



Problématiques contemporaines des échanges commerciaux africains et de leur financement

CIAT

Volume 8 • Numéro du 1
Décembre 2023

CÉDITION
SPÉCIALE
SUR LE
FRANC
CFA

SOMMAIRE

Benedict

Okey Oramah

Avant-propos

–

Helen Epstein

La main de fer du franc CFA

–

Ndongo Samba Sylla

La « garantie » française de convertibilité du franc CFA : Aspects politiques et économiques d'un mythe

–

Hippolyte Fofack et Ali Zafar

Compétitivité des pays de la zone CFA et implications pour la convergence à l'ère de la ZLECA

–

Brian Sturgess

Les schémas de préférence commerciale du Royaume-Uni pour les pays en développement après le Brexit

–

Ali Zafar

La zone du franc CFA : remédier à un système obsolète

–

Théophile Azomahou

Le franc CFA en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale : l'économie politique de deux vases non communicants



Problématiques contemporaines des échanges commerciaux africains et de leur financement

CIAT

Volume 8 • Numéro du 1
Décembre 2023

CÉDITION
SPÉCIALE
SUR LE
FRANC
CFA

LA BANQUE AFRICAINE D'IMPORT-EXPORT

**PROBLÉMATIQUES CONTEMPORAINES DES
ÉCHANGES COMMERCIAUX AFRICAINS ET DE LEUR
FINANCEMENT (CIAT)**

© Copyright Afreximbank, Le Caire 2023. Tous droits réservés.

La reproduction ou la transmission de tout ou partie de la présente publication sous toute forme ou par tout moyen, électronique, mécanique, par photocopie, enregistrement ou autre, ou le stockage sur un système de récupération de quelque nature que ce soit, sont interdits sans une autorisation préalable écrite obtenue auprès de la Banque Africaine d'Import-Export.

ISSN 2409-3688

SIÈGE SOCIAL

Banque Africaine d'Import-Export
72[B] El Maahad El Eshteraky Street
Heliopolis, Le Caire 11341, Égypte
P O Box 613 Heliopolis
Le Caire 11757, Égypte

Tél. +202 2456100/1/2/3

Email: info@afreximbank.com

Site Internet : www.afreximbank.com

RÉDACTEUR EN CHEF

Hippolyte Fofack Banque Africaine d'Import-Export

COMITÉ ÉDITORIAL

Charles Adjasi	University of Stellenbosch Business School
Raymond Boumbouya	Banque Africaine d'Import-Export
Anthony Kyereboah-Coleman	Banque Africaine d'Import-Export
Richman Dzene	Banque Africaine d'Import-Export
Enga Kameni	Banque Africaine d'Import-Export
Yusuf Daya	Banque Africaine d'Import-Export

La publication intitulée « Problématiques contemporaines des échanges commerciaux africains et de leur financement » (Contemporary Issues in African Trade and Trade Finance, CIAT) est lancée par la Banque afin de fournir une plateforme permettant au personnel d'Afreximbank et à d'autres personnes compétentes en matière d'échanges commerciaux africains et de leur financement de publier des articles dans les domaines des échanges commerciaux et de leur financement ainsi que du développement économique en Afrique. La publication CIAT présente des articles techniques et non techniques. Évaluée par un comité de lecture, composé de sources internes et externes, elle présentera également des exposés présentés lors de conférences, de séminaires et de sessions de partage des connaissances internes organisées par la Banque. La revue accueille favorablement les commentaires et réponses éditoriaux qui seront considérés pour publication dans la mesure où l'espace le permet.

MENTIONS LÉGALES

Les déclarations de fait et opinions exprimées dans la publication « Problématiques contemporaines des échanges commerciaux africains et de leur financement » d'Afreximbank sont celles de leurs auteurs respectifs et ne reflètent pas nécessairement la position ou la politique de la Banque.

Sommaire

Avant-propos

Benedict Okey Oramah5

La main de fer du franc CFA

Helen Epstein8

**La « garantie » française de convertibilité du franc CFA :
Aspects politiques et économiques d'un mythe**

Ndongo Samba Sylla22

**Compétitivité des pays de la zone CFA et implications
pour la convergence à l'ère de la ZLECA**

Hippolyte Fofack and Ali Zafar38

**Les schémas de préférence commerciale du Royaume-Uni
pour les pays en développement après le Brexit.**

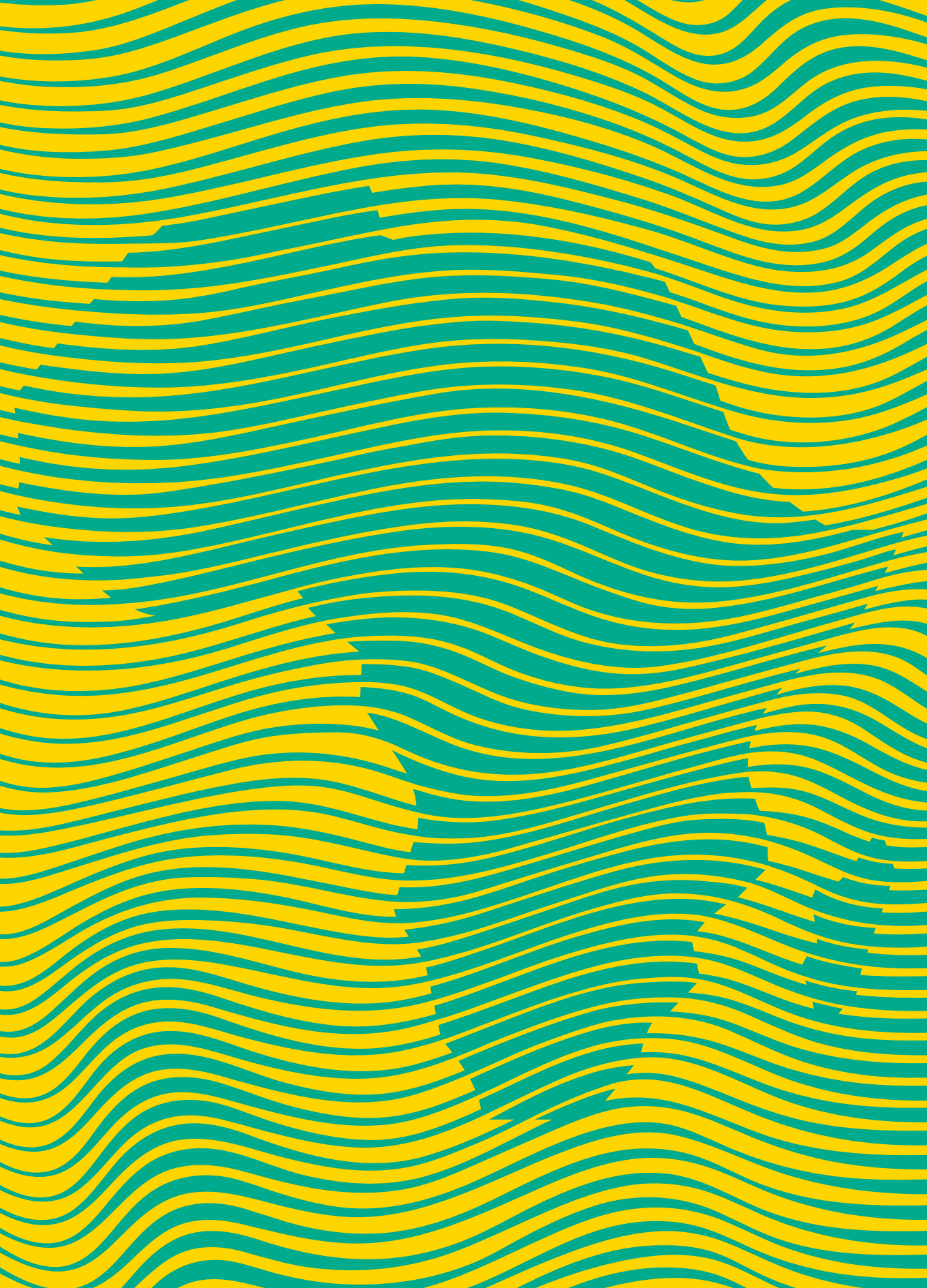
Brian Sturges56

La zone du franc CFA : remédier à un système obsolète

Ali Zafar74

**Le franc CFA en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale :
l'économie politique de deux vases non communicants**

Théophile Azomahou86



Avant-propos

« Nous ne rendrons pas les faibles plus forts en rendant les forts plus faibles. Cela s'applique également à l'économie. Si l'Allemagne était moins compétitive, la zone euro dans son ensemble serait perdante, car on produirait moins. » Cet homme sage est Mario Draghi, président de la Banque centrale européenne de 2011 à 2019, qui décrit le défi auquel sont confrontés les décideurs politiques dans une union monétaire composée de pays à différents stades de développement économique et confrontés à des chocs différents.

Pendant son mandat, la stabilité de la zone euro a été remise en question par la crise de la dette souveraine européenne, exacerbée par l'élargissement des écarts de compétitivité entre les membres du nord et du sud de l'Union.

Parrapportà l'expérience européenne, l'intégration économique et la convergence de la croissance en Afrique sont encore plus difficiles en raison non seulement de la multitude de stades de développement auxquels se trouvent les pays, mais aussi de plusieurs autres défis qui se chevauchent. Il s'agit notamment de la taille de l'Union africaine, qui compte 55 pays, et de la coexistence de régimes de change et d'accords monétaires différents. Par exemple, le franc CFA a favorisé la stabilité

des prix mais a sapé la compétitivité des pays membres du CFA en Afrique occidentale et centrale. Il pourrait compromettre le processus de convergence régionale et la mise en œuvre de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf).

En pratique, l'ajustement automatique dont bénéficient les pays soumis à des régimes de taux de change flottants pourrait conduire à une dévaluation compétitive et compromettre davantage l'intégration économique pendant la mise en œuvre de la zone de libre-échange continentale africaine. Bien que la ZLECAf ait été présentée comme un facteur de changement en raison de son potentiel à accélérer la transformation structurelle des économies régionales et à stimuler

le commerce extra- et intra-africain, sa réussite dépend des autorités monétaires africaines. Elles doivent s'engager à créer un écosystème financier qui favorise la convergence macroéconomique et catalyse l'injection de capitaux pour stimuler la diversification des sources de commerce et de croissance.

Tel est le sens du numéro spécial de la revue CIAT (Contemporary Issues in African Trade and Trade Finance), tout au long duquel d'éminents contributeurs passent en revue les taux de change existants et les accords monétaires, en accordant une attention particulière au franc CFA, héritage monétaire du colonialisme français en Afrique. Ils donnent un aperçu des réformes monétaires qui devraient être menées pour maximiser l'impact de la ZLECAf sur le développement et approfondir l'intégration régionale. Ce dernier point est particulièrement important dans le contexte actuel d'émergence de risques croissants de fragmentation, qui ont conduit les décideurs politiques du monde entier à reconsidérer le rôle des taux de change et de la politique monétaire en tant qu'outils de compétitivité.

Helen Epstein du Bard College présente le franc CFA et évoque l'économie politique de la zone monétaire ainsi que ses implications en termes de prospérité, de croissance économique et de transformation structurelle.

Ndongo Samba Sylla se penche sur l'un des aspects les plus importants du franc CFA, à savoir la garantie française de convertibilité de la monnaie, qui a survécu à plusieurs réformes, y compris la transition d'une parité avec le défunt franc français à une parité avec l'euro. Ce document propose une évaluation approfondie du fonctionnement des réserves CFA de l'Afrique francophone dans le compte d'opérations.

Hippolyte Fofack et **Ali Zafar** étudient la compétitivité des pays du franc CFA et concluent à une surévaluation de la monnaie commune. Ils montrent que la coexistence de régimes de taux de change fixes et flottants pourrait compromettre la mise en œuvre de la ZLECAf, et en particulier la recherche d'une convergence régionale, si des réformes appropriées ne sont pas menées pour favoriser l'intégration monétaire et atténuer le risque de dévaluation compétitive.

Le Brexit est un autre changement géopolitique qui a créé à la fois des opportunités et des défis pour les pays africains. La sortie du Royaume-Uni de l'Union douanière européenne a également permis de reprendre le contrôle des préférences commerciales accordées aux pays en développement, en réduisant ou en supprimant les taux des droits de douane sur les importations en provenance des pays éligibles au Royaume-Uni. **Brian Sturgess**, de l'université de Buckingham, se penche

sur les implications potentielles des systèmes de préférences commerciales sur les relations post-Brexit entre le Royaume-Uni et l'Afrique à l'ère de la ZLECAf.

Comment, alors, l'arrangement monétaire du franc CFA, qui a assuré la stabilité des prix au détriment de la croissance, devrait-il être réformé pour accélérer la transformation structurelle et approfondir l'intégration régionale afin d'atténuer l'exposition des pays membres à des chocs négatifs récurrents sur les termes de l'échange des produits de base ?

Théophile Azomahou, de l'Université Clermont Auvergne, plaide en faveur d'une plus grande synergie entre les deux zones monétaires du franc CFA afin de maximiser l'impact sur le commerce et le développement de leur patrimoine monétaire commun à l'ère de ZLECAf.

Ali Zafar plaide pour une évolution du système afin de mieux répondre aux défis, y compris la fréquence croissante des chocs négatifs et des flux de capitaux, ainsi que les changements durables dans la structure des échanges des pays membres de la zone CFA vers l'Asie. Cette évolution pourrait inclure le passage à un autre cadre de taux de change, qui permettrait une plus grande flexibilité monétaire tout en renforçant la compétitivité des pays membres.

Une politique monétaire efficace et réactive a toujours été la clé de la croissance et du développement économique. Dans une région où la plupart des pays manquent de marge de manœuvre budgétaire, la politique monétaire est encore plus importante, non seulement pour accélérer la diversification des sources de croissance et réduire les écarts de compétitivité, mais aussi pour faire de la ZLECAf en Afrique la vague qui portera la croissance globale et accélérera la convergence régionale.

Les articles de ce numéro spécial réitèrent l'importance de la politique monétaire pour la croissance et l'intégration effective dans l'économie mondiale, et présentent des options pour accélérer la convergence monétaire et stimuler la compétitivité des pays membres dans le cadre de la zone de libre-échange continentale africaine. Je les recommande vivement à nos lecteurs attentifs et à tous ceux qui s'intéressent à la politique monétaire et au développement de l'Afrique.



Professeur Benedict Okey Oramah
Président d'Afreximbank et
Président du Conseil d'Administration
Banque Africaine d'Import-Export

La main de fer du franc CFA¹

Helen Epstein

Professeure invitée de droits de l'homme et de santé publique mondiale au Bard College

Cette monnaie datant de l'époque coloniale limite la liberté économique des pays africains qui l'utilisent et les soumet à l'autorité continue de la France.

Quel est le problème de l'Afrique ? Parmi les 25 pays les plus pauvres du monde, 21 se trouvent en Afrique subsaharienne. Les rues bondées et les marchés parallèles de Dakar à Mombasa fourmillent de marchands ambulants qui vendent des bougies, des piles, des allumettes, des jouets, des préservatifs, des gobelets en plastique, des robes de mariée en nylon, des faux bijoux et autres importations bon marché mais la région, elle, ne produit pratiquement rien. 40 % des composants des téléphones Samsung sont fabriqués au Vietnam, un pays jadis pauvre et déchiré par la guerre. Aucun n'est fabriqué en Afrique, alors même que certains des matériaux servant à leur production sont extraits des mines de la région. Les usines, les sociétés de prestation de services et autres industries modernes y sont rares. De nombreux pays d'Afrique affichent une croissance économique

spectaculaire de 6 ou 7 % mais cela ne profite en grande partie qu'à une toute petite élite, principalement dans le secteur de l'extraction de pétrole et de minerais et les bénéficiaires de marchés publics très lucratifs et souvent obtenus par la corruption.²

Les pays du Sahel, l'étendue aride située le long de l'extrémité méridionale du Sahara, qui englobe le Mali, le Burkina Faso, le Niger et le Tchad, figurent parmi les plus instables au monde. Ils sont déchirés par les attaques terroristes, les enlèvements et les massacres perpétrés par les djihadistes et ont connu plusieurs coups d'État couronnés de succès et pas moins de 13 tentatives depuis 2010. Cependant, ces pays comptent également 135 millions de citoyens ordinaires qui tentent de vivre dans la dignité, d'élever leurs enfants et de ne pas mourir prématurément. Près de 80 % d'entre eux vivent avec moins de deux dollars par jour. Les enfants sahéliens ont presque 30 fois plus de risques de mourir que les enfants d'Europe occidentale, principalement à cause de la

malnutrition et de maladies faciles à soigner telles que la pneumonie et la diarrhée et les petits garçons vont, en moyenne, à l'école pendant 3 ans, les petites filles encore moins.

En Afrique en général et dans le Sahel en particulier, la pauvreté nous concerne tous. Chaque année, des millions de migrants fuient, bien souvent pour rejoindre l'Europe, où des politiciens nationalistes attisent les braises de la colère populiste qui gronde à leur rencontre afin de promouvoir leurs programmes d'extrême droite. Parmi ceux qui restent, l'état islamique, Boko Haram et Al-Qaïda trouvent de nouvelles recrues enthousiastes dont les activités terroristes ont attiré les armées américaine, italienne, française, allemande et belge dans la région. Dans le même temps, le groupe Wagner, une milice liée à l'État russe, assiste maintenant les armées du Nigeria, du Tchad, du Soudan et d'autres pays, créant ainsi un échiquier opposant, dans cette néo guerre froide, les forces alliées à l'occident et celles alliées à la Russie, aux quatre coins du continent. Après le coup d'État au Mali en 2021, le groupe Wagner a été invité à s'implanter dans le pays et les troupes françaises qui s'y trouvaient sont parties.

La pauvreté et l'instabilité de l'Afrique sont généralement attribuées à des causes propres au continent : corruption, mauvaise

gestion, surpopulation et manque de savoir-faire entrepreneurial. « Le changement doit venir principalement de l'intérieur », a écrit l'économiste spécialiste du développement d'Oxford, Paul Collier, dans *The Bottom Billion : Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It* (2007).

Avec d'autres, l'auteur appelle à une augmentation de l'aide étrangère, à la formation des soldats de la paix et de personnel militaire, à un appel à la foi chrétienne, au planning familial, à l'éducation des filles, à des moustiquaires pour lutter contre le paludisme, à de nouvelles incitations économiques, et à bien d'autres choses encore. Mais comme des graines qu'on aurait semées dans les terres arides du Sahel, ces propositions, même lorsqu'elles ont été mises en œuvre, n'ont pas réussi à produire une croissance économique soutenue et significative.

Deux nouveaux livres, le premier intitulé « La dernière monnaie coloniale de l'Afrique » par la journaliste française Fanny Pigeaud et l'économiste sénégalais Ndongo Samba Sylla et le second intitulé « The CFA Franc Zone » de l'ancien fonctionnaire de la Banque mondiale, Ali Zafar, traitent d'un facteur que la plupart des experts négligent : le système CFA, une structure monétaire qui régit les économies de 14 pays africains, pour la plupart d'anciennes colonies françaises. Les

1. Cet article a été publié dans le Review of Books du New York Times du 26 mai 2022 et est reproduit avec l'accord de l'auteur et de l'éditeur.

2. J'aimerais remercier Hippolyte Fofack pour les discussions que nous avons eues concernant le franc CFA.

Le système CFA a été créé dans les années 1940, avant que l'un des pays membres ne prenne son indépendance et le franc CFA a été ancré au franc jusqu'à l'adoption de l'euro par la France en 1999.

pays africains en difficulté ne sont pas tous soumis au système CFA, mais comme le montre Ali Zafar de manière concise, ceux qui le sont ont tendance à avoir des taux de croissance économique plus faibles, des taux de pauvreté plus élevés et une corruption plus répandue que les autres pays africains. En pourcentage du PIB, ils investissent moins dans les services publics et accordent aux entreprises beaucoup moins de crédit privé. Les pays africains qui ne sont pas membres de la zone CFA sont soumis à des conditions similaires, quoique légèrement moins draconiennes, imposées par le FMI, de sorte que le système CFA illustre de manière particulièrement évidente un problème qui touche l'Afrique subsaharienne dans son intégralité.

Les pays CFA, à savoir le Mali, le Niger, le Sénégal, le Togo, le Cameroun, le Tchad, la Côte d'Ivoire, la République centrafricaine, la Guinée-Bissau, la Guinée équatoriale, le Congo-Brazzaville, le Gabon et le Burkina Faso, utilisent une monnaie, le franc de la Communauté financière africaine ou franc CFA, dont la valeur est fixée à 656 pour un euro.³ La valeur de pratiquement toutes les autres monnaies mondiales fluctue en fonction de facteurs tels que la situation économique du pays et les crises politiques, notamment les guerres. Les banques centrales des pays riches, comme la Réserve fédérale américaine, la Banque d'Angleterre et la Banque de France, ajustent également la valeur de

leur monnaie en augmentant ou en réduisant les taux d'intérêt ou en imprimant de nouveaux billets de banque. En cas d'urgence, comme une sécheresse ou une pandémie, les pays dont la monnaie est flexible peuvent imprimer de l'argent pour aider la population et les entreprises à survivre et pour assurer le fonctionnement des services publics, comme l'ont fait les États-Unis lorsque la pandémie de COVID-19 s'est déclarée.

Les pays de la zone CFA, eux, ne peuvent pas. Depuis sa création, le franc CFA a subi plusieurs dévaluations brutales et douloureuses, mais sa valeur est restée inchangée d'une année sur l'autre. Cela garantit que l'argent que ces pays pauvres utilisent pour acheter du pétrole et payer les intérêts des prêts accordés par le FMI et d'autres banques internationales conserve sa valeur. Cependant, cela empêche également leurs gouvernements d'utiliser le système monétaire pour lever des fonds afin d'améliorer les soins de santé, l'éducation, les transports, le réseau électrique et d'autres biens publics susceptibles de favoriser le développement. Les projets de loi de Joe Biden sur les infrastructures et sur la reconstruction seraient inconcevables dans ces pays.

Le système CFA élimine presque totalement l'inflation, qui peut être désastreuse pour les pauvres. Pourtant, certains économistes affirment que les économies

africaines peuvent en fait tolérer des taux d'inflation plus élevés que les économies occidentales. Alors qu'une inflation élevée a tendance à être néfaste dans les pays riches où la plupart des citoyens sont des consommateurs, des taux d'inflation allant jusqu'à 12 % sont associés à la croissance économique dans les pays pauvres où la majorité des citoyens sont des producteurs, parce qu'ils baissent les prix des exportations. Les dévaluations stratégiques ont aidé des pays comme le Vietnam, où un dollar vaut désormais 23 000 dongs, à rester compétitifs.

Pour défendre le franc CFA, The Economist note qu'« au cours des 50 dernières années, l'inflation a été en moyenne de 6 % en Côte d'Ivoire, qui utilise le franc CFA, mais de 29 % au Ghana voisin », où il n'est pas utilisé.

Ce que The Economist ne mentionne pas, c'est qu'aujourd'hui, seuls 13 % des Ghanéens vivent dans l'extrême pauvreté, contre près de 30 % des Ivoiriens. Le Ghana a également bénéficié de beaucoup plus d'investissements directs étrangers que la Côte d'Ivoire, même si sa monnaie n'est pas instantanément convertible en euros, comme l'est le franc CFA. Cette convertibilité facile est aussi un handicap : entre 1970 et 2010, la Côte d'Ivoire a perdu environ 40 milliards de dollars à cause de la fuite des capitaux, ce qui signifie que le peu de revenus gagnés dans le pays a été beaucoup moins consacré au développement.

Selon l'économiste des Nations unies, Janvier Nkurunziza, garder cet argent en Côte d'Ivoire aurait pu accélérer la réduction de la pauvreté de 10 % par an.

La valeur du franc CFA est gérée par deux banques régionales, la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) qui définit la politique monétaire du Bénin, du Burkina Faso, de Guinée-Bissau, de Côte d'Ivoire, du Mali, du Niger, du Sénégal et du Togo, et la Banque des États d'Afrique centrale (BEAC) qui joue un rôle identique pour le Cameroun, la République centrafricaine, le Tchad, la Guinée équatoriale, le Gabon et le Congo-Brazzaville. Lorsque les réserves monétaires d'un pays diminuent, par exemple en raison d'une baisse de la valeur des exportations ou d'une crise nécessitant une augmentation des dépenses publiques, les banques régionales ordonnent à son gouvernement de réduire les dépenses publiques et de resserrer le crédit. Cela signifie qu'au moment précis où un pays a besoin d'argent pour amortir les effets d'un choc, il n'est pas en mesure d'en lever.

Pour maintenir le taux de change, les banques régionales veillent également à ce que les banques commerciales des pays CFA fixent des conditions d'emprunt strictes, avec des taux d'intérêt élevés et des exigences de garantie importantes pour les prêts aux entreprises. En conséquence, les banques du Niger,

3. Voir Ty McCormick, « The Paradox of Prosperity », Foreign Policy, 4 octobre 2017.

l'un des pays les plus pauvres du monde, prêtent de l'argent à des taux d'intérêt pouvant aller jusqu'à 27 % ; selon l'USAID, seulement 1 % de la population a accès au financement d'une institution de prêt formelle.

L'an dernier, j'avais espéré me rendre au Niger pour mieux comprendre ce que c'était que de vivre dans un système financier aussi restrictif. À cause de la pandémie, il m'a été impossible de voyager, j'ai donc organisé des entretiens vidéo avec une douzaine de Nigériens d'origines diverses qui ont témoigné de la façon dont l'absence de crédit avait été désastreuse pour eux.

Rahanna, âgée de trente-cinq ans, tenait un stand de nourriture rentable dans lequel elle vendait des beignets frits et de la bouillie de millet dans la ville agricole de Madarumpha. En 2017, les criquets ont déferlé, dévorant des champs entiers en l'espace d'une seule nuit. Les marchés se sont presque vidés et les prix de ce qui restait ont grimpé en flèche. Pour maintenir son activité, Rahanna a emprunté de l'huile, du kérosène et d'autres fournitures à un grossiste, mais celui-ci a exigé le remboursement avant même la reprise de son activité. Elle a supplié pour obtenir un délai afin de réunir les fonds mais il a refusé et quelques jours plus tard des agents de la force publique se sont présentés à sa porte et lui ont pris tout ce qu'elle possédait : vêtements, ustensiles

de cuisine, lit. Alors que la famine s'installait, plusieurs membres de la famille de Rahanna ont succombé à la maladie ; une simple fièvre peut vous tuer lorsque vous êtes mal nourri.

Aujourd'hui, Rahanna vit dans une décharge d'un bidonville de Niamey, la capitale du Niger. Elle a construit une petite cabane avec des sacs en plastique et d'autres déchets et gagne environ deux dollars par jour en triant des tas d'ordures pour trouver du plastique qu'elle vend ensuite à des entreprises de recyclage. Elle peut envoyer une partie de cette somme à sa famille à Madarumpha. Lorsque je lui ai parlé, elle souhaitait rentrer chez elle et reprendre son activité, mais elle avait besoin de 40 dollars pour rembourser sa dette. (je lui ai envoyé l'argent nécessaire par la suite).

Abdulahi dirigeait l'une des plus grandes agences de voyages du Niger, organisant des déplacements en avion pour des ONG, des équipes sportives et des agences gouvernementales. Il m'a raconté qu'en 2016, il avait remporté un contrat avec le gouvernement pour transporter trois mille pèlerins à La Mecque pour le Hajj annuel, mais que, pour des raisons complexes, le gouvernement avait décidé d'annuler ce contrat. Malheureusement, il avait déjà affrété un avion, engagé l'équipage et réservé l'hébergement des pèlerins, le tout avec des acomptes non remboursables qui

s'élevaient à plus d'un million de dollars. En attendant l'indemnisation du gouvernement, il avait obtenu un autre contrat pour l'achat de billets d'avion pour l'équipe nationale de football. Ayant perdu la quasi-totalité de son capital dans le fiasco du Hadj, il avait emprunté de l'argent à une connaissance et avait acheté les billets bien à l'avance et à un bon prix. Un prêt bancaire aurait été assorti d'un taux d'intérêt de 18 %, et d'une garantie qu'il ne possédait pas, et aurait nécessité plusieurs semaines, si ce n'est plusieurs mois. En fait, la connaissance d'Abdulahi travaillait pour une agence de voyages rivale, et elle a exigé le remboursement du prêt avant que l'équipe de football ne paie Abdulahi. Au Niger, on peut être emprisonné pour dettes, et Abdulahi a passé six mois en prison. Presque toutes les personnes qu'il y a rencontrées avaient également été emprisonnées pour dettes.

Entre 2010 et 2017, près d'un million de migrants ont quitté l'Afrique subsaharienne pour l'Europe. Les effets du changement climatique sur les communautés agricoles ont été largement mis en cause, mais selon Jesse Ribot, géographe à l'université américaine, qui étudie ces communautés depuis des décennies, la sécheresse, les criquets et autres catastrophes naturelles ne sont pas les principales raisons pour lesquelles les gens quittent le Sahel. Le réchauffement de la planète crée déjà des conditions météorologiques instables, mais le Sahel est devenu

plus vert au cours des dernières décennies, car les sécheresses sévères des années 1970 et 1980 se sont atténuées et de nouvelles méthodes de sylviculture ont été introduites.

Comme la famille Joad dans *Les Raisins de la colère* de John Steinbeck, les pauvres du Niger sont ruinés non pas à cause de la nature mais bien à cause des banquiers. Ce roman s'ouvre avec l'arrivée des « hommes des propriétaires » qui informent la famille Joad qu'ils sont chassés des terres sur lesquelles ils travaillent depuis plusieurs générations. Tom Joad parlemente avec les hommes des propriétaires afin qu'ils les autorisent à rester. La sécheresse ne durera pas éternellement, explique-t-il ; si seulement ils pouvaient alterner les cultures, ils rendraient peut-être du sang à la terre et le cours du coton va sûrement flamber. « On ne peut pas attendre encore un peu ? » Nous ne pouvons pas compter là-dessus, ont répondu les hommes des propriétaires. La banque, le monstre, « a besoin de profits. Si le monstre arrête de grandir, il meurt. »

Chaque année, l'Europe consacre environ 25 milliards de dollars à l'aide au développement en Afrique, et les États-Unis et d'autres donateurs injectent des milliards supplémentaires. Une grande partie de cet argent est consacrée à la formation professionnelle, à la création de petites et moyennes entreprises, à l'agriculture durable et à d'autres projets visant à

stimuler l'activité économique. Malheureusement, les résultats sont souvent décevants. La plupart des projets soutenus par le Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique ont créé très peu d'emplois, selon son propre site web. Cela s'explique notamment par le fait que les projets sont généralement gérés par des Européens, qui ne se rendent que rarement sur place. Par exemple, un projet de transformation de noix de cajou soutenu par l'UE au Mali s'est effondré lorsque l'équipement est tombé en panne et que les noix de cajou se sont gâtées. Les Maliens n'ont rien pu faire parce que les finances étaient contrôlées par des gestionnaires européens dont l'attention était ailleurs.⁴ Les marchés et les chaînes d'approvisionnement volatiles de l'Afrique ne peuvent être négociés que par des personnes ayant un intérêt personnel dans la réussite d'une entreprise. Comme les économistes soviétiques l'ont appris à leurs dépens, la planification d'en haut fonctionne rarement.

Si le système CFA est si onéreux, pourquoi les dirigeants africains ne le suppriment-ils pas ? Comme le démontrent Pigeaud et Sylla, beaucoup ont essayé et l'ont payé cher, parfois au péril de leur vie. La main de fer de la France

sur ses anciennes colonies et ses complots souvent mortels contre des dirigeants africains populaires de gauche ont été richement documentés par des auteurs tels que François-Xavier Verschave⁵ et dans le film *Françafrique* (2010) de Patrick Benquet. Pigeaud et Sylla démontrent que la préservation du CFA a été une motivation cruciale pour la France dans ces complots.

Les problèmes ont commencé très tôt dans le processus de décolonisation. En août 1958, deux mois avant la prise d'indépendance, le futur président de la Guinée-Conakry, Ahmed Sékou Touré, a déclaré au président français Charles de Gaulle qu'il souhaitait que la Guinée reste dans le système CFA, mais qu'il voulait aussi que l'économie soit moins soumise au contrôle de la France afin que son gouvernement puisse conclure des accords commerciaux indépendants. La France a refusé de négocier. En septembre, par référendum, les Guinéens se sont massivement prononcés contre l'adhésion à la Communauté française, une alliance d'anciennes colonies françaises qui a très vite été abandonnée. Dès l'annonce du résultat, les Français ont retiré les réserves monétaires de la Guinée, réduit les pensions des soldats ayant participé à la Seconde

Guerre mondiale et commencé à démanteler le réseau électrique. Ils ont même tenté de bloquer l'adhésion de la Guinée à l'ONU.

Les négociations sur le CFA se sont poursuivies pendant deux ans, jusqu'à ce que, en 1960, Touré crée une nouvelle banque centrale guinéenne et lance une nouvelle monnaie guinéenne. La France a réagi en soutenant des mercenaires locaux pour menacer son régime et en déversant de faux billets de banque guinéens dans l'économie, provoquant de fait son effondrement. La paranoïa de Touré s'en est trouvée exacerbée et il s'est lancé dans un programme de torture et d'assassinat à grande échelle, en particulier d'intellectuels soupçonnés de travailler pour la France.

Le Mali a connu une situation similaire lorsque le président Modibo Keita, préoccupé par le fait que le CFA étouffait la diversification de l'économie, a lancé un nouveau franc malien en 1962. D'autres pays membres du CFA ont restreint leurs échanges avec le Mali et les commerçants maliens ont organisé des manifestations devant l'ambassade de France, scandant «

Vive la France ! Vive de Gaulle ! » Ils ont été arrêtés, accusés de collusion avec la France – ce qui était probablement le cas – et emprisonnés. Certains auraient été torturés et assassinés.

Au Togo, à la même époque, le président Sylvanus Olympio, diplômé de la London School of Economics et ancien directeur d'Unilever-Togo, a également demandé plus de flexibilité dans l'émission de crédits. Dans un premier temps, les Français ont refusé, mais en septembre 1962, ils ont semblé disposés à l'accepter, et un accord entre le Togo et la France pour la création d'un nouveau franc togolais et d'une banque centrale a été conclu. Toutefois, cet accord n'a jamais été mis en œuvre.

Quatre mois plus tard, en janvier 1963, le président Olympio a été abattu par des soldats togolais ayant servi dans l'armée française. Le ministre de l'Intérieur d'Olympio a accusé la France d'avoir commandité son assassinat.

Les archives françaises et américaines à ce sujet restent fermées.⁶

En 1987, l'assassinat du président du Burkina Faso, Thomas Sankara, pourrait également avoir été en

4. Voir *La Françafrique : Le plus long scandale de la République* (Paris : Stock, 1998).

5. La France s'est également immiscée dans des pays non-CFA riches en pétrole où elle a contribué à soutenir José Eduardo dos Santos dans les années 1990 et au Nigeria où elle a soutenu les rebelles biafrais à la fin des années 1960, prolongeant ainsi un conflit qui a coûté la vie à plus d'un million de personnes, principalement des enfants, à cause de la famine. En 1967, l'armée française a installé, au Gabon, un pays riche en pétrole, le président Omar Bongo sans tenir d'élections et au Congo-Brazzaville, la société française Elf, qui s'appelle maintenant Total, a été accusée d'armer des forces loyales à Denis Sassou Nguesso face à celles de Pascal Lissouba, qui avait pourtant été légitimement élu, ce qui avait engendré plusieurs années de guerre civile.

6. Pour en savoir plus sur l'assassinat de Sankara, voir Howard W. French, « Enemies of Progress, » *The New York Review*, 7 octobre 2021.

7. La nature opaque du système CFA a également permis à la France d'économiser une petite fortune en coûts de l'énergie. La plupart des pays achètent le pétrole, le gaz et l'uranium en dollars sur les marchés mondiaux mais la France peut répondre à bon nombre de ses besoins énergétiques directement auprès de pays CFA producteurs de pétrole et d'uranium, évitant ainsi les frais engendrés par les transactions libellées en dollars. La France négocie également des contrats de concession secrets pour certaines matières premières, par exemple l'uranium du Niger et les cacahuètes du Sénégal, et les obtient à des prix largement inférieurs à ce qu'ils auraient été sur le marché libre. La France produit par exemple environ 70 % de son électricité grâce à ses centrales nucléaires qui sont principalement alimentées par de l'uranium provenant du Niger et extrait par Areva, la multinationale française. Le Niger fournit ainsi près de 30 % de l'uranium d'Areva mais ne perçoit qu'environ 7 % des sommes versées par la multinationale aux pays producteurs.

partie motivé par sa critique du franc CFA ;⁷ la veuve de Sankara a accusé la France d'être complice de sa mort.

Le président du Niger, Hamani Diori, et le président de Côte d'Ivoire, Laurent Gbagbo, tous deux critiqués à l'égard du CFA, ont également été renversés avec l'aide de la France, respectivement en 1974 et en 2011.

Peu de ces chefs d'État anti-CFA étaient des démocrates exemplaires, mais la menace constante de l'ingérence française et l'entrave à l'économie de leurs pays que constitue le système CFA ont sans doute contribué à favoriser leur tendance à recourir à la répression. En tout état de cause, les amis des Français qui ont pris le pouvoir à leur place ont également bafoué les droits de leurs peuples en toute impunité, et certains continuent de le faire aujourd'hui.

Le système CFA strict, avec ses restrictions sur les dépenses publiques et les prêts bancaires, peut sembler être un bon moyen de contrôler la corruption notoire en Afrique mais cela ne fait qu'empirer les choses. Dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, il est pratiquement impossible de survivre sans subir l'extorsion, la corruption et les paiements illégaux pour bénéficier de services publics tels que les soins de santé et l'éducation, qui sont censés être gratuits. De tels comportements sont facilités par

des fonctionnaires qui pratiquent le favoritisme dans l'attribution des contrats et des emplois, inventent des retraités fantômes ou de faux percepteurs d'impôts et créent de fausses pénuries pour extorquer des pots-de-vin, falsifient des documents officiels tels que les passeports, les diplômes de médecine et les attestations d'examen, et facilitent la « fuite » de biens tels que des stéthoscopes, voire des échographes dans les hôpitaux. Le Sahel est aujourd'hui une plaque tournante du trafic de stupéfiants et même de bébés à adopter.

« Les transactions corrompues ont leurs codes et leurs règles pratiques, leur décorum et leur étiquette », écrivent les anthropologues Giorgio Blundo et Jean-Pierre Olivier de Sardan dans « *Everyday Corruption and the State: Citizens and Public Officials in Africa* » (2006). Il faut soudoyer la sage-femme sous peine de mourir en couches ; il faut soudoyer le fonctionnaire si l'on veut être retenu pour un contrat ; il faut payer un tribut au chef si l'on veut bénéficier de projets de développement.

Les gens se plaignent rarement parce que tout le monde comprend que la corruption maintient l'écheveau des relations qui permet d'éviter la misère. Si l'enseignante ou la policière sous-payée n'acceptait pas de pots-de-vin, elle ne pourrait pas nourrir ses

enfants ; si le juge riche ne faisait pas de même, il ne subviendrait pas aux besoins de sa grande famille élargie et des autres personnes qui dépendent de lui pour payer les soins de santé d'urgence, les frais de scolarité, les fonds nécessaires à la création d'une entreprise et d'innombrables autres dépenses. Dans ces sociétés, il est honteux pour une personne riche d'avoir des parents pauvres. Lorsque l'agence de voyages d'Abdulahi était florissante, il m'a expliqué qu'il faisait vivre directement une quarantaine de personnes, plus les personnes qui dépendaient d'elles, et ainsi de suite.

Le politologue Jean-François Bayart a comparé les relations de corruption interconnectées et interdépendantes de l'Afrique à des rhizomes, un vaste et unique réseau souterrain de racines qui nourrit toute une forêt de bambous ou de gingembres par exemple. Ce qu'il n'a pas mentionné, c'est que le rhizome de la corruption s'étend à la France elle-même.

Des enquêteurs français ont révélé que des dictateurs du Gabon et d'autres États de la zone CFA riches en pétrole avaient versé des pots-de-vin à des hommes politiques français, dont les anciens présidents Jacques Chirac et Nicolas Sarkozy. Après avoir été renversé par un coup d'État soutenu par la France, Jean-Bedel Bokassa, qui se faisait appeler empereur de la République centrafricaine, a révélé qu'en 1973, il avait offert à Valéry Giscard

d'Estaing, alors ministre français des Finances (et plus tard président), une « plaquette de diamants » en guise de cadeau d'anniversaire.

Giscard a affirmé les avoir vendus et avoir fait don de la somme à un hôpital de la République centrafricaine.

L'opposition au système CFA s'est accrue ces dernières années, entraînant des manifestations de rue dans de nombreux pays. En Afrique de l'Ouest, des entreprises appartenant à des Français ont vu leurs vitres brisées et des bâtiments incendiés. Pour détourner l'indignation populaire, le président français Emmanuel Macron et le dirigeant ivoirien Alassane Ouattara ont annoncé en décembre 2019 un plan de réforme du système CFA dans huit pays d'Afrique de l'Ouest, dont le Niger, la Côte d'Ivoire et le Sénégal. Jusqu'alors, 50 % des réserves monétaires de ces pays étaient détenues dans des « comptes d'opérations » au sein du Trésor français, un arrangement apparemment profitable pour la France.

Par exemple, en 2014, la France a versé aux pays CFA un intérêt de 0,75 % sur leurs comptes d'opérations, un chiffre bien loin du taux de base en vigueur en France, qui se situait alors entre 0,92 % et 2,38 %. Les Africains ont donc, dans les faits, payé la France pour qu'elle conserve leur argent. Il est possible que la France ait réinvesti cet argent et empoché le profit. Nous

n'en sommes pas sûrs car la politique française interdit la divulgation de cette information, même aux dirigeants des pays dont l'argent a été utilisé. Les gouvernements de la zone CFA n'étaient pas non plus autorisés à investir cet argent ailleurs ou à l'utiliser comme garantie pour des prêts. C'est comme si cet argent appartenait à la France. Parfois, les intérêts dérisoires que les Africains recevaient étaient transformés en prêts au développement, que les pays devaient ensuite rembourser à la France.⁸

Le Wall Street Journal a salué les réformes Macron-Ouattara lorsqu'elles ont été annoncées il y a trois ans, mais d'autres les ont perçues comme faisant partie d'un plan diabolique de la France. La valeur du franc CFA est toujours liée à l'euro et les prêts bancaires sont toujours aussi difficiles à obtenir. Les réserves monétaires de l'Afrique de l'Ouest ne sont plus détenues par le Trésor français, mais personne ne sait exactement où elles se trouvent, ni si elles rapportent quelque chose, et si oui c'est effectivement le cas, combien. Pour le dollar, la livre et l'euro, ces informations sont publiques, mais lorsque j'ai demandé aux responsables de la BCEAO à Paris et à Dakar, au Sénégal, où se trouvaient les réserves CFA de l'organisation et combien elles rapportaient, je n'ai reçu aucune réponse.

Dans «La zone du franc CFA», Ali Zafar présente une nouvelle alternative au système CFA. Les détails sont complexes, mais l'essentiel est que les pays de l'actuelle zone CFA pourraient être divisés en groupes ayant des économies similaires – par exemple, les producteurs de pétrole dans un groupe et les importateurs de pétrole dans un autre. Chaque groupe aurait sa propre monnaie, dont la valeur fluctuerait par rapport aux autres monnaies mondiales. Ces fluctuations seraient gérées par les économistes africains de manière à avantager leur groupe de pays. L'inflation pourrait augmenter quelque peu, mais des prêts plus libres ouvriraient des opportunités, de sorte que les économies pourraient croître et que moins d'entrepreneurs comme Rahanna et Abdulahi finiraient dans des décharges ou en prison. La survie d'un plus grand nombre d'entreprises pourrait entraîner une augmentation de l'assiette fiscale, ce qui permettrait d'accroître les investissements publics dans les infrastructures et, partant de là, d'attirer les investissements étrangers. C'est en substance ce qui s'est passé en Allemagne après la Seconde Guerre mondiale et en Chine dans les décennies qui ont suivi 1980, lorsque le crédit bon marché a stimulé l'expansion de toute l'économie.

L'augmentation des recettes fiscales permettrait également à l'État de mieux rémunérer les enseignants, la

police et les infirmières, ce qui pourrait réduire la corruption. La population pourrait se sentir suffisamment forte pour affronter les fonctionnaires et les institutions corrompus, comme l'ont fait Upton Sinclair, Ida Tarbell et d'autres muckrakers au cours de l'ère progressiste aux États-Unis.

Ce scénario optimiste est évidemment purement théorique, mais il est extrêmement dangereux de continuer à ne rien faire. Les coups d'État militaires en Afrique de l'Ouest sont en partie motivés par la colère populaire face à l'incapacité des gouvernements civils à endiguer la montée de la violence djihadiste, malgré l'énorme aide militaire américaine et européenne. Il n'est pas certain que les putschistes réussissent, mais il est peut-être temps d'envisager le problème sous un autre angle.

L'injustice est l'un des principaux moteurs du recrutement des djihadistes. Au Niger, par exemple, les rangs de l'État islamique regorgent d'éleveurs dont les animaux ont été capturés en toute impunité par des soldats, des policiers et des milices, certains soutenus par les forces françaises. Les tribunaux nigériens, sous-financés et corrompus, sont critiqués. Les tribunaux gérés par l'État islamique administrent une justice sévère mais sont généralement considérés comme plus équitables et moins corrompus

que les tribunaux gouvernementaux. Si le gouvernement nigérien disposait des ressources nécessaires pour payer et discipliner comme il se doit ses propres forces de sécurité, et pour gérer un système judiciaire moins corrompu, les jeunes pourraient trouver le djihadisme moins attrayant. La suppression du système CFA – et les contraintes d'austérité similaires imposées par le FMI à d'autres pays – ne conduira peut-être pas à un cycle vertueux de croissance économique et de réduction de la corruption et de la violence, mais les populations africaines assiégées n'ont rien à perdre à voir si tel est le cas.

8. Voir Morten Bøås, Abdoul Wakhab Cissé et Laouali Mahamane, « Explaining Violence in Tillabéri: Insurgent Appropriation of Local Grievances? », *The International Spectator*, Vol. 55, n° 4 (décembre 2020).

Références

- BGiorgio Blundo et Jean-Pierre Olivier de Sardan (2006). « État et corruption en Afrique : une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers ». Zed Publishers.
- Morten Bøås, Abdoul Wakhab Cissé, Wakhab Abdoul et Laouali Mahamane (2020). « Explaining Violence in Tillabéri: Insurgent Appropriation of Local Grievances? », *The International Spectator*, Vol. 55, n° 4, décembre 2020.
- Paul Collier (2007). « The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It ». Oxford University Press.
- Howard W. French (2021). « Enemies of Progress », *The New York Review*, 7 octobre 2021.
- Steve H. Hanke (2019). « Farewell to the CFA Franc: Macron and Ouattara end a colonial relic », *Wall Street Journal*, 30 décembre 2019.
- Ty McCormick (2017). « The Paradox of Prosperity », *Foreign Policy*, 4 octobre 2017.
- Pigeaud, Fanny et Ndongo Samba Sylla (2021). « *La dernière monnaie coloniale de l'Afrique* ». Pluto Press.
- John Steinbeck (2002) « *Les raisins de la colère* ». Centennial ed. Penguin Books Ltd.
- François-Xavier Verschave (1998). « La Françafrique : *Le plus long scandale de la République* ». Stock
- Ali Zafar (2021). « La zone du franc CFA : le développement économique et la reprise post-COVID ». *Palgrave MacMillan*.



Le mythe de la garantie française de la convertibilité du franc CFA : dimension politique et économique

Ndongo Samba Sylla

Résumé : La majorité des experts considèrent comme acquise l'idée selon laquelle les banques centrales émettrices du franc CFA bénéficient d'une « garantie illimitée » de la part du Trésor français. Cet article soutient que cette soi-disant garantie est un « mythe commode » qui légitime l'ingérence du gouvernement français dans les affaires économiques et monétaires des pays africains. Certains des avantages politiques et économiques que la France retire de cette supposée « garantie » y sont évoqués, tout comme les contraintes que cela engendre pour les pays de la zone CFA, surtout le choix d'un ancrage à l'euro qui ne saurait être justifié par des raisons purement économiques.

Mots-clés : franc CFA, convertibilité, régime de change, privilège exorbitant, zone du franc, union monétaire

Classification JEL : F31, F54, F55, N17, O23, O24

1. Introduction

« La garantie de la valeur du franc CFA est [...] une absurdité logique »
Joseph T. Pouemi

À sa naissance en 1945, le franc des colonies françaises d'Afrique (ou franc CFA) avait cours dans l'empire colonial français en Afrique subsaharienne. Il a survécu à la vague d'indépendances des pays africains dans les années 1960 et à la majorité des bouleversements économiques et géopolitiques survenus ensuite à travers le monde. Sur l'ensemble du continent, la décolonisation monétaire a impliqué l'adoption de monnaies nationales par les nouveaux États indépendants

et le démantèlement progressif des zones monétaires coloniales (la zone sterling, la zone peseta, la zone escudo, la zone monétaire belge).

Les pays francophones au sud du Sahara ont fait exception à cette tendance, car la plupart d'entre eux ont maintenu leur appartenance à la zone franc (Mensah, 1979). En effet, la France a conditionné leur accès à l'indépendance à la signature d'accords de coopération portant sur des domaines de souveraineté tels que les matières premières, le commerce extérieur, la défense, la monnaie, etc.¹ Certains pays, comme la Guinée en 1958, la Mauritanie et Madagascar en 1973, ont pu

quitter la zone franc. Pour les autres anciennes colonies françaises d'Afrique occidentale et centrale, le Togo et le Cameroun, une longue histoire de cooptation politique des élites justifie encore l'utilisation du franc CFA (Pigeaud et Sylla 2021a).

Ces dernières années, les manifestations populaires contre le franc CFA ont alimenté les débats économiques sur ses avantages et ses inconvénients, ainsi que sur son impact distributif. Cet article n'aborde pas cette question. Nous abordons ici la question relativement peu explorée de la « garantie de convertibilité illimitée ». En effet, de nombreux experts semblent considérer comme acquis le point de vue selon lequel les banques centrales qui émettent le franc CFA bénéficient d'une garantie illimitée de la part du Trésor français. Cet article soutient que cette soi-disant « garantie » est un mythe commode qui légitime l'ingérence permanente du gouvernement français dans les affaires économiques et monétaires des pays africains après leur accession à l'indépendance.

Ce document se compose de 6 parties. La partie suivante décrit brièvement le fonctionnement du système CFA, les avantages qu'il est censé offrir à la France et les récentes évolutions dans ce domaine. La troisième partie montre que la « garantie » française n'existe qu'en principe puisque le système CFA a été conçu

de telle sorte qu'il la rend superflue. La quatrième partie montre que les banques centrales de la zone franc mettent des ressources financières à la disposition du Trésor français alors que ce dernier est supposé leur fournir une « garantie ». La cinquième partie souligne le fait que l'ancrage du franc CFA à l'euro est le corollaire de cette garantie et qu'à ce titre, il n'a aucune justification économique valable. La dernière partie sert de conclusion à cette réflexion.

2. Le système du franc CFA

L'acronyme CFA désigne deux dénominations, à savoir le franc de la « Communauté financière africaine » et le franc de la « Coopération financière en Afrique centrale ». Le premier est émis par la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) pour les 8 pays qui composent l'Union monétaire ouest-africaine (UMOA) créée en 1962 : Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal, Togo et Guinée-Bissau, une ancienne colonie portugaise qui l'a intégrée en 1997. Le second est émis par la Banque des États de l'Afrique centrale (BEAC) pour les 6 pays qui composent la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), à savoir le Cameroun, la République centrafricaine, le Tchad, le Gabon, la République du Congo et la Guinée équatoriale, une ancienne colonie espagnole qui a intégré ce groupe en 1985.

¹. Pour en savoir plus sur ses accords de coopération, voir le Journal officiel de la Communauté. Recueil des actes et Informations, 15 août et 15 décembre 1960, République française.

Ces 14 pays, auxquels s'ajoutent les Comores, constituent la zone franc en Afrique. Les billets de banque en francs CFA sont imprimés par la Banque de France, tandis que les pièces de monnaie en francs CFA sont fabriquées par la Monnaie de Paris. Selon un cadre de la Banque de France, la BCEAO et la BEAC sont « les deux principaux clients de la Banque de France hors zone euro et représentent plus de 40 % et même près de la moitié de sa charge future. [Ce sont] des clients importants pour l'avenir de cette activité en France » (Pigeaud et Sylla, 2020).

Quatre principes régissent le fonctionnement du franc CFA (et du franc comorien). Le premier est l'ancrage au franc français, qui a été remplacé par l'euro en 1999. Le deuxième principe est la liberté de transfert des capitaux et des revenus entre les deux blocs CFA et la France d'une part, et à l'intérieur de chaque bloc d'autre part. Le troisième principe concerne la « garantie de convertibilité illimitée » du Trésor français, c'est-à-dire la promesse du Trésor français de prêter à la BCEAO et à la BEAC les montants souhaités en euros lorsque le niveau de leurs réserves de devises est insuffisant.

Il s'agit d'un engagement budgétaire qui relève des prérogatives du gouvernement français, par opposition à un éventuel engagement

monétaire qui impliquerait la Banque de France. En contrepartie de cette garantie, la BCEAO et la BEAC disposent de représentants français dans leurs instances, qui contrôlent la politique monétaire et de change avec un droit de veto, autrefois statutaire, aujourd'hui implicite. En effet, pour les décisions impliquant des modifications statutaires, l'unanimité des membres est requise au sein du Comité de politique monétaire et du Conseil d'administration. Une autre contrepartie est l'obligation, pour la BCEAO et la BEAC, de déposer la moitié de leurs réserves de change sur un compte d'opérations, compte spécial du Trésor français, conformément au quatrième principe, à savoir la centralisation des réserves de change.²

Ce dispositif institutionnel, qui date de la période coloniale, a été conçu à l'origine pour servir les intérêts métropolitains. Parmi les avantages incontestables de la zone franc, on peut citer l'accès à des débouchés privilégiés et stables pour les entreprises françaises et la garantie qu'elles peuvent rapatrier leurs capitaux et leurs revenus sans risque de change et de transfert. La France peut également acheter ses importations en provenance de la zone franc dans sa propre monnaie, ce qui lui permet d'économiser ses réserves de change et de

soutenir indirectement la valeur de sa monnaie. Cet avantage a été particulièrement important pendant la période du franc, une monnaie relativement instable qui a subi dix dévaluations entre 1948 et 1986. En outre, la France gagne des devises grâce à ses éventuels excédents commerciaux avec les pays de la zone CFA et aux dépôts obligatoires des réserves de change de ces pays dans les comptes d'opérations/auprès du Trésor français (Conseil économique et social, 1970). En résumé, la France jouit, dans les limites de la zone franc, d'une sorte de privilège exorbitant.

Au fil des décennies, la domination monopolistique de la France et de ses banques sur les économies de l'UMOA et de la CEMAC s'est progressivement érodée du fait de la libéralisation du commerce mondial et de l'intensification de la concurrence internationale. Cependant, ces évolutions ne semblent pas avoir altéré l'appétit des Français pour le système CFA. Selon les estimations les plus récentes, 49 % des entreprises françaises opérant dans la zone franc la considèrent comme « un atout extrêmement favorable pour les affaires ». Pour 47 % d'entre elles, il s'agit d'un « plus, sans être déterminant par rapport à d'autres facteurs ». Seules 4 % la considèrent comme un handicap (Gaymard, 2019, 222). Le rapport du ministère français des Affaires étrangères qui cite ces chiffres prévoit avec optimisme que la zone franc ne disparaîtra pas de sitôt : « Ainsi, le scénario le plus

probable n'est pas son abandon, mais la poursuite de ses mutations » (Gaymard, 2019, 63).

En revanche, les populations africaines sont de plus en plus critiques à l'égard des relations monétaires privilégiées avec la France. Outre l'acronyme FCFA qui leur rappelle ses origines coloniales, elles se demandent pourquoi la France est représentée au sein des instances de la BCEAO et de la BEAC, pourquoi cette dernière doit déposer une partie de ses réserves de change auprès du Trésor français, et pourquoi elles confient à la Banque de France le soin de fabriquer leurs billets de banque. Par exemple, selon un sondage réalisé par Afrobaromètre (2019), les deux tiers des Togolais pensent que le franc CFA profite principalement à la France et qu'il devrait être supprimé.

En décembre 2019, dans un contexte de critiques croissantes, la France, ainsi que la Côte d'Ivoire, ont décidé de modifier le fonctionnement du système CFA en Afrique de l'Ouest. La BCEAO elle-même semble avoir été informée en même temps que le grand public. Comme le note un rapport parlementaire français, l'annonce de cette réforme à Abidjan par les présidents Emmanuel Macron et Alassane Ouattara « a surpris tout le monde : les élus, les opérateurs économiques, la Banque centrale et la population » (italique ajouté) (Mbaye, 2020, 26).

Cette réforme a mis fin à l'obligation

2. Jusqu'au milieu des années 1970, elles étaient tenues de déposer 100 % de leurs réserves de change auprès du Trésor français. Depuis, avec l'africanisation de ces deux banques centrales et la délocalisation de leur siège respectivement à Yaoundé et Dakar, le taux de dépôt obligatoire a été abaissé à 65 %. Depuis 2005 (pour la BCEAO) et 2007 (pour la BEAC), il a de nouveau été abaissé pour atteindre 50 %. Pour en savoir plus, voir Guillaumont et Guillaumont (2017) et Pigeaud et Sylla (2021a).

pour la BCEAO de déposer la moitié de ses réserves de change auprès du Trésor français. En lieu et place des représentants français, une personne est désignée par la France et les pays de l'UMOA. En contrepartie, le gouvernement français a fait adopter des mesures qui lui permettent de continuer à surveiller et à contrôler la politique monétaire et de change de la BCEAO en vertu de sa garantie, et de faire revenir ses représentants en cas de crise.

L'annonce, par Monsieur Ouattara et le président Macron, que le franc CFA en Afrique de l'Ouest serait rebaptisé éco en juin 2020 était peu crédible. Pour des raisons techniques et juridiques, le délai était trop court pour permettre l'introduction d'une nouvelle unité de compte. De plus, « éco », abréviation de ECOWAS (Economic Community of West African States en anglais et Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest en français), est le nom choisi par la CEDEAO pour son projet de monnaie régionale unique pour 15 pays, dont les huit pays de l'UMOA.

En principe, ces derniers ne peuvent pas utiliser cette appellation car aucun d'entre eux ne remplit encore les critères d'entrée dans la future zone monétaire de la CEDEAO. La tentative des pays du CFA de s'approprier le nom d'éco, en violation de la feuille de route de la CEDEAO, a été critiquée par le président nigérian Muhammadu Buhari. « C'est un sujet de préoccupation qu'un

peuple avec lequel nous souhaitons entrer dans une union prenne des mesures importantes sans nous faire confiance pour discuter. » Sans confiance, a-t-il poursuivi dans un fil Twitter daté du 23 juin 2020, « nos ambitions pour une Union monétaire stratégique en tant que bloc de la CEDEAO pourraient très bien être sérieusement compromises. »

En réalité, la réforme Macron-Ouattara est plus administrative que monétaire. Elle n'a pas mis fin au franc CFA, comme l'a laissé entendre une partie de la presse internationale. L'ancrage à l'euro a été maintenu, de même que le contrôle juridique et politique de la France sur l'UMOA, formalisé par un nouvel accord de coopération et une convention de garantie (Pigeaud et Sylla, 2021b).

3. Le mythe de la « garantie » française

La « garantie de convertibilité illimitée » constitue la principale justification juridique de la position dominante et des prérogatives de la France au sein du système CFA. Sans cette garantie, le gouvernement français aurait eu beaucoup de mal à justifier son rôle de gardien monétaire pour la plupart de ses ex-colonies au sud du Sahara.

Cette garantie est rendue superflue par les règles auxquelles la BCEAO et la BEAC sont soumises (Tinel, 2016). Dans le cadre de leur accord monétaire avec le gouvernement français, elles doivent chacune maintenir un ratio de couverture des émissions monétaires (c'est-

à-dire le rapport entre le total des réserves officielles de change et la base monétaire) d'au moins 20 %. En dessous de cette limite, elles doivent resserrer leur politique monétaire et tenter de reconstituer leur stock de réserves de change. Ce système d'alerte permet ainsi de prévenir un éventuel déclenchement de la garantie du Trésor français. Dans la pratique, les deux banques centrales maintiennent généralement des ratios de couverture de l'émission monétaire relativement élevés.

Sur la période 1960-2022, cette garantie n'a été activée pour la BCEAO et la BEAC qu'au cours des années 1980 (Veyrune, 2007, 7-8). À cette époque, les pays africains connaissaient en effet une crise de la dette. La crainte d'une dévaluation du franc CFA, à laquelle la France s'était opposée malgré les recommandations du FMI, a alimenté la fuite des capitaux de la zone franc. Les découverts accordés par le Trésor français à la BCEAO et à la BEAC s'inscrivent dans ce contexte. Dans le cas de la BCEAO, ils représentaient une moyenne annuelle d'environ 100 millions de dollars (32 milliards de francs CFA) entre 1980 et 1989 (BCEAO, 2000, 41), un chiffre relativement insignifiant comparé à une fuite de capitaux hors de la zone franc estimée à 2,2 milliards de dollars (750 milliards de francs CFA) pour 1988 et 1989 uniquement (van de Walle, 1991, 395).³

En 1994, la France aurait pu utiliser sa garantie pour empêcher la dévaluation du franc CFA, qu'elle a décidé de concert avec le FMI, malgré l'opposition de la plupart des chefs d'État africains. L'effet immédiat de la dévaluation de 50 % du franc CFA par rapport au franc français a été de porter les ratios de couverture des émissions monétaires à plus de 90 % (BCEAO, 2000, 41). Les mesures d'appui du gouvernement français pour atténuer les conséquences de cet ajustement nominal brutal se sont autofinancées, puisque la valeur en francs CFA du budget du ministère français de la Coopération a doublé du jour au lendemain.

La nature supposée de la garantie française n'a pas échappé à l'attention d'hommes politiques et d'économistes africains avertis. Dans un ouvrage consacré à ce sujet, Mamadou Diarra, ancien directeur de l'Office des changes du Sénégal, fait remarquer :

« Si garantie il y a, on se demande pourquoi cette limite a été fixée à 20 %, puisque l'intervention monétaire ne devrait survenir que lorsque les avoirs extérieurs des États tombent à zéro. La véritable garantie monétaire ne peut entrer en jeu qu'à partir de ce moment. En effet, tant qu'un individu a encore un solde créditeur sur son compte courant, le banquier ne lui accordera aucune aide. » (Diarra, 1972, 13-14)

3. L'auteur utilise les taux de change (moyens) historiques pour convertir les francs CFA en dollars pour la période considérée. Voir par exemple : <https://fxtop.com/>

Les fonctionnaires français eux-mêmes reconnaissent que cette garantie n'a pas été utilisée au cours des trois dernières décennies. « Le pari est qu'il en sera de même à l'avenir » selon un rapport parlementaire français (Mbaye, 2020, 84). Pour sa part, le FMI a noté dans un rapport sur la CEMAC qu'« il existe une incertitude quant à la capacité du Trésor français, lui-même intégré dans les règles plus larges de la zone euro, à fournir une telle garantie à grande échelle pour une période indéfinie » (Zamaróczy, Fleuriet et Gijón, 2018, 37).

En fait, la France dispose de deux garanties qui lui permettent d'échapper à sa garantie de convertibilité. D'une part, elle peut s'assurer que la BCEAO et la BEAC constituent des stocks de réserves de change suffisants parce qu'elle est représentée au sein de leurs instances et parce qu'elle détient habituellement la moitié de leurs réserves de change. À cet égard, il convient de noter que 72 % du stock d'or monétaire de la BCEAO est déposé à la Banque de France (BCEAO, 2022, 43). Deuxièmement, au lieu de jouer son rôle contractuel de prêteur en premier ressort, la France peut toujours faire appel au FMI lorsque les pays de la zone CFA rencontrent des problèmes de balance des paiements, c'est-à-dire lorsqu'il y a un besoin objectif d'activer sa garantie.

La garantie française n'étant pas effective, la BEAC et la BCEAO sont généralement obligées de constituer des stocks de réserves de change relativement importants pour maintenir l'ancrage à l'euro. Elles y parviennent de deux manières : par le rationnement du crédit intérieur (faible croissance de la base monétaire) et par l'émission, par les États, de titres de dette en devises qui offrent souvent des rendements très supérieurs à ceux applicables à leurs réserves de change. Le rapport 2019 du FMI sur l'UMOA fait un constat similaire :

« Entre début 2017 et fin 2018, la BCEAO a réduit son volume de refinancement aux banques d'environ 24 %. La liquidité régionale s'est néanmoins progressivement améliorée dans le sillage des euro-obligations émises par la Côte d'Ivoire et le Sénégal [...] qui ont conduit à une réduction substantielle des émissions d'obligations souveraines sur le marché régional » (FMI, 2019, 4).

En effet, en 2018, la Côte d'Ivoire et le Sénégal ont émis des euro-obligations de diverses échéances offrant des rendements compris entre 4,75 % et 6,75 % (Bonizzi, Laskaridis et Griffith, 2020, 41-42) qui ont contribué à accroître les réserves de change de la BCEAO, lesquelles étaient à leur tour partiellement détenues auprès du Trésor français pour des taux inférieurs à 1 %.

4. Un système avantageux pour le Trésor français

Comme les soldes des comptes d'opérations de la BEAC et de la BCEAO ont été créditeurs pendant 5 des 6 dernières décennies de la période post-indépendance, il s'ensuit que les pays africains ont généralement mis des ressources financières à la disposition de leur garant, le Trésor français. L'une des rares publications à avoir abordé la question de l'utilisation de ces réserves de change par le Trésor français est un rapport du Conseil économique et social français datant de 1970.

Ce rapport notait que « les soldes créditeurs des comptes d'opérations constituent l'une des ressources utilisées par le Trésor français pour financer les engagements résultant des découverts dans l'exécution des lois de finances et de l'amortissement de la dette publique » (Conseil économique et social, 1970, 208). En d'autres termes, les financements mis à disposition par la BCEAO et la BEAC pourraient être utilisés par le Trésor français pour financer son déficit public. En 2019, ce constat a été confirmé par un responsable du Trésor français : « Ce qui est vrai, c'est que ces sommes [sur le compte d'opérations], qui sont très limitées, atténuent très marginalement le volume de la dette émise chaque année par l'État, puisque de facto elles sont détenues en cash sur le compte de l'État » (Deutsche Welle,

2019).

Les réserves de change de la BEAC et de la BCEAO auprès du Trésor français sont relativement marginales par rapport au stock de la dette publique française, qui s'amortit sur un horizon long. En revanche, elles sont relativement importantes par rapport au déficit public français, un indicateur beaucoup plus pertinent. Elles représentaient 15 % du déficit public français en 2017 (Pigeaud et Sylla, 2020) et plus du double de l'aide publique au développement officiel de la France à l'Afrique subsaharienne en 2016 (Pigeaud et Sylla, 2021a, 96).

Bien sûr, le gouvernement français n'a aucune difficulté pour se financer. Il peut sans doute se passer des réserves de change des pays africains, même s'il semble en tirer parti. En 2021, alors que le Parlement français s'apprêtait à ratifier la réforme Ouattara-Macron, Jérôme Bascher, rapporteur de la commission des finances du Sénat français, notait candidement : « Sur les réserves de change détenues par le Trésor français, pendant longtemps, le Trésor, et donc la République française, a gagné de l'argent sur la rémunération des dépôts » (Sénat, 2021).

Même en l'absence d'avantages financiers, les prérogatives associées à la garantie permettent au Trésor français d'exercer un contrôle politique important sur les pays CFA.

En effet, le système du franc CFA peut être utilisé pour mettre au pas les dirigeants des pays membres qui sont en conflit avec le gouvernement français. La façon habituelle d'utiliser le système CFA est d'organiser un embargo financier : restreindre l'accès du gouvernement dissident à ses comptes bancaires à la banque centrale, ou arrêter le refinancement du système bancaire national et les opérations financières avec le monde extérieur. Ce fut d'ailleurs le cas pour le gouvernement de Laurent Gbagbo en 2011 en Côte d'Ivoire et début 2022 pour le gouvernement d'Assimi Goita au Mali. Ces mesures répressives constituent une violation des textes qui régissent le fonctionnement de la BCEAO et de l'UMOA (Pigeaud et Sylla, 2021a, 96-97 ; Pigeaud et Sylla, 2022).

Le système CFA, épée de Damoclès potentielle sur les dirigeants dissidents, a la vertu de ne pas engendrer de coûts de gestion importants pour le Trésor français. En effet, les taux d'intérêt qu'il offre aux dépôts de la BEAC et de la BCEAO ont souvent été négatifs en termes réels (c'est-à-dire que les taux d'intérêt nominaux sont inférieurs à l'inflation). Comme l'a observé l'économiste camerounais Joseph Tchundjang Pouemi (2000) au début des années 1980, cela signifie que ces deux banques centrales ont, en termes réels, rémunéré le Trésor français pour qu'il détienne en leur nom une partie de leurs réserves de change.

Après la grande crise financière, les politiques monétaires non conventionnelles (assouplissement quantitatif, politiques de taux d'intérêt nul) se sont souvent traduites par des rendements réels négatifs d'une année sur l'autre. Les actifs détenus sur les comptes d'opérations étaient rémunérés sur la base du taux de la facilité de prêt marginal de la BCE, qui est passé de 5,25 % en juillet 2008 à 0,25 % en mars 2016. Compte tenu des rendements réels négatifs enregistrés entre 2010 et 2013, les pays de la zone CFA ont négocié avec le gouvernement français un taux plancher de 0,75 % (Pigeaud et Sylla, 2021a).

Dans le cas de la BCEAO, suite à la clôture de son compte d'opérations, ce taux plancher ne s'applique plus. On peut penser qu'il n'était plus rentable pour l'État français de payer un taux d'intérêt de cette ampleur dans un contexte où il pouvait émettre de la dette à des taux nuls ou négatifs sur les marchés. Dès lors, la BCEAO a investi la majeure partie des avoirs qu'elle détenait auparavant sur le compte d'opérations dans des instruments de dette souveraine libellés en euros (BCEAO, 2022, 45-49). Faute de transparence, on ne saurait exclure a priori l'hypothèse que ces avoirs aient quitté la poche gauche du Trésor français pour atterrir dans sa poche droite selon différents arrangements contractuels, ou médiatisés par le marché.

5. L'ancrage à l'euro, un arrangement politique

Un point souvent négligé dans les discussions sur les régimes de change souhaitables pour les pays CFA est que Paris ne peut fournir une « garantie » que dans sa propre monnaie. En d'autres termes, tant que les pays africains s'en tiendront à la garantie française, ils devront se contenter de l'ancrage à l'euro. L'ancrage à l'euro et la garantie sont deux facettes d'une même pièce.

L'ancrage du franc CFA à l'euro s'explique essentiellement par des considérations politiques, notamment par la volonté de la France de maintenir à tout prix la zone franc et de continuer à exercer son influence en faisant valoir son rôle de garant.

La zone franc aurait pu disparaître avec la dévaluation de 1994. À l'époque, il est clairement apparu que le degré de surévaluation du franc CFA variait considérablement d'un pays à l'autre. Par conséquent, un taux de dévaluation uniforme de 50 % n'était pas économiquement justifié, comme l'ont souligné certains économistes du FMI (Parmentier et Tenconi, 1996). Une telle décision était une « prime au laxisme et à la mauvaise gestion macroéconomique » (Conte, 1994, 36) mais c'était le prix à payer pour maintenir la zone franc. En conséquence, certains pays se sont vu imposer des niveaux d'inflation plus élevés et une

augmentation du poids de leur dette extérieure en francs CFA.

L'abandon du franc pour l'euro à partir de 1999 était également l'occasion de mettre fin à la zone franc ou de la réformer. À l'époque, de nombreux économistes africains avaient déconseillé l'ancrage du franc CFA à l'euro, craignant une perte d'autonomie monétaire et de compétitivité plus importante qu'auparavant (Ben Hammouda et Kassé, 2001). Ils n'ont cependant pas été écoutés. La France a pris sur elle de négocier avec ses voisins européens l'ancrage du franc CFA à l'euro. Le compromis trouvé a été formalisé dans la décision du Conseil de l'Union européenne du 23 novembre 1998⁴, qui place depuis lors les francs CFA et comorien sous la double tutelle de la France et des autorités politiques et monétaires de la zone euro (Pigeaud et Sylla, 2021a, 76-79).

Il va sans dire que le choix opéré jusqu'à présent en faveur de l'ancrage à l'euro n'a pas été motivé par des considérations économiques telles que la corrélation entre les cycles économiques, la structure des échanges et l'identification de la monnaie de référence pour les flux commerciaux et financiers.

Les cycles économiques de la zone euro ne sont pas nécessairement synchronisés avec ceux des pays de la zone franc, qui dépendent souvent de l'évolution des prix des matières

4. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31998D0683>

premières (Coburger, 2021). Avec l'euro comme ancrage nominal, les pays de la zone franc héritent de la politique monétaire rigide de la BCE, qui s'est principalement concentrée sur le maintien d'une inflation faible. Un tel cadre macroéconomique n'est pas adapté au contexte des pays en développement, dont la population est majoritairement jeune, et qui doivent donner la priorité à la transformation structurelle de leurs économies.

De même, l'évolution des relations commerciales entre la zone euro et les pays de la zone franc démontre toute la nécessité de se désolidariser de l'euro. Entre 2012 et 2020, les parts de la France (13-14 %) et de la zone euro (34 %) dans les importations de l'UMOA sont restées relativement stables. En revanche, leurs parts respectives des exportations de l'UMOA ont reculé, passant de 7,1 à 4,9 % pour la France et de 24,3 à 20 % pour la zone euro. Ce recul relatif est compensé par l'augmentation des exportations vers des pays européens n'appartenant pas à la zone euro.

C'est par exemple le cas de la Suisse qui est devenue la principale destination des exportations de l'UMOA en Europe. Sa part est ainsi passée de 12,1 à 24,5 % entre 2012 et 2020 (BCEAO, 2021, 35-36). Notons au passage que la part actuelle de la France dans les importations de l'UMOA (13-14 %)

est quatre à cinq fois plus élevée que sa part des exportations mondiales (2,8 %) (CNUCED, 2021). À ce titre, la parité fixe peut être vue comme une forme de préférence commerciale vis-à-vis des produits de la zone euro dans la mesure où cela implique que les pays de la zone CFA renoncent à utiliser le taux de change comme un instrument susceptible d'accroître leur compétitivité tarifaire et d'absorber les chocs.

Outre la géographie changeante des relations commerciales des pays CFA avec le reste du monde, il y a l'aspect crucial de l'espace monétaire dans lequel ils évoluent. Les pays de la zone CFA ont choisi l'euro comme ancrage nominal, même si les produits qu'ils exportent sont libellés en dollars américains, tout comme la plupart de leurs importations. Ils souffrent de devoir garantir un « privilège exorbitant » à la France dans un monde dominé par le « privilège exorbitant » du dollar. Il en résulte inévitablement un grand écart monétaire. Les pays de la zone CFA se trouvent en permanence en porte-à-faux par rapport aux cycles commerciaux et financiers mondiaux induits par le dollar américain. Lorsque l'euro s'apprécie par rapport au dollar, comme ce fut le cas entre 2002 et 2008, les pays de la zone CFA perdent leur compétitivité en termes de prix. Par contre, lorsque l'euro se déprécie, comme cela a été le cas au cours de la période récente, les pays de

la zone CFA gagnent en compétitivité en termes de prix nominaux, mais souffrent de l'inflation importée et du poids accru de la dette libellée en dollars et exprimée en francs CFA.

L'inadéquation de l'ancrage du franc CFA à l'euro est particulièrement évidente dans le cas des cinq pays producteurs de pétrole de la CEMAC. Le prix du pétrole étant fixé en dollars, la plupart des exportateurs de pétrole opèrent sur la base d'un taux de change flottant (Russie, Norvège, etc.) ou optent pour un panier de devises (Libye, Koweït) lorsqu'ils ne sont pas sur un taux de change fixe avec le dollar (Arabie saoudite, Qatar, etc.). Les pays de la CEMAC sont les seuls pays producteurs de pétrole au monde à maintenir une parité fixe avec l'euro. En général, en dehors des 14 pays de la zone CFA et des Comores, il n'y a que 10 autres pays dans le monde dont la monnaie est rattachée à l'euro (Sao Tomé-et-Principe, Cap-Vert et huit pays européens, principalement des petits pays comme le Kosovo, le Monténégro et Saint-Marin) (FMI, 2022, 10-11).

En vertu de l'accord de coopération et de la convention de compte d'opérations entre les pays de la CEMAC et le gouvernement français, la BEAC est tenue de déposer la moitié de ses réserves de change auprès du Trésor français. Ces dépôts étant effectués en euros, la BEAC doit souvent convertir une part importante de ses réserves en dollars américains sur le marché des changes

de Paris. Il ne fait aucun doute que cela crée, pour les pays de la CEMAC, des charges financières inutiles qui sont la contrepartie des rentes obtenues par le secteur financier français.

6. Conclusion

Bien que la « garantie » française soit purement nominale, elle contribue à légitimer l'ingérence du gouvernement français dans les affaires économiques et monétaires de la plupart de ses anciennes colonies africaines. Elle doit être analysée comme une garantie institutionnelle des intérêts français. Tout projet de réforme du régime de change du franc CFA devra mettre fin à ce mythe. Dans la pratique, cela nécessitera que les pays de la zone CFA, individuellement ou collectivement, décident de mettre fin à l'accord de coopération monétaire avec la France et à la convention de compte d'opérations/garantie qui l'accompagne. Il est temps que les pays de la zone CFA se souviennent des sages paroles écrites par Mamadou Diarra voici 50 ans maintenant :

« La garantie monétaire implique, pour ces États, la renonciation à un moyen d'action essentiel, mieux, à un pouvoir souverain, celui d'organiser et d'orienter, comme ils l'entendent, leur économie en fonction de leurs seuls besoins et de se doter des structures qui leur permettraient, en particulier, de se protéger contre les conséquences des fluctuations et des déséquilibres survenant chez les autres » (Diarra, 1972, 3).

Références

- Afrobarometer. 2019. « Les Togolais sont majoritairement pour une sortie du franc CFA », Afrobaromètre. 7 février. <https://www.afrobarometer.org/publication/ad276-les-togolais-sont-majoritairement-pour-une-sortie-du-franc-cfa/>
- BCEAO. 2022. États financiers de la BCEAO, 2021. BCEAO, <https://www.bceao.int/fr/publications/etats-financiers-de-la-bceao-au-titre-de-lexercice-2021>
- BCEAO. 2021. Rapport sur le commerce extérieur de l'UEMOA en 2020. BCEAO, <https://www.bceao.int/fr/publications/rapport-sur-le-commerce-exterieur-de-luemoa-en-2020>
- BCEAO, 2000, *Histoire de l'Union monétaire ouest-africaine*, tome 3, éditions Georges Israël, Paris.
- H. Ben Hammouda et M. Kassé (éds.). 2001. *L'avenir de la zone franc. Perspectives africaines*, Dakar et Paris : CODESRIA et Karthala.
- B. Bonizzi, C. Laskaridis et J. Griffiths. 2020 *Private Lending and Debt Risks of Low-Income Developing Countries*. Londres : Overseas Development Institute.
- C. Coburger, 2021. « The West African CFA Franc Zone as a Double Monetary Union: Loss of Economic Competitiveness and Anti-Developmental Path-Dependencies. » dans M.B. Gadha, F. Kaboub, K. Koddenbrock, I. Mahmood, et N. S. Sylla (éds.). *Economic and Monetary Sovereignty in 21st Century Africa*. Londres : Pluto Press, 131-157.
- Conseil économique et social. 1970, « Les problèmes monétaires de la zone franc ». Réunion, 10-11 mars 1970. *Journal officiel de la République française*, 15 avril.
- B. Conte, 1994. « L'après-dévaluation : hypothèses et hypothèques » *Politique africaine* 54, 32-46.
- Deutsche Welle. 2019. Franc CFA (5) : Les fantasmes autour d'une monnaie controversée. 25 mars. <https://www.dw.com/fr/franc-cfa-5-les-fantasmes-autour-dune-monnaie-controvers%C3%A9e/a-48056233>.
- M. Diarra, 1972. *Les États africains et la garantie monétaire de la France*. Dakar : Nouvelles Éditions Africaines.
- H. Gaymard, 2019. Relancer la présence économique française en Afrique : l'urgence d'une ambition collective à long terme. Avril. <https://www.economie.gouv.fr/remise-rapport-relancer-presence-economique-francaise-en-afrique-lurgence-dune-ambition-collective>
- P. Guillaumont et J. S. Guillaumont. 2017, « Quel avenir pour les francs CFA ? » Document de travail Ferdi, p. 188. Novembre.
- FMI (Fonds monétaire international). 2022. *Rapport annuel sur les régimes et les restrictions de change, 2021*. Washington, D.C. : FMI.
- <https://www.imf.org/en/Publications/Annual-Report-on-Exchange-Arrangements-and-Exchange-Restrictions/Issues/2022/07/19/Annual-Report-on-Exchange-Arrangements-and-Exchange-Restrictions-2021-465689>
- FMI. 2019. Union économique et monétaire ouest-africaine. Mars, Rapports pays du FMI n° 19/90. Washington, D.C. : FMI.
- A. Mensah, 1979. « The Process of Monetary Decolonization in Africa. » *Utafiti* 4 (1).
- J.-F. Mbaye, 2020. Rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères sur le projet de loi, après engagement de la procédure accélérée, autorisant la ratification de l'accord de coopération entre le gouvernement de la République française et les gouvernements des États membres de l'Union monétaire ouest-africaine. 27 novembre. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_afetr/l15b3602_rapport-fond#
- J. M. Parmentier et R. Tenconi. 1996. *Zone franc en Afrique. Fin d'une ère ou renaissance ?* Paris : L'Harmattan.
- F. Pigeaud et N. S. Sylla. 2020. « Réforme du franc CFA : les députés français mal informés par leurs techniciens ? » Février. <https://blogs.mediapart.fr/fanny-pigeaud/blog/20220/reforme-du-franc-cfa-les-deputes-francais-mal-informes-par-leurs-techniciens-0>
- F. Pigeaud et N. S. Sylla. 2021a. *La dernière monnaie coloniale de l'Afrique : l'histoire du franc CFA*. Londres : Pluto Press.
- F. Pigeaud et N. S. Sylla. 2021b. « Franc CFA : la farce de mauvais goût de Macron et Ouattara. » *Bulletin CODESRIA* 2&3, 23-27.
- F. Pigeaud et N. S. Sylla. 2022. « Un embargo financier illégal avec une empreinte néocoloniale. » 17 janvier. <https://blogs.mediapart.fr/fanny-pigeaud/blog/170122/mali-un-embargo-financier-illegal-avec-une-empreinte-neocoloniale>

- J. T. Pouemi, 2000. *Monnaie, servitude et liberté. La répression monétaire de l'Afrique, Menaibuc, Yaoundé*. (initialement publié en 1980 par les éditions Jeune Afrique).
- Sénat français. 2021. Séance publique du 28 janvier 2021 (matin). Projet de loi Union monétaire ouest-africaine. Discussion de l'article unique, https://videos.senat.fr/video.2082633_6012796f2b1b2.seance-publique-du-28-janvier-2021-matin?timecode=6335000. (entre 9:48:06 et 9:48:30).
- B. Tinel, 2016. Le fonctionnement et le rôle des comptes d'opérations entre la France et les pays africains. Dans K. Nubukpo, B. Tinel, M. Z. Belinga et D. M. Dembele (éds.). *Sortir l'Afrique de la servitude monétaire*. Paris : La Dispute. p. 101-122.
- N. Van de Walle, 1991. « The Decline of the Franc Zone. Monetary Policy in Francophone Africa. » *African Affairs* 90 (360), 383-405.
- R. Veyrune, 2007. *Fixed Exchange Rate and the Autonomy of Monetary Policy. The Franc Zone Case*. Document de travail n° 07/34. Washington, D.C. : Fonds monétaire international.
- CNUCED. 2021. *Evolution of the World's 25 Top Trading Nations*. <https://unctad.org/topic/trade-analysis/chart-10-may-2021>, consulté le 14 novembre.
- M. Zamaróczy, V. Fleuriet et J. Gijón. 2018. *Gestion des réserves internationales de la CEMAC Une nouvelle approche à moyen terme*. Washington, D.C. : Fonds monétaire international.

Compétitivité des pays de la zone CFA et implications pour la convergence à l'ère de la ZLECAf

Hippolyte Fofack et Ali Zafar

Chief Economist & Director for Research and International Cooperation
Economic Advisor & Head of Development Policy Research Hub:UNDP

Résumé : La Zone de libre-échange continental africain (ZLECAf) change la donne et a le potentiel pour accélérer la transformation des économies africaines en stimulant les échanges extra- et intra-africains. Ce document évoque l'existence d'un obstacle sérieux à la réalisation de ce potentiel en cela que les pays de la zone monétaire du franc CFA ont lancé le processus d'intégration continentale avec une monnaie surévaluée. Sa mise en œuvre pourrait être remise en cause dans un monde où les taux de change ont de plus en plus vocation à améliorer la compétitivité et la coexistence des régimes de taux de change fixe et flottant nuit au processus de convergence régionale. Les inégalités pourraient se creuser et la croissance portée par le commerce sera restreinte à moins que de véritables réformes ne soient mises en œuvre afin d'encourager l'intégration monétaire et d'atténuer le risque de dévaluations compétitives en réaction aux déséquilibres du commerce.

Mots-clés : ZLECAf, franc CFA, compétitivité, taux de change fixe, taux de change flottant, inflation

Classification JEL : E00, E42, E52, F15, F45, N17

1. Introduction

Suite à l'abandon du système de Bretton Woods, les principales économies mondiales ont adopté un régime de taux de change flottant au début des années 1970. De nombreux autres pays ont également fait le choix de renoncer aux taux fixes au cours des décennies qui ont suivi (Frankel, 2023 ; Velasco, 2023). Il existe tout un éventail d'options intermédiaires entre les extrêmes que sont les taux fixes

fermes et les taux flottant librement mais la transition mondiale vers ces derniers a été telle que la flexibilité des taux de change est devenue la norme. Les taux de change fixes sont désormais l'exception dans les arcanes des banques centrales et des politiques monétaires¹ alors que les monnaies de toutes les économies de premier plan sont flottantes d'après le tout dernier rapport sur les accords de

1. Entre ces deux extrêmes, plusieurs options intermédiaires existent, dont les zones cibles, les paniers de devises, les parités ajustables, les clauses dérogatoires et les flottements systématiques.

change publié par le Fonds monétaire international (FMI, 2022a).

Les taux de change flexibles ont également été adoptés par les pays à faible revenu. En 1975, 87 % des pays en développement avaient un taux de change fixe, tandis que 10 % seulement avaient des taux de change flexibles (FMI, 1997).² En revanche, en 2021, moins de 25 % des économies émergentes et en développement avaient un taux de change fixe, mais plus de 75 % avaient une forme ou une autre d'accord plus souple (ancrage souple, intermédiaire, flottant, flottant libre) (FMI, 2022a). Le ratio de parité fixe est encore plus faible si l'on exclut de l'échantillon le grand groupe de pays du franc CFA dont la monnaie est ancrée à l'euro (Pouemi, 1980 ; FMI, 2023a, 2023b).³

L'augmentation du nombre de pays dotés d'un taux de change flexible dans la période post-Bretton Woods illustre les avantages potentiels des taux de change flottants par rapport aux taux de change fixes. L'intégration accrue de l'économie mondiale expose les pays à la transmission de chocs externes à leur économie nationale par le biais de flux de capitaux transfrontaliers volatils. La flexibilité des taux de change flottants peut protéger les pays de ces chocs tout en leur permettant de fixer les taux d'intérêt en fonction des objectifs de

leur politique intérieure. Les taux de change flottants peuvent éviter les attaques spéculatives qui touchent parfois les pays dont les taux de change sont fixes (Frankel, 2023 ; Velasco, 2023). De plus en plus de recherches empiriques soutiennent ce point de vue, une étude récente ayant montré que les agrégats macroéconomiques (tels que le PIB et l'investissement) sont moins affectés par l'appréciation du dollar américain dans les pays ayant des taux de change flexibles (Obstfeld et Zhou, 2022).

La compétitivité peut également être stimulée par la flexibilité associée aux régimes flottants. Les pays ont mis en place des taux de change ciblés pour affaiblir leur monnaie, subventionnant de fait les exportations. Cela fausse les évaluations relatives des monnaies, ce qui a une incidence sur le commerce international et la balance des paiements des pays (Dominguez, 2019). Le ciblage des taux de change est si efficace et si répandu que le Congrès américain a chargé le Trésor de publier un rapport annuel sur cette pratique. L'objectif est ainsi de faire pression sur les partenaires commerciaux perçus comme maintenant artificiellement leurs taux de change à la baisse afin d'obtenir un avantage concurrentiel (Dominguez, 2019 ; Condon, 2023).⁴

2. Pour en savoir plus, voir <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/weo1097/pdf/octweo04.pdf>

3. À l'origine, CFA désignait les colonies françaises d'Afrique. Leur monnaie, le franc CFA a été ancré au franc après leur indépendance et est, depuis 1999, ancré à l'euro. Pour en savoir plus sur le franc CFA, voir Pouemi (1980), Pigeaud et Sylla (2021), Zafar (2021).

4. Dans l'une des plus drastiques décisions de l'administration américaine, celle-ci a proposé d'utiliser des droits compensatoires sur les importations à l'encontre des pays qui subventionnent leurs exportations en manipulant leurs taux de change. Pour en savoir plus, voir <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-06-16/us-keeps-china-on-fx-watchlist-without-designating-manipulators#xj4y7vzkg>

Aucun pays africain n'est inscrit sur la liste de surveillance des pays qui manipulent les devises établie par les États-Unis, qui vise principalement les géants commerciaux bénéficiant d'un excédent commercial bilatéral important et d'un excédent de la balance courante équivalant à au moins 3 % du PIB (Condon, 2023).⁵ La plupart des pays africains, y compris les membres de la zone franc CFA, sont des acteurs marginaux sur la scène commerciale mondiale, la contribution combinée de la région représentant moins de 3 % du commerce mondial (Afreximbank, 2023 ; Fofack, 2020). Pourtant, ils sont confrontés à des défis de compétitivité en période d'instabilité macroéconomique accrue et de volatilité mondiale, ce qui peut entraîner des périodes régulières d'ajustements internes douloureux (par des dévaluations internes) imposées aux ménages. En outre, les pays de la zone CFA seront confrontés à une nouvelle série de défis dans le cadre de la mise en œuvre de la ZLECAf qui est entrée en vigueur en 2021 (Fofack, 2020).

Le premier défi est un déficit de compétitivité qui pourrait affecter leur performance dans la compétition pour attirer les investissements directs étrangers. Les investissements étrangers accompagnés de transferts de technologie sont essentiels au développement des chaînes de valeur régionales et à la transformation structurelle indispensable à une intégration efficace dans

l'économie mondiale (Fofack, 2020 ; Afreximbank, 2023). Ces dernières années, la répartition régionale des investissements directs étrangers a été fortement orientée vers les pays non-CFA. Le deuxième défi est que toute dévaluation compétitive nécessaire, faute de l'ajustement automatique dont bénéficient les pays ayant mis en place des régimes de taux de change flottants, pourrait nuire davantage à la compétitivité des pays CFA, creusant ainsi leurs déficits courants.

Ce document examine les défis auxquels sont confrontés les pays francophones de la zone CFA en matière de compétitivité à l'ère de la ZLECAf et évoque les implications que cela pourrait engendrer pour la convergence économique à l'échelle régionale. La deuxième partie évalue la dynamique des monnaies africaines post-COVID-19 dans le sillage de la forte dépréciation des monnaies survenue dans les pays où un taux de change flexible a permis d'absorber les chocs tout en créant des distorsions des taux de change avec le groupe CFA. Les toutes dernières estimations régionales de ces distorsions, par rapport à celles des pays dont le taux de change est ancré, sont évoquées dans la troisième partie. La quatrième partie examine les défis auxquels sont confrontés les pays de la zone CFA en matière de compétitivité à l'ère de la ZLECAf ainsi que les implications que cela pourrait engendrer pour la convergence ou l'absence de

convergence. La dernière partie sert de conclusion à cette réflexion.

II. Dynamique des monnaies africaines post-COVID-19

La pandémie de Covid-19 et les réponses politiques apportées ont ouvert la voie à une série de crises et à ce que l'on a appelé une « polycrise », à savoir un monde fait de crises géopolitiques, sanitaires, financières et économiques qui se chevauchent. Par exemple, les perturbations incessantes de la chaîne d'approvisionnement déclenchées par le COVID-19, puis exacerbées par la crise ukrainienne, se sont ajoutées aux pressions inflationnistes résultant des importantes mesures de relance budgétaire et monétaire prises par les économies avancées. Ces facteurs se sont combinés pour mettre le monde tout entier sur la voie de fortes hausses de prix et d'une inflation record (Fofack, 2023b). En outre, les banques centrales au cœur de ce système ont réagi de manière très agressive pour ramener l'inflation à son niveau cible et l'empêcher de s'enraciner. Ce resserrement – la Réserve fédérale américaine a augmenté ses taux d'intérêt de 475 points de base en l'espace d'un an – a entraîné une forte appréciation du dollar, ce qui a créé de nouveaux défis pour les économies de marché émergentes et en développement,

y compris les économies africaines (FMI, 2023c).

Le resserrement des conditions monétaires mondiales a déclenché des sorties massives de capitaux des économies de marché émergentes et en développement, les investisseurs faisant le choix de se réfugier dans la sécurité et de rechercher des rendements plus élevés (Fofack, 2023b).⁶ Cette inversion des flux de capitaux a eu un impact sur la gestion macroéconomique et a réduit la croissance dans les économies de marché émergentes et en développement. En Afrique, l'Égypte, l'un des pays les plus intégrés à l'économie et au système financier mondiaux, a été particulièrement touchée, les investisseurs mondiaux ayant retiré environ 20 milliards de dollars de la dette locale au premier trimestre 2022. Ces retraits ont accentué la pression sur le taux de change du pays qui s'est déprécié de plus de 55 % en 2022 (FT, 2023).

La plupart des monnaies des économies de marché émergentes et en développement se sont dépréciées par rapport au dollar en 2022, ce qui a contribué à alimenter l'incendie provoqué par l'inflation (Fofack, 2023a). Cela a été particulièrement le cas en Afrique où les pays dépendent, en majorité, fortement du commerce international pour leurs recettes en devises.⁷

6. Pour en savoir plus, voir <https://www.project-syndicate.org/commentary/svb-collapse-could-lead-to-dollar-depreciation-silver-lining-for-global-south-by-hippolyte-fofack-2023-05?barrier=accesspaylog>
<https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-06-16/us-keeps-china-on-fx-watchlist-without-designating-manipulators>

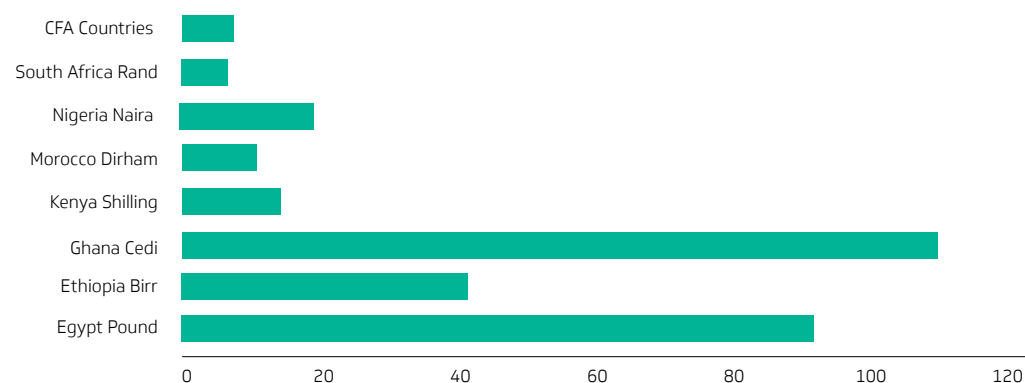
7. Les effets inflationnistes de l'environnement mondial difficile sont encore exacerbés par le fait que le prix de la plupart des produits de base est fixé en dollar qui, malgré les efforts de dédollarisation, reste la principale monnaie des échanges. En effet, plus des deux tiers des importations sont encore libellés en dollars américains. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-06-16/us-keeps-china-on-fx-watchlist-without-designating-manipulators>

5. Dans sa dernière version en date, la « liste de surveillance » des économies dont les pratiques monétaires et les politiques macroéconomiques méritent une attention particulière établie par le Trésor américain, inclut la Chine, l'Allemagne, la Malaisie, Singapour, la Corée du Sud, la Suisse et Taiwan. Pour en savoir plus, voir <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-06-16/us-keeps-china-on-fx-watchlist-without-designating-manipulators>

Selon des recherches effectuées par le FMI, une augmentation d'un point de pourcentage du taux de dépréciation par rapport au dollar américain dans la région entraîne en moyenne une augmentation de l'inflation de 0,22 % au cours de la première année. (Kemoe et al., 2023). En outre, les pays africains, qui sont également fortement exposés au « péché originel » consistant à libeller la dette extérieure en devises (Hausman et Panizza, 2003 ; Fofack, 2023a) ont été touchés par le resserrement agressif des conditions financières mondiales qui a poussé le taux de change effectif du dollar à son niveau le plus élevé depuis 20 ans.

La synchronisation mondiale des vents contraires qui façonnent cette « polycrise » permet d'évaluer l'impact de ces crises dans la région en termes de taux de change et de conditions monétaires. Conformément à la tendance mondiale, la plupart des monnaies africaines se sont fortement dépréciées par rapport au dollar entre octobre 2020 et janvier 2023. Sur les 36 pays africains examinés, 29 se sont dépréciés par rapport au dollar (BAD, 2023) au cours de la période examinée (voir figure 1). Toutefois, comme prévu, les monnaies flottantes ont enregistré des dépréciations plus fortes que les monnaies à taux de change fixe, et plus particulièrement les pays du franc CFA dont la monnaie est ancrée à l'euro.

Figure 1 : Pourcentage de dévaluation entre octobre 2020 et janvier 2023



Source : AFDB Africa and Global Economic Trends – January 2023

Par exemple, le cedi ghanéen a perdu plus de 100 % de sa valeur, ce qui est nettement supérieur au franc CFA qui s'est déprécié en moyenne de moins de 10 %. La différence dans l'ampleur de cette dépréciation illustre peut-être à la fois l'ajustement qui se produit automatiquement dans le cadre de taux de change flexibles et l'intensité des vents contraires mondiaux. En théorie, les pays dont les déficits commerciaux se creusent subissent des dépréciations réelles de leurs taux de change. Pour citer Milton Friedman, l'un des plus fervents défenseurs d'un régime flottant, « les variations du taux de change se produisent rapidement, automatiquement et continuellement et tendent donc à produire des mouvements correctifs avant que les tensions ne s'accumulent et qu'une crise ne se développe ». Cette conjecture est étayée par des études empiriques différenciant le degré de flexibilité du taux de change chez divers partenaires commerciaux, qui montrent que les déséquilibres commerciaux dans le cadre de parités directes et indirectes s'ajustent nettement plus lentement que les déséquilibres dans le cadre de régimes de flottement (Ghosh et al., 2014).⁸

La plupart des pays de la région ont vu leurs déficits courants et courants se creuser considérablement face à la superposition des chocs extérieurs. Le déficit courant de la région (y compris les subventions) a augmenté pour

atteindre 3,7 % du PIB en 2020, contre 2,6 % en 2018 avant le ralentissement engendré par la pandémie de COVID-19. Les prévisions montrent que le déficit courant restera très important à court terme, à environ 2,7 % du PIB en 2024. Pour les pays de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) membres du franc CFA, le déficit courant s'est également creusé considérablement, atteignant 7,7 % du PIB en 2022, contre 4,9 % en 2019 (FMI, 2023). Il devrait également rester élevé à court terme, en diminuant toutefois légèrement pour atteindre plus de 6,4 % du PIB en 2023 (FMI, 2023a).

Contrairement aux nations avec des taux flottants, les pays membres du franc CFA qui est ancré à l'euro ne peuvent pas ajuster automatiquement leur monnaie pour faire face à la volatilité mondiale croissante et aux chocs défavorables. En conséquence, en majorité, ils ont eu recours à l'assainissement douloureux des finances publiques pour préserver la viabilité budgétaire et réduire les déséquilibres extérieurs. L'assainissement budgétaire, qui devrait représenter 1 % du PIB cette année, devrait se poursuivre à moyen terme dans les pays où les investissements publics sont déjà très faibles. Dans les pays de la zone franc CFA les plus vulnérables, qui présentent d'importants déficits jumeaux, les gouvernements

8. Cette étude montre également que l'ajustement est plus rapide dans le cas des parités indirectes que dans celui des parités directes. Pour en savoir plus, voir <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2014/06/pdf/ghosh.pdf>

suppriment progressivement les subventions accordées aux denrées alimentaires et aux carburants (Cameroun et Sénégal) dans un contexte d'inflation record qui érode déjà le pouvoir d'achat des ménages. D'autres mesures d'austérité visant à assurer la pérennité budgétaire et la viabilité extérieure, en particulier dans les pays de l'UEMOA, comprennent la réintroduction de règles budgétaires régionales, le contrôle des opérations d'ajustements stock-flux et l'adoption d'un cadre budgétaire crédible à moyen terme (FMI, 2023a).⁹

III. Distorsion du franc CFA

Observons maintenant la distorsion des taux de change dans les pays de la zone CFA compte tenu de l'écart important dans le taux de dépréciation des monnaies non-CFA par rapport au franc CFA, ces derniers mois. D'un point de vue conceptuel, la distorsion des taux de change désigne une situation où le taux de change est en déséquilibre avec les fondamentaux économiques, ce qui explique pourquoi certains pays ciblent leur taux de change pour stimuler la compétitivité et améliorer leur intégration dans l'économie mondiale. Dans cette partie, nous nous appuyons sur les taux de change réels effectifs pondérés

des échanges commerciaux pour évaluer l'ampleur de cette distorsion ou l'absence de compétitivité de 14 pays membres de la zone franc CFA (8 de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et 6 de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC)).

La littérature universitaire propose quatre approches générales pour mesurer la distorsion des taux de change : l'utilisation des estimations de la parité de pouvoir d'achat (PPP) ; l'approche économétrique des séries temporelles du taux de change d'équilibre comportemental (BEER) ; la méthode de l'équilibre macroéconomique et des élasticités commerciales, et les modèles d'équilibre général calculable. Ces méthodologies s'inspirent des travaux fondamentaux d'Edward (1988), de Hinkle et Montiel (1999) et de Zafar (2021) et sont décrites en détail ci-dessous.¹⁰

Le taux de change de la **parité de pouvoir d'achat (PPP)** est le taux auquel la monnaie d'un pays devrait être convertie dans celle d'un autre pays afin d'acheter le même panier de biens et services dans chacun de ces pays. Ce concept s'appuie sur l'idée selon laquelle les fluctuations

des taux de change uniformisent les prix de marchandises identiques dans différents pays. Bien que l'approche de la PPP offre une première approximation d'une surévaluation, celle-ci ne résiste pas à l'épreuve du temps puisque le taux d'équilibre fluctue. Du fait des barrières commerciales et des chocs, de la nature imparfaite de la concurrence et des fluctuations des taux de change nominaux, cette approche ne permet pas une évaluation dynamique d'une économie.

Le **modèle BEER** (à savoir le taux de change d'équilibre comportemental en français) est utilisé pour obtenir une mesure du taux de change d'équilibre et ainsi le comparer avec le taux de change réel afin de déterminer l'ampleur de la distorsion. Contrairement à l'approche de la PPP, le taux de change d'équilibre comportemental considère le taux de change d'équilibre comme un vecteur des fondamentaux. Dans une certaine mesure, ce modèle peut être particulièrement efficace, à condition de disposer d'une grande quantité de données fiables. Toutefois, l'accès à des données fiables constitue un obstacle majeur dans le cadre du recours à ce modèle dans les pays moins développés.

L'approche des élasticités du commerce et de l'équilibre macroéconomique considère le déséquilibre des taux de change comme étant l'ajustement des taux de change réels nécessaire afin de corriger ce déséquilibre et de se remettre sur la voie d'une situation

des comptes courants plus pérenne. La valeur d'équilibre du taux de change est de fait celle qui permet de trouver un équilibre à la fois interne et externe. La norme en matière de comptes courants est définie de manière arbitraire et empirique ou comme étant une estimation de cette norme par rapport aux variables macroéconomiques. Cette approche a le mérite d'être élégante. Toutefois, celle-ci est sensible aux élasticités définies et à la norme en matière de comptes courants choisie. La méthodologie EBA-lite (évaluation du solde extérieur) utilisée par le FMI depuis 2013 est une variante de cette approche (FMI, 2022b).

L'équilibre général calculable relève de la catégorie des modèles macroéconomiques d'économie ouverte qui évalue les répercussions des chocs sur les taux de change d'équilibre et analyse la manière dont le taux de change réel d'équilibre à long terme est affecté par les fluctuations des prix relatifs des importations et des exportations. L'approche de l'équilibre général calculable DLR (Devarajan, Lewis et Robinson) possède trois principaux avantages. Premièrement, son concept est facile à comprendre. Deuxièmement, elle ne requiert que peu de données. Troisièmement, elle étudie les répercussions des chocs commerciaux sur les taux de change d'équilibre, un phénomène marquant dans les pays en développement et, de fait, offre une évaluation plus précise d'une surévaluation. La méthode DLR, qui montre ce qu'il advient de

9. Les « ajustements stock-flux » constituent une caractéristique majeure de la dynamique de la dette dans de nombreux pays d'Afrique et désignent les différences entre l'évolution annuelle de la dette publique et le déficit budgétaire. Pour en savoir plus, voir <https://www.imf.org/fr/Publications/REO/SSA/Issues/2023/04/14/regional-economic-outlook-for-sub-saharan-africa-april-2023#:~:text=Growth%20in%20sub-Saharan%20Africa,the%20region's%20longer-term%20outlook>.

10. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-06-16/us-keeps-china-on-fx-watchlist-without-designating-manipulators> Le taux de change réel peut être théorisé comme étant le prix relatif de marchandises non échangeables en marchandises échangeables exprimé en monnaie nationale. Pour en savoir plus, voir <https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781557753649/ch004.xml>

l'équilibre de taux de change lorsque le taux de change nominal ne s'adapte pas aux caractéristiques des chocs commerciaux, a été largement utilisée dans les documents à ce sujet et informera l'analyse réalisée dans le cadre de cette étude de la dynamique de la zone du franc CFA à la fois dans l'UEMOA et dans la CEMAC.¹¹

Le CFA a une longue histoire. Surévalué à l'origine, son sort a été lié au franc français pendant ses premières années d'existence, puis à celui de l'euro depuis 1999. À la fin des années 1980 et au début des années 1990, des chocs défavorables sur les termes de l'échange dus à une baisse des prix mondiaux des matières premières et à l'appréciation du franc français ont entraîné une augmentation de la distorsion moyenne des taux de change réels. Cela a conduit à la dévaluation du franc CFA en janvier 1994, ce qui a amélioré la compétitivité des économies. Une étude montre qu'avant cette dévaluation, le taux de change réel était surévalué d'environ 30 % en moyenne, avec des différences significatives entre les 12 pays (Devarajan, 1997).

Selon cette évaluation, les grands producteurs de pétrole, comme le Cameroun et le Gabon, étaient les plus surévalués, tandis que certains petits pays enclavés, comme le Tchad et le Burkina Faso, l'étaient beaucoup moins. Un an après cette dévaluation, le taux de change réel (TCR) était

sous-évalué dans la plupart des pays. Au début des années 2000, la surévaluation du CFA s'est accentuée (Sturgess, 2013). Le taux de change effectif réel s'est apprécié de près de 8 % dans l'UEMOA et de 7 % dans la CEMAC, en raison de la volatilité du taux de change bilatéral euro-dollar (Zafar, 2005). En 2011, la moitié des pays de la zone franc (Bénin, Burkina Faso, Congo, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Mali et Niger) étaient en situation de surévaluation réelle (BAD, 2012).

Une analyse empirique basée sur l'approche DLR montre que le franc CFA s'est apprécié de manière significative au sein de la zone monétaire de l'UEMOA ces dernières années. Plus précisément, entre 2009 et 2022, il s'est apprécié de plus de 30 % en moyenne. Malgré des différences entre les pays et entre les années, cette tendance a perduré. Cette forte appréciation signifie que si le taux de change avait été flexible, le CFA se serait déprécié de 30,2 % à la suite de chocs négatifs (voir figure 2). Ces résultats sont cohérents avec les estimations dérivées d'autres modèles. Par exemple, en utilisant le modèle EBA-Lite Current Account (CA), le FMI a estimé une surévaluation mineure de 2,9 % à la fin de 2021, c'est-à-dire avant la forte appréciation du dollar qui a atteint, en 2022, son plus haut niveau depuis 20 ans. (Fofack, 2023a). Pour cela, on

a supposé une élasticité du taux de change réel par rapport au déficit des comptes courants de -0,2.¹²

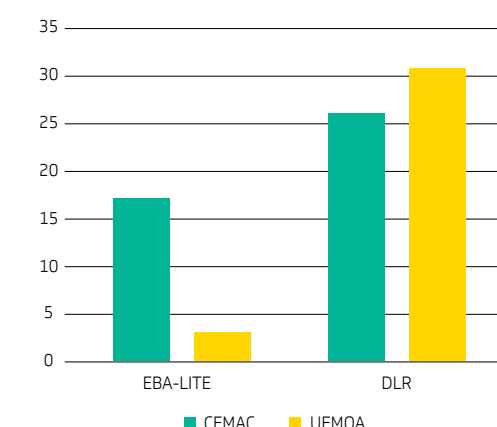
L'hétérogénéité des chocs et leur ampleur signifient que leur impact sur le compte courant global ne sera pas uniforme dans tous les pays de la région. Néanmoins, l'incapacité des prix intérieurs à s'ajuster automatiquement dans le cadre d'un régime de taux de change fixe a amplifié les effets cumulés des chocs sur les termes de l'échange. Leur détérioration causée par les hausses des prix mondiaux des denrées alimentaires et de l'énergie a contribué à creuser le déficit courant régional de 0,9 point de pourcentage du PIB au premier semestre 2022 par rapport à la même période en 2021 (FMI, 2023a). Les réserves extérieures de l'UEMOA ont chuté de 20 % en réponse aux chocs et au déséquilibre croissant entre les importations et les exportations.

De même, une analyse empirique basée sur la méthodologie DLR indique une surévaluation de 25 % du franc CFA dans la région CEMAC, en grande partie à cause de la volatilité des prix du pétrole (voir figure 2). À l'exception de la République centrafricaine (RCA), tous les pays de la CEMAC sont des exportateurs nets de pétrole. Comme pour les pays de l'UEMOA, les résultats sont cohérents avec une évaluation basée sur d'autres résultats empiriques.

Par exemple, le modèle EBA-lite CA a appliqué aux données estimées de 2021 une norme de déficit courant corrigé des variations conjoncturelles de -3,5 % du PIB. Cela implique un écart de -3,9 % du PIB, selon les politiques actuelles, équivalent à une surévaluation de la monnaie de 16,8 % (FMI, 2023n).

Malgré les différences entre les pays, depuis que l'utilisation de méthode DLR

Figure 2 : Estimations de la distorsion du franc CFA 2010-2022



Sources : Authors' calculations; IMF (2023) Note: The EBA Lite is applied to end -2021 data.

pour calculer la distorsion du TCR intègre explicitement les caractéristiques des chocs commerciaux et fait la distinction

11. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-06-16/us-keeps-china-on-fx-watchlist-without-designating-manipulators> Elle a posé les fondations analytiques de la dévaluation du franc CFA en 1994. Pour en savoir plus, voir Devarajan (1997).

12. L'inconvénient de l'approche adoptée par le FMI pour l'UEMOA est la tolérance d'un déficit courant relativement élevé qui ne tient pas compte des possibilités de développement du secteur des biens commercialisables en cas de dépréciation. Actuellement, les pays de l'UEMOA ont des déficits courants parmi les plus élevés de l'Afrique subsaharienne.

entre les biens commercialisables et non commercialisables, les résultats indiquent une surévaluation du TCR dans les deux zones monétaires. En outre, bien que cette surévaluation semble relativement plus prononcée au sein de l'UEMOA, les estimations apparaissent plus solides par rapport à l'année de base choisie.

IV. Défis en matière de compétitivité des pays de la zone CFA et implications à l'ère de la ZLECAf

L'accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf) est l'une des évolutions les plus importantes survenues ces dernières années en Afrique. La réforme de l'intégration continentale du commerce soutenue par la ZLECAf qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2021, a donné naissance à la plus grande zone de libre-échange du monde, en termes de nombre de membres, depuis la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Elle réunit en effet 55 pays d'Afrique, créant ainsi un marché intégré d'environ 1,4 milliard de personnes avec un PIB global supérieur à 3 400 milliards de dollars, ce qui en fait la cinquième plus grande zone économique du monde en termes de PIB (Afreximbank, 2018 ; Banque mondiale, 2020 ; Fofack, 2020).¹³

Le pilier central de la ZLECAf est la négociation et la mise en œuvre progressive envisagées d'engagements visant à réduire ou à éliminer jusqu'à 97 % de toutes les lignes tarifaires et

à réduire les obstacles non tarifaires au commerce en Afrique. L'objectif est ainsi d'accélérer le processus de transformation structurelle et de stimuler le commerce extra- et intra-africain (Fofack, 2018). Les premiers résultats des modèles d'équilibre général calculable sont très encourageants. Ils montrent en effet que la réforme de l'intégration commerciale continentale augmenterait les exportations de l'Afrique de plus de 506 milliards de dollars au cours de la première décennie de mise en œuvre complète, principalement dans le secteur manufacturier, les règles d'origine agissant comme un accélérateur de l'industrialisation. Ils montrent également que la ZLECAf augmenterait les revenus de l'Afrique de 450 milliards de dollars d'ici à 2035, tout en ajoutant 76 milliards de dollars aux revenus du reste du monde (Banque mondiale, 2020).

Cependant, une analyse empirique montre également que les gains engendrés par la réforme de l'intégration commerciale continentale, tant en termes de commerce que de revenus des ménages, ne seront probablement pas uniformes (Songwe et al., 2021).¹⁴ En effet, les produits manufacturés se taillent la part du lion dans le commerce intra-africain, ce qui laisse penser que les économies les plus industrialisées tireront le maximum d'avantages de la ZLECAf, ce qui pourrait entraîner des coûts d'ajustement considérables pour les pays les plus vulnérables (Banque

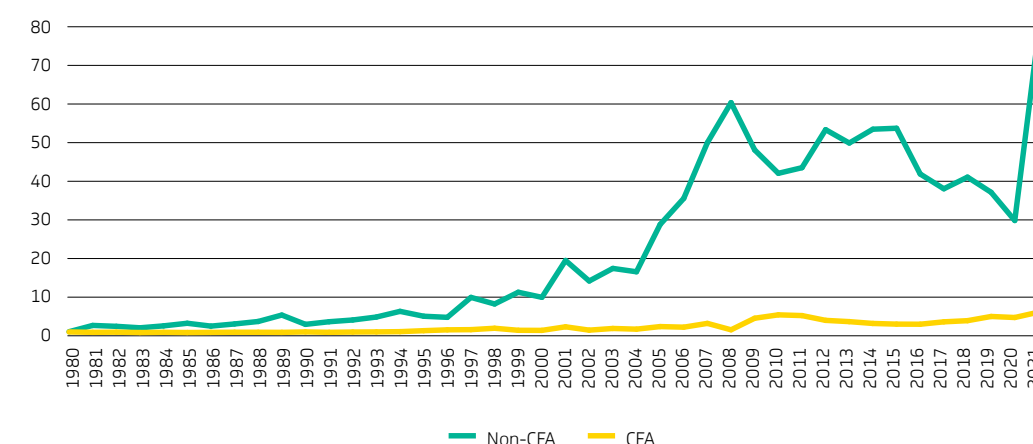
mondiale, 2020 ; Fofack, 2020). La ZLECAf présente l'un des niveaux les plus élevés de disparité de revenus parmi les membres d'un accord de libre-échange.

L'élargissement des gains distributifs de la ZLECAf pour favoriser la convergence régionale nécessite de combler les écarts entre les pays africains les moins développés, qui sont également les moins industrialisés, et les pays les plus industrialisés. Pour ce faire, il faut stimuler la compétitivité des pays les moins avancés, y compris la plupart des pays du franc CFA, afin d'améliorer leurs chances dans la compétition pour attirer les investissements directs étrangers et l'accès aux capitaux à long

terme. Comme le montre la figure 3, la répartition actuelle des flux d'IDE vers le continent est fortement biaisée en faveur des pays non francophones, qui recevront 90 % du total des flux en 2020. Fait révélateur, jusqu'en 2016, le Ghana à lui seul disposait d'un stock d'IDE plus important que les 8 pays de l'UEMOA réunis (CNUCED, 2022).¹⁵

La coexistence de régimes de taux de change fixes et flottants sur le continent est également susceptible d'affecter la mise en œuvre de la ZLECAf de plusieurs autres manières, outre le risque d'exacerber l'inégalité des revenus. Sans flexibilité facilitant l'ajustement externe, les pays du franc CFA pourraient voir leurs déficits

Figure 3 : Tendances des entrées d'IDE : pays CFA et pays hors CFA



Source: UNCTAD (2022) and Afreximbank Research (2023)

14. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-06-16/us-keeps-china-on-fx-watchlist-without-designating-manipulators> Il est probable que les pays les plus développés tels que l'Afrique du Sud et l'Égypte qui sont dotés d'une économie complexe bénéficient plus de la ZLECAf que les plus faibles, surtout les économies enclavées du Sahel.

15. Pour en savoir plus, voir <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=96740> <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-06-16/us-keeps-china-on-fx-watchlist-without-designating-manipulators>

courants se creuser considérablement. Les changements de valeur des pays flottants se produisent automatiquement et continuellement pour soutenir leur compétitivité. Par conséquent, la voie naturelle à envisager pour les pays de la zone CFA pourrait être une dévaluation externe pure et simple. Toutefois, une telle mesure n'est pas sans risque et peut s'avérer particulièrement difficile en présence d'effets de « bilan », surtout dans une région où la plupart des pays sont fortement exposés au « péché originel » consistant à libeller la dette extérieure en devises (Hausman et Panizza, 2003 ; Fofack, 2023a).

L'option de la dévaluation externe avec une dette importante libellée en devises est probablement l'option la moins souhaitable pour ces pays du franc CFA. Elle pourrait compromettre le processus de croissance économique et la recherche de convergence au sein de la ZLECAf et, en fin de compte, forcer ces pays à abandonner leur parité. La deuxième option pour ces pays contraints par des taux de change nominaux fixes est la flexibilité des prix intérieurs. Il s'agit ici de supprimer les rigidités structurelles sur les marchés du travail et des produits et de mener des politiques monétaires et fiscales de soutien afin d'éviter une surévaluation du taux de change réel. Une autre piste, transitoire, qui réduit la volatilité excessive du taux de change nominal effectif, consiste peut-être à passer d'un ancrage rigide à une monnaie unique à un ancrage à un

panier de monnaies reflétant le poids des échanges commerciaux (Ngouana, 2012 ; Nubukpo, 2021 ; Zafar, 2021).

Même avec cette option, les défis associés à l'élargissement des effets distributifs inter-pays de la ZLECAf à où une zone monétaire n'est pas optimale restent décourageants. Malgré les accords monétaires coloniaux qui lient les pays dans deux blocs monétaires différents, le niveau d'intégration commerciale au sein de la CEMAC et de l'UEMOA reste très faible par rapport à d'autres régions et a toujours été inférieur à la moyenne continentale (Fofack, 2020). Par exemple, alors que le commerce au sein de la sous-région de la CEMAC représentait moins de 3 % de son commerce total en 2022, au sein de la région de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), cette part était nettement plus élevée, avec près de 25 % en 2022. Le total des échanges intra-africains représente près de 15 % du total des exportations et des importations.

Étant donné que les produits manufacturés dominent le commerce intra-africain (Fofack et Mold, 2021 ; Songwe et al., 2021), la meilleure performance de l'intégration commerciale en Afrique australe est en partie due au rôle critique joué par l'Afrique du Sud, l'économie la plus industrialisée et la plus complexe du continent. Le degré de complexité des exportations de la plupart des pays de la zone CFA, déjà très faible, a encore diminué depuis 2016 (Harvard

University, 2022). La principale implication est que les autorités monétaires doivent surmonter la répression financière (Pigeaud et Sylla, 2021) d'un système monétaire colonial pour trouver le compromis optimal entre inflation et croissance. Seules ces réformes permettront d'accélérer le processus de transformation structurelle au sein de la CEMAC et de l'UEMOA en vue d'une mise en œuvre réussie de la ZLECAf, d'une croissance économique généralisée et d'une convergence dans la région.

V. Conclusion

Nous le voyons, le succès relatif en termes de baisse de l'inflation et de stabilité du taux de change obtenu grâce à l'ancrage rigide du franc CFA au franc français, puis à l'euro depuis 1999, a été trompeur et s'est fait au détriment de la croissance et de la transformation structurelle. La surévaluation du franc CFA, caractéristique fondamentale du système monétaire de l'Afrique francophone, a sapé la compétitivité de ces économies. La répression financière a empêché l'injection soutenue de capitaux patients dans ces économies, ce qui aurait pu favoriser la diversification des sources de croissance. Il en a résulté une limitation de la capacité du commerce à favoriser la croissance et à réduire la pauvreté.

Les distorsions du commerce causées par la distorsion avérée du franc CFA engendrent des problèmes économiques majeurs pendant plusieurs années. La mise en œuvre de la ZLECAf, en revanche, est associée à la fois à des défis et à des opportunités et vise à soutenir la croissance et le commerce à travers tout le continent, mais à moins que des mesures ne soient prises pour stimuler la compétitivité des pays CFA, la réforme de l'intégration commerciale continentale pourrait encore creuser les inégalités et compromettre la recherche d'une convergence régionale

Références

- BAD (2012). « Misalignment of the Real Effective Exchange Rate: When Should the Franc CFA be Devalued Again? » par Sosthène Ulrich Gnansounou et Audrey Verdier-Chouchane, Banque africaine de développement (BAD), Document de travail.
- BAD (2023). « Tendances économiques en Afrique et dans le monde - janvier 2023 » Groupe Banque africaine de développement (BAD), <https://www.afdb.org/en/documents/africa-and-global-economic-trends-january-2023#:~:text=In%20January%202023%20out%20of,Zimbabwean%20Dollar%20at%2057.5%20percent.>
- Afreximbank (2018). Rapport sur le commerce africain, Afreximbank - 2018 « Boosting Intra-African Trade: Implications of the African Continental Free Trade Area Agreement. » Banque Africaine d'Import-Export.
- Afreximbank (2023). Rapport sur le commerce africain, Afreximbank, 2023 « Export Manufacturing and Regional Value Chains in Africa under a New World Order. » Banque Africaine d'Import-Export.
- Atish Ghosh, Mahvash Qureshi et Charalambos Tsangarides (2014). « The cost of tying one's hands. » IMF Finance & Development, juin 2014, Fonds monétaire international, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2014/06/pdf/ghosh.pdf>
- Christopher Condon (2023). « US keeps China on FX Watchlist, without designating currency manipulators. » Bloomberg, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-06-16/us-keeps-china-on-fx-watchlist-without-designating-manipulators#xj4y7vzkg>
- Shanta Devarajan (1997). « Real exchange rate misalignment in the CFA zone. » Oxford Journal, Journal of African Economies (JAE). A020922.
- Katryn Dominguez (2019). « Emerging market exchange rate policies: Stabilizing or manipulating?, » <https://www.imf.org/-/media/Files/Conferences/2019/july-2019-policy-challenges-emerging-markets/dominguez-kathryn.ashx>
- Sebastian Edward (1988). « Exchange Rate Misalignment in Developing Countries. » Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Hippolyte Fofack (2018). « A Competitive Africa: Economic integration could make the continent a global player. » IMF Finance & Development, Vol. 55, n° 004, Fonds monétaire international.
- Hippolyte Fofack (2020). « Making the AfCFTA work for the Africa We Want ». Brookings Institution, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/12/20.12.28-AfCFTA_Fofack.pdf
- Hippolyte Fofack et Andrew Mold (2021). « The AfCFTA and African Trade - An Introduction to the Special Issue. » Journal of African Trade, Vol. 8(2) ; Décembre (2021), p. 1-11.
- Hippolyte Fofack (2023a). « Dollar Relief for the Global South », Project Syndicate, <https://www.project-syndicate.org/commentary/svb-collapse-could-lead-to-dollar-depreciation-silver-lining-for-global-south-by-hippolyte-fofack-2023-05?barrier=accesspaylog>
- Hippolyte Fofack (2023b). « Africa's 2023 Growth Prospects: Securing growth resilience in a polycrisis world », Banque Africaine d'Import-Export, <https://www.afreximbank.com/reports/africas-2023-growth-prospects-securing-growth-resilience-in-a-polycrisis-world/>
- Jeffrey Frankel (2023). « Fifty Years of Floating Currencies. » Project Syndicate, <https://www.project-syndicate.org/commentary/bretton-woods-demise-fifty-years-later-by-jeffrey-frankel-2023-03?barrier=accesspaylog>
- FT (2023). « Egypt's deepening economic crisis. » 17 janvier 2023, Financial Times, <https://www.ft.com/content/d06a05e7-9e00-4a61-a24a-76e9a621f6a9>
- Harvard University (2022). « Country and Product Complexity Rankings. » Harvard Growth Lab's CountryRankings, Harvard Kennedy School, Harvard University. <https://atlas.cid.harvard.edu/rankings>
- Ricardo Hausmann et Ugo Panizza (2003). « On the determinants of Original Sin: An empirical investigation. » *Journal of International Money and Finance*, Volume 22, n° 7, Décembre 2003, p. 957-990. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0261560603000743>
- Lawrence Hinkle et Peter Montiel (1999). « Exchange Rate Misalignment: Concepts and Measurement for Developing Countries ». Oxford University Press.
- FMI (1997). Perspectives de l'économie mondiale - octobre 1997 Chapitre IV, « Exchange Rate Arrangements and Economic Performance in Developing Countries. » Fonds monétaire international, Washington, DC.

- FMI (2022a). « Rapport annuel sur les régimes et les restrictions de change. » Fonds monétaire international, Washington, DC, <https://www.imf.org/en/Publications/Annual-Report-on-Exchange-Arrangements-and-Exchange-Restrictions/Issues/2022/07/19/Annual-Report-on-Exchange-Arrangements-and-Exchange-Restrictions-2021-465689>
- FMI (2022b). External Balance Assessment (EBA): Data and Estimates, <https://www.imf.org/external/np/res/eba/data.htm>
- FMI (2023a). « Union économique et monétaire ouest-africaine : Rapport des services du FMI sur les politiques communes des pays membres — communiqué de presse, rapport des services du FMI et déclaration des administrateurs de l'UEMOA. » Fonds monétaire international, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/03/07/West-African-Economic-and-Monetary-Union-Staff-Report-on-Common-Policies-for-Member-530692>
- FMI (2023b). « Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) : Rapport des services du FMI sur les politiques communes des pays membres — communiqué de presse, rapport des services du FMI et déclaration des administrateurs. » Fonds monétaire international, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/01/06/Central-African-Economic-and-Monetary-Community-Staff-Report-on-the-Common-Policies-of-527844>
- FMI (2023c). « Perspectives économiques régionales – Afrique subsaharienne : la grande pénurie de financement. » Avril 2023, Fonds monétaire international, <https://www.imf.org/fr/Publications/REO/SSA/Issues/2023/04/14/regional-economic-outlook-for-sub-saharan-africa-april-2023>
- Laurent Kemoe, Moustapha Mbohou, Hamza Mighri et Saad Quayyum (2023). « Le maintien des taux d'intérêt américains à un niveau élevé pèse sur les monnaies africaines », <https://www.imf.org/fr/Blogs/Articles/2023/05/15/african-currencies-are-under-pressure-amid-higher-for-longer-us-interest-rates>
- Constant Ngouana (2012). « Exchange Rate Volatility Under Peg: Do trade patterns matter? » Document de travail du FMI, Volume 2012 : n° 073, Fonds monétaire international. <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/2012/073/article-A000-en.xml>
- Kako Nubukpo (2021). « Du Franc CFA à l'ECO en Afrique de l'Ouest. » International, <https://www.cairn.info/revue-etudes-2021-3-page-19.htm>
- Maurice Obstfeld et Haonan Zhou (2022). « The global dollar cycle, » Brookings Papers on Economic Activity (BPEA), <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2022/09/Obstfeld-Zhou-Conference-Draft-BPEA-FA22.pdf>
- F. Pigeaud et N.S. Sylla, 2021, *Africa's Last Colonial Currency*. The CFA Franc Story, Londres, Pluto Press.
- Joseph T. Pouemi (1980). « Monnaie, Servitude et liberté : la répression monétaire de l'Afrique. » Éditions Jeune Afrique.
- Landry Signe (2019). « How France-backed African CFA franc works as an enabler and barrier to development. » Brookings Institution, <https://www.brookings.edu/articles/how-the-france-backed-african-cfa-franc-works-as-an-enabler-and-barrier-to-development/>
- Vera Songwe, Jamie Macleod et Stephen Karingi (2021). « The African Continental Free Trade Area: A Historical Moment for Development in Africa. » *Journal of African Trade*, Vol. 8(2) ; décembre 2021, p. 12-23.
- Brian Sturgess (2013). « France benefits at the expense of the African Franc Zone. » *World Economics*, Février.
- Statistiques CNUCED (2022). « Investissement étranger direct : flux et stock entrants et sortants, annuel » <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx?ReportId=96740>
- Andres Velasco (2023). « Flexible exchange rates and emerging markets » Project Syndicate, <https://www.project-syndicate.org/commentary/floating-exchange-rates-by-andres-velasco-2023-06?barrier=accesspaylog>
- Banque mondiale (2020). « The African Continental Free Trade Area: Economic and Distributional Effects. » Groupe de la Banque mondiale, <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/ef1aa41f-60de-5bd2-a63e-75f2c3ff0f43/content>
- Ali Zafar (2005). « The Impact of the Strong Euro on the Real Effective Exchange Rates of the Two Francophone African CFA Zones », Document de travail de recherche sur les politiques de la Banque mondiale, Washington, DC.
- Ali Zafar (2021). La zone du franc CFA : le développement économique et la reprise post-COVID. » Palgrave, Macmillan

Les systèmes de préférences commerciales du Royaume-Uni vers les pays en développement post-Brexit

Brian Sturgess

Université de Buckingham, Senior Fellow, Initiative pour le libre-échange

Résumé : Cet article examine la politique commerciale du Royaume-Uni depuis qu'elle a officiellement quitté l'Union européenne (UE) le 31 janvier 2020 et l'évolution du Système de préférences généralisées (SPG) vis-à-vis des économies en développement et plus particulièrement de l'Afrique. Il analysera le système imaginé par le gouvernement et destiné à lui succéder, le Système d'échange avec les pays en développement (SEPD ou DCTS en anglais pour Developing Countries Trading Scheme) qui devrait entrer en vigueur au début de l'année 2023 et ce qui le différencie du système d'échange de l'UE dont le Royaume-Uni était membre. La comparaison entre ces deux systèmes est axée sur les règles d'origine, les règles spécifiques aux produits, les conditions applicables au cumul, les critères de graduation et les tarifs douaniers. Le SEPD est, à bien des égards, plus libéral que son prédécesseur, le SPG, même s'il aurait pu aller encore plus loin. Libéré des contraintes imposées par l'UE, une opportunité unique d'utiliser la politique commerciale pour renforcer ses liens avec la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf) lui est offerte.

Mots-clés : ZLECAf, cumul, SEPD, ALE, graduation des marchandises, SPG, règles d'origine, tarifs douaniers

Classification JEL : B17, F02, F13, F18, N94, N97, O19

1. Introduction

Le Royaume-Uni a officiellement quitté l'Union européenne (UE), le 31 janvier 2020, et est donc libre de poursuivre sa propre politique commerciale internationale afin de donner naissance à la Grande-Bretagne mondialisée dont ont tant rêvé les partisans du Brexit. Le ministère du Commerce international a, jusqu'à présent, utilisé cette liberté

pour signer de nouveaux accords de libre-échange (ALE) avec différents pays et des blocs commerciaux tels que le Japon, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'UE tout en se portant candidat à l'adhésion à des accords commerciaux tels que l'Accord de partenariat transpacifique global et progressiste (PTPGP). En Afrique, le Royaume-Uni a signé un nouvel

accord de partenariat économique (APE) avec le Kenya, qui est entré en vigueur en mars 2021, et a rapidement signé des accords de continuité avec plusieurs partenaires commerciaux, dont l'Union douanière sud-africaine et le Mozambique (SACUM), le bloc commercial de l'Afrique orientale et australe (ESA), le Cameroun, le Maroc, l'Égypte, la Côte d'Ivoire, la Tunisie et le Ghana. La sortie de l'Union douanière européenne a également permis de reprendre le contrôle du système de préférences commerciales accordées aux pays en développement, en réduisant ou en supprimant les taux des droits de douane sur les importations en provenance des pays éligibles au Royaume-Uni.

Actuellement, les pays en développement éligibles peuvent bénéficier de préférences commerciales par le biais du système de préférences généralisées (SPG) du Royaume-Uni, hérité du système de l'UE, qui a été remplacé par un nouveau système d'échange avec les pays en développement (SEPD) au début de l'année 2023.¹ Ce dernier s'appliquera à 65 pays en 2023, dont 38 pays africains qui bénéficient déjà du SPG existant, et offrira des droits de douane plus bas et des règles d'origine simplifiées par rapport à ce qui est actuellement offert par l'Union européenne et par les dispositions transitoires du Royaume-Uni. Malheureusement, malgré une vaste consultation des partenaires commerciaux et des organismes intéressés, le nouveau système

britannique n'a que partiellement résolu certains des problèmes du système qu'il remplace et qui a été critiqué pour les obstacles qu'il a dressés sur la route des exportateurs des pays en développement.

Cet article se concentrera sur l'importance, pour l'Afrique, de l'ancien et du nouveau système de préférences commerciales du Royaume-Uni et de l'opportunité qui lui est ainsi offerte, dans le sillage du Brexit, de renforcer ses liens avec la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf).² La partie suivante passera en revue le SEPD. La troisième partie est consacrée à la réflexion et à une analyse des différences entre le système de préférences commerciales du Royaume-Uni post-Brexit et celui de l'UE, en mettant l'accent sur les questions de règles d'origine, de règles spécifiques aux produits, des conditions de cumul, des critères de graduation des produits et des tarifs douaniers. La dernière partie sert de conclusion à cette réflexion.

2. Le Système d'échange avec les pays en développement (SEPD)

Le nouveau SEPD a été créé après une étude des preuves et à la suite de la consultation publique menée par le ministère du Commerce international britannique entre le 19 juillet et le 12 septembre 2021 dans le cadre duquel il a été demandé à des entreprises et autres acteurs concernés de remplir un questionnaire détaillé sur ce que devrait être le système de préférences post-Brexit. Au total, le

1. <https://www.gov.uk/government/publications/developing-countries-trading-scheme-dcts-new-policy-report>

2. <https://au-afcfta.org>

gouvernement a reçu 300 réponses réparties entre cinq catégories : les particuliers, les entreprises, les associations d'entreprises, les organisations non gouvernementales et les organismes du secteur public. L'auteur de cet article a transmis une réponse détaillée à cette consultation au nom de l'IFT, l'Initiative pour le libre-échange, dans laquelle il plaide pour un système de préférences plus libéral et plus vaste afin de favoriser la croissance et la diversification des exportations des pays en développement. Cette extension de l'accès préférentiel dont le bénéfice aurait été facilité permettrait également aux consommateurs et aux entreprises britanniques de bénéficier d'un plus vaste choix de produits à des tarifs inférieurs.

Le nouveau SEPD est plus généreux que son prédécesseur. Il s'applique à 47 pays de la catégorie des pays les moins avancés (PMA) et à 18 autres pays et territoires classés par la Banque mondiale comme à faible revenu (PFR) et à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (PRIFT), mais pas aux pays classés par la Banque mondiale comme des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure pendant 3 années consécutives, ou aux PFR et aux PRIFT qui ont signé un accord de libre-échange (ALE) avec le Royaume-Uni. Selon le ministère du Commerce international, le principal objectif du système d'échange avec les pays en développement (SEPD) est d'améliorer leur accès au marché britannique, conformément à la stratégie de développement international du gouvernement.

Le système de préférences généralisées (SPG) du Royaume-Uni est entré en vigueur le 1er janvier 2021, un an après le Brexit et, en grande partie, il reprend le SPG européen afin d'assurer une continuité de l'accès commercial des pays en développement aux marchés britanniques. Le système de préférences généralisées (SPG) est divisé en trois niveaux : un cadre pour les pays les moins avancés (PMA), un cadre général et un cadre renforcé. Les PMA, tels qu'ils sont classés par les Nations unies, bénéficient des conditions les plus favorables, à savoir des droits de douane nuls sur tous les produits, à l'exception des armes et des munitions. Le cadre général prévoit des droits de douane réduits sur deux tiers des lignes de produits pour les pays à faible revenu (PFR) et les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (PRIFT), tels que définis par la Banque mondiale. Enfin, les PFR et les PRIFT vulnérables qui ont signé certaines conventions internationales peuvent bénéficier de droits de douane nuls sur deux tiers des lignes de produits. Les critères d'éligibilité précis et les préférences disponibles pour ces régimes, ainsi que les 38 pays africains bénéficiaires, dont la plupart appartenaient à la catégorie des PMA en janvier 2022, sont indiqués dans le tableau 1 en Annexe. Le SEPD renomme les niveaux de préférences au sein du SPG et modifie les conditions d'éligibilité : le cadre PMA deviendra le « DCTS Comprehensive Preferences » ; le cadre général du SPG deviendra le « DCTS Standard Preferences » et

le cadre renforcé du SPG sera appelé le « DCTS Enhanced Preferences ». Par rapport au SPG de l'UE, le gouvernement britannique accorde l'accès aux préférences renforcées sur la seule base de la vulnérabilité économique des PFR et des PRFM, ce qui rend trois pays africains (Algérie, Congo et Nigeria) et cinq pays d'autres régions du monde immédiatement éligibles aux préférences renforcées.

Cette approche permet également une augmentation plus progressive des droits de douane pour les pays qui quittent le statut de PMA en garantissant que tous les PMA économiquement vulnérables bénéficient de préférences renforcées dans le cadre du SEPD. Toutefois, le SEPD conserve le pouvoir de suspendre un pays en raison de violations des droits de l'homme et du droit du travail et élargit ce pouvoir aux violations des conventions relatives à la lutte contre la corruption, au changement climatique et à l'environnement. Les questions relatives au changement climatique et au commerce international deviendront de plus en plus d'actualité et controversées dans les relations entre les économies développées et en développement suite à la décision de l'UE de mettre en place un mécanisme d'ajustement frontalier pour le carbone, en fait un droit de douane, depuis octobre 2023.³

3. Différences entre le système de préférences commerciales post-Brexit et le système européen

La partie suivante inclut une description de la manière dont le système de préférences commerciales post-Brexit du Royaume-Uni se différenciera du système européen auquel il succède selon les axes suivants : règles d'origine et règles spécifiques aux produits (RSP), conditions de cumul, graduation des produits et enfin tarifs douaniers.

3.1. Règles d'origine

Les règles d'origine constituent un aspect important de la politique commerciale. Elles déterminent la provenance des produits en fonction de la quantité de travail effectuée sur ces derniers ou de la valeur ajoutée créée par des pays spécifiques. Elles déterminent l'éligibilité aux taux tarifaires préférentiels, l'accès à d'autres régimes préférentiels et l'application éventuelle de sanctions commerciales. La principale raison d'être des règles restrictives spécifiques aux produits (RSP) pour déterminer la provenance est de minimiser les transbordements et les détournements de trafic, mais certains auteurs ont suggéré que la nécessité de prouver l'origine ne devrait être mise en place que si les tarifs extérieurs des parties à l'accord préférentiel diffèrent d'un certain montant minimum qui n'est pas marginal. Ce seuil pourrait être spécifique à un produit afin de refléter les différents coûts de transport

3. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20221212IPR64509/deal-reached-on-new-carbon-leakage-instrument-to-raise-global-climate-ambition>

et les tarifs réels devraient être périodiquement évalués par rapport à ce seuil, étant donné que les tarifs appliqués peuvent évoluer au fil du temps.

L'effet des règles d'origine préoccupe les économistes du commerce depuis un certain temps. Selon certains, elles sont « intrinsèquement arbitraires » et rendent « l'activité des lobbyistes qui cherchent à protéger en jouant avec l'adoption de ces règles et ensuite avec les estimations qui sous-tendent l'application de ces règles... immensément profitable à nos dépens » (Bhagwati, 1995). Une autre étude plus récente a noté que le concept d'origine était de plus en plus problématique compte tenu de la croissance des chaînes de valeur internationales complexes, ce qui signifie que la prolifération des accords préférentiels facilite les tendances protectionnistes (Baldwin, 2016).

En outre, les règles d'origine non normalisées fragmentent les systèmes commerciaux multilatéraux et réduisent la prospérité économique. L'OMC note qu'il existe actuellement 36 systèmes distincts gérés par 24 membres offrant un accès préférentiel non réciproque au marché à des produits originaires de pays en développement et de PMA (OMC, 2021). Cela conduit à une prolifération d'exigences complexes en matière d'origine des produits en raison des accords commerciaux, de nombreux accords devenant personnalisés et spécifiques avec des règles d'origine plus restrictives, ce qui augmente les

coûts commerciaux et réduit l'attrait des préférences (Estevadeordal et Suominen, 2006).

L'impact négatif potentiel des règles d'origine sur l'investissement et le commerce fait, depuis un certain temps, l'objet d'analyses (Krishna et Krueger, 1995) et leur rôle a été étudié dans la théorie du commerce (Krishna, 2006). Les coûts supplémentaires peuvent être décomposés en coûts de distorsion, découlant d'impacts sous-optimaux sur les chaînes de production ou d'approvisionnement, et en coûts administratifs engagés pour prouver l'origine. Des données empiriques suggèrent qu'en fonction du caractère restrictif des règles, les coûts de mise en conformité peuvent varier entre 3 % et 15 % du prix du produit final (Felbermayr et al, 2018). Les coûts de distorsion sont plus difficiles à mesurer, mais on estime généralement que les règles d'origine restrictives ont un impact négatif sur les taux d'utilisation des accords commerciaux préférentiels, ce qui réduit leur objectif en tant que moteurs du commerce et du développement (Kech et Lendle, 2012). Une étude comparant les importations américaines et européennes de vêtements en provenance des PMA africains a révélé que le commerce entre l'Afrique et l'UE avait stagné en raison des règles d'origine européennes plus restrictives (Brenton, 2006).

Il est certain qu'un système commercial multilatéral dans lequel les règles d'origine prolifèrent peut être inférieur, en termes de prospérité, à un système dans lequel aucun accord préférentiel n'est en place. Un modèle simple démontre que même lorsque chaque pays a conclu, avec tous les autres pays, un accord prévoyant des règles d'origine, le niveau de prospérité économique peut être inférieur à celui de la situation multilatérale où seuls les tarifs NPF s'appliquent (Deardorff, 2018). En 2015, les membres de l'OMC qui accordent des préférences se sont engagés à Nairobi à faire en sorte que « les règles d'origine préférentielles applicables aux importations en provenance des pays les moins avancés soient transparentes et simples et contribuent à faciliter l'accès aux marchés ». L'OMC a récemment publié une note sur l'utilisation des préférences commerciales par les PMA pour la période 2015-2019 et a constaté que la volatilité des échanges et la sous-utilisation étaient importantes pour les PMA au cours de la période en question et qu'il était possible d'améliorer l'utilisation des préférences dans l'ensemble des régimes.⁶

Le régime de règles d'origine préférentielles de l'UE, appliqué par le Royaume-Uni, est inutilement complexe. Dans le cadre de ce régime, un produit doit être entièrement obtenu dans le pays partenaire concerné ou doit être conforme à plusieurs règles spécifiques aux produits (RSP) qui détaillent les

critères selon lesquels un produit est réputé avoir été suffisamment transformé s'il contient des matières non originaires. Le SPG de l'UE prévoit un certain nombre de critères pour mesurer la transformation des produits : règles relatives à la valeur ajoutée - la valeur de toutes les matières non originaires utilisées ne peut excéder un pourcentage donné du prix départ usine du produit ; règles relatives au changement de classement tarifaire - si le processus de production entraîne un changement de classement tarifaire entre les matières non originaires et le produit final, et enfin, règles relatives aux opérations spécifiques - si un processus de production spécifique est requis.

Il est possible de mesurer le degré de restriction des exigences en matière de règles d'origine dans un accord préférentiel à l'aide d'un indice ordinal, l'indice R, établi pour la première fois pour mesurer les règles d'origine dans l'ALENA (Estevadeordal, 2020). Les données suggèrent que les accords impliquant l'UE ont des valeurs R élevées, ce qui implique des restrictions plus strictes sur le commerce et que de telles valeurs ont un impact négatif sur le taux d'utilisation des accords préférentiels (Cadot et al, 2006). Une étude a montré que les craintes concernant l'incidence du détournement des échanges sont exagérées, ce qui implique que la plupart des règles d'origine sont inutiles. Elle a constaté que dans près de 80 %

4. Bhagwati (1995) p5.

5. https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/l917_e.htm

6. https://www.wto.org/english/tratop_e/roi_e/overview_marti19may21.pdf

des combinaisons paires de pays × produits testées, le détournement de trafic n'était pas rentable. Il y a deux raisons à cela : soit le pays par lequel les pays tiers pourraient potentiellement faire du transbordement fixe un tarif plus élevé que le pays de destination, ce qui rend le détournement de trafic non rentable, soit les coûts de transport supplémentaires engendrés par le transbordement dépassent les économies réalisées sur les tarifs douaniers. Cette étude recommande ainsi une nouvelle approche en matière d'utilisation des règles d'origine dans les accords et prétend que les exigences relatives à la preuve de l'origine des marchandises dans de nombreux ALE pourraient être considérablement assouplies sans risquer un détournement des échanges (Felbermayr et al, 2018).

La plupart des répondants à la consultation menée par le ministère du Commerce international sur l'accès préférentiel post-Brexit étaient favorables à l'augmentation des niveaux autorisés de contenu non originaire, mais les avis étaient équilibrés sur la question de la libéralisation, ou non des RSP. Le Royaume-Uni aurait pu libéraliser totalement les règles relatives aux RSP, ce qui aurait été très bénéfique pour les pays en développement, mais il a choisi de ne pas le faire. Le gouvernement a envisagé de supprimer toutes les règles de transformation et de les remplacer par des modifications du classement tarifaire et des règles de valeur ajoutée, conformément

aux demandes des PMA, mais les entreprises britanniques ont fait valoir que les règles de transformation, en particulier pour les textiles, sont utiles lorsqu'il est difficile de calculer la valeur ajoutée et que tout changement pourrait perturber les chaînes d'approvisionnement existantes. Dans le cadre des nouveaux accords, le gouvernement a décidé d'abandonner le système complexe de l'UE et libéralisera les RSP au moins pour les PMA, ce qui sera, pour les importateurs au Royaume-Uni, plus facile à comprendre et à utiliser qu'avant. La nouvelle liste des RSP reflète en partie les principes de l'OMC de Nairobi. Un seul et unique ensemble de règles s'applique à 80 chapitres du SH, alors qu'au niveau le plus élevé, le SH2, la moitié des chapitres autorisent 75 % de contenu non originaire dans les RSP puisque de nombreux PMA ont des difficultés à faire en sorte que leurs produits atteignent des seuils de non-origine plus élevés. De plus, pratiquement toutes les RSP autorisent des règles alternatives « conditionnelles ». Cela peut aider les entreprises à satisfaire aux exigences du Royaume-Uni si l'une des règles est difficile à respecter ou à mesurer. Les principales évolutions au niveau des produits sont résumées dans le tableau 2 en Annexe.⁷

3.2. Cumul

Les règles de cumul facilitent l'accès aux marchés développés en permettant aux pays de respecter les limites de contenu non originaire dans certaines RSP. Ce cumul permet à une

matière provenant d'un pays d'être considérée comme « originaire » si elle est utilisée dans la production d'un produit. L'Institut des exportateurs du Royaume-Uni a recommandé au ministère du Commerce international d'explorer la possibilité d'un cumul élargi, voire d'un cumul croisé, dans les règles du SPG.⁸ Le cumul croisé, ou cumul élargi, permet le cumul des règles d'origine entre trois pays ou plus qui ne sont pas nécessairement liés par un accord commercial, contrairement au cumul diagonal, ou qui sont liés par des accords avec des règles d'origine disparates.

Des juristes spécialisés dans le commerce ont suggéré que le cumul croisé présentait de nombreux avantages puisqu'il contribue à la facilitation des chaînes de valeur mondiales et agit comme une zone de libre-échange de facto (Kim, 2020). Le cumul élargi permettrait aux entreprises de bénéficier d'une plus grande flexibilité en termes de choix du fournisseur en étendant le statut d'origine pour des produits spécifiques à des pays spécifiques tels que tous les PMA ou tous les signataires de l'accord portant création de la Zone de libre-échange continental africain, par exemple. Le cumul élargi augmente le nombre de bénéficiaires de préférences aux fins de la détermination de l'origine des marchandises.

Avec le cumul croisé, les intrants originaires d'un PMA d'Afrique pourraient être pris en compte pour déterminer le statut d'origine des biens

produits dans un autre pays d'Asie lorsqu'ils sont exportés vers un pays tiers tel que le Royaume-Uni, même si les règles d'origine prévues par les accords commerciaux entre l'Asie et les pays africains et entre les pays d'Asie et le Royaume-Uni diffèrent. En d'autres termes, la production dans un pays d'Afrique peut être prise en compte pour déterminer si la règle d'origine est respectée dans le cadre de l'accord Asie-Royaume-Uni. Dans le cadre des nouveaux accords, le gouvernement britannique autorisera un cumul étendu pour les PMA avec les pays du SEPD et les pays de l'accord de partenariat économique (APE) sur les matières qui sont exemptes de droits et de quotas lorsqu'elles sont échangées entre le partenaire cumulant et le Royaume-Uni.

Les nouvelles règles britanniques en matière de cumul permettront aux entreprises de participer aux chaînes de valeur mondiales en utilisant des matériaux provenant de 95 pays tout en exportant leurs produits finaux vers le Royaume-Uni en franchise de droits si certaines conditions sont remplies. En vertu de ces nouvelles règles, par exemple, un exportateur éthiopien pourra utiliser des matières provenant du Kenya (un pays de l'APE) et les considérer comme originaires d'Éthiopie si elles sont exemptes de droits de douane dans l'APE entre le Royaume-Uni et le Kenya et qu'elles satisfont aux critères de performance de l'APE. Cette extension du cumul profite aux PMA africains qui ne bénéficiaient pas auparavant du cumul élargi. Ce changement devrait

7. [product-specific-rules-schedule-for-least-developed-countries.ods \(live.com\)](https://product-specific-rules-schedule-for-least-developed-countries.ods.live.com)

7. [product-specific-rules-schedule-for-least-developed-countries.ods \(live.com\)](https://product-specific-rules-schedule-for-least-developed-countries.ods (live.com))

favoriser l'intégration régionale en Afrique, encourager les exportations et permettre à un plus grand nombre de marchandises de bénéficier de tarifs préférentiels. Étant donné que la plupart des pays d'Afrique commercent largement en franchise de droits et de quotas avec le Royaume-Uni, la proportion de matières pouvant être utilisées à des fins de cumul est très élevée.

3.3. Tarifs

Réductions tarifaires et extensions de produits : Tous les importateurs sont soumis aux tarifs internationaux britanniques lorsqu'ils accèdent aux marchés britanniques, à moins que des taux préférentiels ne soient appliqués par le biais du nouveau SEPD ou d'un accord de libre-échange bilatéral. L'IFT et la plupart des autres répondants à la consultation publique ont plaidé en faveur d'une réduction des droits de douane pour les marchandises en provenance des PFR et des PRFM afin de faire progresser les objectifs politiques plus larges du Royaume-Uni en matière de libéralisation du commerce. De plus, l'élargissement de l'accès préférentiel au marché offert par le biais d'un SGP britannique élargi produirait des avantages commerciaux substantiels étant donné que le cadre existant ne couvre qu'environ 66 % des lignes de produits et que le SGP britannique n'a favorisé qu'un groupe relativement restreint de pays en développement qui sont déjà bien intégrés dans le système commercial multilatéral. Le processus de consultation s'est

prononcé en faveur de réductions tarifaires plus importantes sur les produits éligibles, ce qui permettrait à un plus grand nombre de produits provenant des PFR et des PRFM d'être éligibles aux réductions tarifaires.

Restreindre la proportion de produits éligibles dans un régime a un effet dissuasif puisque les exportateurs sont confrontés à une progressivité des droits s'ils s'orientent vers la production de produits de plus grande valeur qui inhibent leur capacité à transformer les produits agricoles naturels. Une étude basée sur une analyse (à 6 chiffres) limitée aux produits agricoles a révélé que seuls 28 % environ des importations passibles de droits de douane en provenance des pays en développement bénéficient d'un accès en franchise de droits au Royaume-Uni (Akinmade et al, 2020). L'étude a relevé plusieurs lacunes importantes en matière de couverture : deux exportations du Ghana (bananes et ignames) et quatre des principales exportations de l'Eswatini n'étaient pas couvertes par le précédent régime SPG du Royaume-Uni. Cela réduit les taux d'utilisation du SPG, ou la proportion de marchandises éligibles au traitement SPG qui l'utilisent, ce qui donne des informations sur la valeur économique de la gamme de produits inclus dans un programme SPG et sur la mesure dans laquelle les exportateurs sont également confrontés à des barrières non tarifaires limitant l'entrée sur le marché (Persson et Wilhemsson, 2016).

Cette nouvelle politique est basée sur une analyse entreprise par le ministre du Commerce international afin d'identifier les tarifs supplémentaires qui pourraient être abaissés ou supprimés dans le groupe des préférences renforcées du SEPD. Les marchandises dont les exportations globales en provenance des pays de ce groupe dépassent un million de dollars ont été classées comme prioritaires pour les réductions tarifaires et le gouvernement abaisse ou supprime les droits de douane sur 156 produits supplémentaires, dont les tomates, l'huile d'olive et les aliments pour animaux de compagnie. Selon le ministère du Commerce international, plus de 85 % des lignes de produits éligibles bénéficieront de droits de douane nuls dans le cadre des préférences renforcées du SEPD, ce qui représente une valeur commerciale d'environ 2 milliards de livres sterling.

Les droits de douane inférieurs à 2 % coûtent souvent plus cher à percevoir qu'ils ne rapportent de recettes et sont connus sous le nom de « droits de nuisance ». Une analyse récente des barèmes tarifaires utilisant les données de l'OMC révèle environ 2 000 lignes tarifaires pour lesquelles les pays du G20 ont fixé un taux maximal de 2 %.⁹ L'Union européenne, les États-Unis et la Chine représentent plus de la moitié de ces lignes, tandis que l'Australie, le Canada, le Japon et la Corée se partagent la majeure partie du reste. En 2016, la valeur des échanges couverts par ces lignes

tarifaires s'élevait à près de 1 000 milliards de dollars (Elliot, 2020). Dans le SPG du Royaume-Uni, des droits de douane allant de 1,2 % à 1,6 % ont été associés à 33 codes de produits, ce qui est trop faible pour protéger un fournisseur national. Les répondants à la consultation se sont généralement prononcés en faveur de la suppression des droits de douane gênants pour les pays du cadre général du SPG, sauf lorsque cela pourrait entraîner une érosion des préférences pour les pays du cadre renforcé du SPG. En réponse, le SEPD a fixé l'ensemble des 33 droits de nuisance à 0 % pour les préférences standards du SEPD. Ces tarifs sont déjà de 0 % dans le cadre renforcé du SPG et continuent à être de 0 % dans les préférences renforcées du SEPD.

Les tarifs saisonniers ont des taux tarifaires différents applicables en fonction de la période de l'année. Dans le cadre actuel du SPG et du régime renforcé, ces tarifs imposent des coûts supplémentaires aux importateurs et certains éléments indiquent que la saisonnalité des taux tarifaires entraîne des inefficacités du marché et des pertes de bien-être (Hillen, 2019). De plus, l'actuelle grille des tarifs saisonniers est rarement pertinente pour l'économie britannique et entraîne une hausse des prix pour ses consommateurs. La position de l'IFT était que les tarifs saisonniers devaient être soit réduits, soit supprimés, soit simplifiés en établissant une moyenne sur l'année. La consultation publique du ministère

9. https://www.wto.org/english/tratop_e/roi_e/overview_marti19may21.pdf

du Commerce international a identifié 15 tarifs saisonniers susceptibles d'être simplifiés et les contributions du public ont généralement été très favorables à la suppression des tarifs saisonniers.

Les droits de douane concernent principalement les agrumes tels que les satsumas, les mandarines ainsi que les raisins, les pêches, les fraises, les artichauts et les concombres. Presque toutes ces lignes suscitent un intérêt certain chez les PMA et les pays de l'APE pour lesquels le Royaume-Uni est un marché important. Il s'agit notamment des membres de l'APE SACUM-Royaume-Uni, en particulier l'Afrique du Sud et la Namibie, ainsi que le Zimbabwe, qui sont d'importants exportateurs de certains de ces produits vers le Royaume-Uni.

Si l'on examine la liste des droits de douane établie dans le cadre existant, ils semblent, en majorité, avoir été conçus pour protéger le secteur agricole de l'UE plutôt que pour promouvoir le développement par le biais du commerce. Par exemple, les satsumas frais ou séchés (Code 8052110) sont soumis à un tarif de 12,5 % du 1er mars au 31 octobre dans le cadre du SPG et de 0 % dans le cadre renforcé, qui passe à 16 % dans les deux catégories du 1er novembre au 28 février. La même hausse saisonnière des taux s'applique à d'autres fruits consommés pendant la saison des fêtes (Codes 8052190, 805220, 8052900). Il s'agit de mesures protectionnistes visant à

protéger les producteurs de pays tels que l'Espagne contre les exportations à moindre coût en provenance d'Afrique australe.

Pendant la saison des fêtes, il n'existe aucun avantage inhérent entre les producteurs bénéficiant du SPG et ceux bénéficiant de la préférence renforcée. Pour donner un autre exemple, les importateurs de poires fraîches sont confrontés à quatre taux sans différence entre les tarifs des producteurs SPG et des producteurs bénéficiant de préférences renforcées : 8 % du 1er janvier au 31 janvier, 4 % du 1er février au 31 mars, 0 % du 1er avril au 31 juillet et 10 % du 1er août au 1er décembre. Dans certains cas, la valeur de l'inscription sur la liste renforcée est marginale. Par exemple, pour les prunes fraîches (code 8094005), le tarif SPG et le tarif renforcé sont de 6 % du 11 juin au 30 juin et de 12 % du 1er juillet au 30 septembre, tandis que du 1er octobre au 10 juin, les bénéficiaires du tarif renforcé sont soumis à un tarif de 0 %, contre 2,5 % pour le groupe SPG.

Après avoir examiné ces tarifs au cas par cas et pris en compte les sensibilités des PMA et des APE dans le nouveau cadre du SEPD, le gouvernement maintient tous les tarifs saisonniers sauf 4. Dans le cadre des préférences standards du SEPD, les tarifs saisonniers sur les concombres (0707005), les artichauts (07099100), les wilkings (08052900) et les fraises (08101000) sont fixés respectivement à 8,5 %, 6,5 %, 12,5 % et 6,5 % tout au long de l'année,

ce qui correspond au tarif le plus bas de la structure à deux tarifs des pays soumis au Cadre général du SPG. Dans le cadre des Préférences renforcées du SEPD, le tarif de ces produits est fixé à 0 % toute l'année.

3.4. Graduation des marchandises

La graduation des marchandises implique la suspension des taux de douane préférentiels sur les importations jugées hautement compétitives sur le marché britannique. Si les importations d'un groupe particulier de produits dans un pays sont graduées, elles perdent leur statut préférentiel sans affecter le traitement d'autres groupes de produits en provenance du même pays. Cela signifie que les préférences sont supprimées pour les produits qui n'en ont plus besoin, ce qui offre de meilleures opportunités à d'autres pays qui ont davantage besoin d'un accès préférentiel au marché. Selon l'IFT, l'idéal serait de continuer à offrir des droits de douane faibles ou nuls aux pays en développement en tant que partenaires commerciaux sans système de graduation des marchandises. Cela leur permettrait d'exploiter leur avantage comparatif, de renforcer la diversification des exportations et de promouvoir le développement, tout en permettant aux clients nationaux de bénéficier d'importations à moindre coût. Le concept de graduation ne s'inscrit pas dans cette logique car il implique de libéraliser les échanges pour une période temporaire uniquement et de pénaliser ensuite la réussite.

Les produits éligibles à la graduation dans le cadre des régimes d'accès préférentiel de l'Union européenne que la Grande-Bretagne a suivis lorsqu'elle était membre sont réexaminés tous les trois ans et cette période ne sera pas modifiée dans le cadre du SEPD. Les règles de l'UE en matière d'évaluation de la graduation ont évolué au fil des années et sont actuellement basées sur une définition de la compétitivité calculée sur la part des importations du produit dans le total des importations en vertu du SPG en provenance d'un pays. Il existe actuellement trois seuils de graduation par chapitre : 57 % pour la plupart des produits couverts par le SPG, 47,5 % pour les textiles et 17,5 % pour les plantes vivantes, les graisses et huiles animales et végétales et les produits minéraux. Il n'y a guère de logique économique dans la valeur de ces ratios d'importation et dans les produits couverts, si ce n'est un protectionnisme implicite. Des pays comme le Japon, les États-Unis et le Canada appliquent des seuils différents.

Si le Royaume-Uni avait simplement repris les critères de graduation de l'UE, cela aurait posé des problèmes à la fois pour certains pays et pour certains produits. Une analyse statique basée sur l'impact des critères de graduation existants de l'UE sur les flux commerciaux passés a révélé que la répartition inégale actuelle des échanges entre le Royaume-Uni et l'UE entraînerait la perte des préférences même sans changement de compétitivité pour certains pays et produits.¹⁰ La graduation

aurait été un résultat mécanique de la séparation du Royaume-Uni du bloc de l'UE27, qui modifiera les concentrations d'importations dans les deux régions. L'étude estime qu'en 2016, les secteurs susceptibles d'être soumis à des graduations mécaniques représentaient 1,27 milliard d'euros d'importations britanniques, ce qui correspond à environ 31,6 millions d'euros de préférences tarifaires. Pour éviter cette perte, le Royaume-Uni devrait modifier les seuils de part d'importation à la hausse pour la graduation afin de maintenir un accès au marché inchangé après le Brexit pour tous les bénéficiaires actuels du SPG.

Toutefois, le SEPD a modifié les modalités d'accès aux préférences renforcées, de sorte que les seuls pays bénéficiant de préférences standards dans le cadre du SEPD qui sont soumis à la graduation des marchandises sont l'Inde et l'Indonésie. En outre, le gouvernement procède à la graduation des marchandises pour les pays bénéficiant du SEPD sur la base de données plus objectives provenant des chapitres du système harmonisé (SH), des catégories plus homogènes, au lieu des sections du SPG. Par exemple, le calcul de la graduation est basé sur une évaluation des importations de marchandises en provenance d'un pays au niveau des chapitres du SH en tant que proportion des importations totales du Royaume-Uni.

Le seuil est réduit et fixé à 6 % du total des importations britanniques, mais pour les chapitres jugés sensibles pour d'autres pays en développement et partenaires d'APE, le seuil est fixé à 1 %. L'utilisation du seuil en tant que proportion de toutes les importations britanniques signifie que les produits gradués doivent être plus compétitifs sur le marché britannique et l'utilisation des chapitres du SH permet également d'éviter le problème des « dépassements » de graduation qui consiste à supprimer les préférences de certains produits non compétitifs qui se trouvent être inclus dans une section comprenant différents produits très compétitifs provenant souvent d'une industrie différente.

4. Conclusion

Pour conclure, notons que le nouveau régime commercial préférentiel, le SEPD, est censé être plus facile à comprendre et à utiliser pour les partenaires commerciaux afin de soutenir la croissance tirée par les exportations grâce à une offre unilatérale plus généreuse que le SPG qu'il remplace, avec des dispositions visant à réduire les droits de douane, à libéraliser les exigences en matière de règles d'origine, à étendre les possibilités de cumul et à simplifier les conditions d'éligibilité attachées au régime. Le Royaume-Uni a pour objectif avoué d'encourager le libre-échange et la participation des pays en

développement aux chaînes de valeur mondiales. Toutefois, l'engagement de la Grande-Bretagne dans l'accord visionnaire de la ZLECAf pourrait encore être considérablement élargi.

En mars 2022, le Foreign Commonwealth and Development Office (FCDO), et non le ministère du Commerce international, a accepté de fournir la maigre somme de 35 millions de livres sterling pour améliorer la facilitation du commerce et le soutien à la politique commerciale au secrétariat de la ZLECAf et aux États membres par le biais de TradeMark East Africa (TMEA), de l'Overseas Development Institute (ODI) et d'autres partenaires régionaux. Le Royaume-Uni a également soutenu les objectifs de la ZLECAf du Nigeria en renforçant la capacité des institutions gouvernementales nigérianes à entamer les négociations commerciales et en développant un cadre pour le Comité d'action national de la ZLECAf du Nigeria afin de suivre la mise en œuvre de la ZLECAf. Le Royaume-Uni soutient également le processus de mise en œuvre de la ZLECAf au Nigeria grâce à une assistance technique visant à développer les chaînes de valeur régionales dans le secteur automobile et à aider les entreprises de services nigérianes à bénéficier des nouvelles opportunités commerciales offertes par le libre-échange.

Le Royaume-Uni a bien sûr connu une période de turbulences politiques et, depuis janvier 2020, il y a eu trois Premiers ministres et trois secrétaires d'État au commerce au sein du gouvernement : Liz Truss, Anne-Marie Trevelyan et maintenant Kemi Badenoch, qui au moins est d'origine nigériane et pourrait prêter plus d'attention au potentiel de la ZLECAf. Alors que le Royaume-Uni s'efforce de réaliser son rêve d'une Grande-Bretagne mondialisée, il convient de se demander ce que le pays peut apprendre des progrès et des ambitions des architectes et des constructeurs de la ZLECAf ?

learn from the progress and ambitions of the architects and builders of the AfCFTA?¹¹

10. Le calcul des parts des importations est basé sur les données disponibles en 2015, compilées au cours des trois années précédentes, à savoir 2012 à 2014, et incluait la majeure partie des pays bénéficiaires du SPG, du SPG+ et du dispositif TSA. Le calcul est au niveau des « sections » 32, à savoir les secteurs que l'UE utilise pour agréger les produits dans le programme du SPG.

11. <https://bylinetimes.com/2022/05/06/african-trade-deal-exposes-brexits-britains-myths/>

Annexe

Tableau 1 : Cadres du SPG et bénéficiaires africains 2022

	Cadre Pays les moins avancés	Cadre général	Cadre renforcé
Critères d'éligibilité	PMA tels qu'ils sont classés par les Nations unies	PFR et PRFM tels qu'ils sont classés par la Banque mondiale	PFR et PRFM qui répondent aux critères du SPG en matière de vulnérabilité économique et ont ratifié ou mettent en œuvre 27 conventions internationales.
Préférences	0 % de droits de douane à l'importation sur tous les produits à l'exception des armes et des munitions	Réduction des droits de douane sur deux tiers des lignes de produits	0 % de droits de douane à l'importation sur deux tiers des lignes de produits
Pays africains	Angola, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Comores, Congo (RD), Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Niger, Ouganda, République centrafricaine, Rwanda, São Tomé et Príncipe, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Soudan du Sud, Tanzanie, Tchad, Togo, Zambie.	Algérie, Congo, Nigeria	Cap-Vert

Source : Ministère du Commerce international

Tableau 2 : Nouveaux RSP dans le SEPD 2023

Couverture des produits	Nouveaux RSP
48 chapitres	75 % de contenu non originaire dans les RSP au niveau SH2 le plus élevé. Ce nouveau seuil répond directement aux demandes des PMA et reconnaît les limites auxquelles ces pays sont confrontés lorsqu'ils participent aux chaînes de valeur mondiales - les faibles coûts de main-d'œuvre et autres peuvent empêcher leurs produits d'atteindre des seuils de non-origine plus élevés.
80 chapitres	Ensemble unique de règles qui s'appliquent à l'ensemble du chapitre. Cela signifie qu'il y a moins d'exceptions, de règles et de variations en fonction du type de produit. Cela aide les entreprises à respecter les règles d'origine requises pour bénéficier de tarifs préférentiels.
16 chapitres	certaines règles au niveau plus détaillé de la position tarifaire (SH4 plutôt que le niveau du chapitre SH2) lorsque la règle du chapitre n'est pas adaptée à tous ses produits ou lorsqu'un certain degré de protection est nécessaire pour ces produits.

Références

- B. Akinmade, S. Khorana et F. F. Adedoyin. « An assessment of United Kingdom's trade with developing countries under the generalised system of preferences », *Journal of Public Affairs*, Août 2020.
- R. Baldwin (2016). « *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*. » Harvard University Press.
- J. Bhagwati (1995), US Trade Policy: The Infatuation with Free Trade Agreements. « The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements ». Publié par Jagdish Bhagwati et Anne O. Krueger.
- P. Brenton (2006), « Enhancing Trade Preferences for LDCs: Reducing the Restrictiveness of Rules of Origin. » Dans R. (éd.) *Trade, Doha and Development*. Washington, DC : Banque mondiale.
- O. Cadot, A. Estevadeordal et A. Suwa-Eisenmann. (2006), « Rules of Origin as Export Subsidies. » *The Origin of Goods: Rules of Origin in Regional Trade Agreements*. Publié par O. Cadot, A. Estevadeordal, A. Suwa-Eisenmann et T. Verdie.
- A. V. Deardorff (2018), « Rue the ROOs: Rules of Origin and the Gains (or Losses) from Trade Agreements, » *The International Trade Journal*, Vol. 32, n° 5, Pages 399-413
- K.A. Elliot (2020) A Post-Brexit Trade Policy for Development and a More Integrated Africa, Centre for Global Development Note.
- A. Estevadeordal (2000), « Negotiating Preferential Market Access: The Case of the North American Free Trade Agreement. » *Journal of World Trade* 34(1)
- A. Estevadeordal et K. Suominen (2006), « Mapping and Measuring Rules of Origin around the World. » *The Origin of Goods: Rules of Origin in Regional Trade Agreements*. Publié par O. Cadot, A. Estevadeordal, A. Suwa-Eisenmann et T. Verdie.
- G. Felbermayr, F. Teti, E. Yalcin (2018). « On the Profitability of Trade Deflection and the Need for Rules of Origin ». Documents de travail CESifo, 6929 2018. http://www.cesifo-group.de/DocDL/cesifo1_wp6929.pdf.
- J. Hillen (2019) Market Integration and Market Efficiency under Seasonal Tariff Rate Quotas, *Journal of Agricultural Economics*, 70 (3) : 859-873.
- A. Keck et A. Lendle (2012), « New Evidence on Preference Utilization. » Document de travail des services de l'OMC, n° ERSD-2012-12.
- J. B. Kim (2020) « Cross-Cumulation Arrangement as FTA Under GATT Article XXIV », *Journal of International Economic Law*, Volume 23, n° 1, Mars 2020, Pages 165–185.
- K. Krishna (2006), « Understanding Rules of Origin. » *The Origin of Goods: Rules of Origin in Regional Trade Agreements*. Publié par O. Cadot, A. Estevadeordal, A. Suwa-Eisenmann et T. Verdie.
- K. Krishna et A. O. Krueger (1995), « Implementing Free Trade Areas: Rules of Origin and Hidden Protection. » Document de travail NBER, série n° 4983.
- M. Persson et F. Wilhemsson (2016), EU trade preferences and export diversification, *The World Economy*, 2016 - Wiley Online Library.
- OMC (2021) « Rules of Origin: Webinar examines challenges, opportunities in the use of trade preferences, » Base de données des accords de préférences commerciales, <http://ptadb.wto.org/?lang=1>

Zone du franc CFA : remédier à un système obsolète

Ali Zafar

Economic Adviser & Head of Development Policy Research Hub: UNDP

Résumé : La zone franc CFA est l'un des anachronismes de l'histoire. Ses principales caractéristiques institutionnelles n'ont pas évolué depuis plusieurs décennies, malgré un monde en pleine mutation. La zone franc CFA est le symbole d'une politique économique des élites et celle-ci a, en termes de croissance et de développement, sous-performé. Elle est confrontée à quatre problèmes fondamentaux : un taux de change surévalué qui pèse sur la compétitivité du secteur privé, l'absence de mécanismes d'ajustement face aux chocs, la discrimination dont sont victimes le monde rural et l'agriculture commerciale et l'absence d'intermédiation financière. Ce document traite des différentes politiques macroéconomiques susceptibles de moderniser ce système afin de permettre une plus grande flexibilité des échanges tout en améliorant la compétitivité, en ouvrant la porte à une croissance favorisée par les exportations, en réalignant les incitations pour les producteurs agricoles et en soutenant le crédit pour l'économie.

Mots-clés : franc CFA, compétitivité, taux de change fixe, politique fiscale, politique monétaire, finance

Classification JEL : E00, E52, E61, E62, O1

1. Introduction

La zone franc CFA est l'un des anachronismes de l'histoire. Dans un monde où les régimes de change se sont modernisés et où à la fois les économies développées et en développement s'orientent de manière systématique vers des taux de change flexibles, la zone du franc CFA demeure ancrée à l'euro.

Le franc CFA a vu le jour en décembre 1945 et était ancré au franc. Dès sa naissance, il était surévalué avec une

parité relativement élevée (Pigeaud et Sylla, 2020). En 1994, son taux de change a été dévalué de 50 %. En 1999, il a été décidé qu'il soit ancré à l'euro. Bien peu de choses ont changé depuis. Dans un monde où bon nombre des autres zones vestiges de l'époque coloniale ont disparu - notamment la zone sterling et la zone escudo - la survie, depuis plus de 70 ans, de la zone franc CFA interroge, surtout si l'on tient compte des progrès réalisés dans le domaine de

la politique macroéconomique et de l'évolution de l'économie mondiale. Cela interroge d'autant plus à une époque où les décideurs politiques mettent en œuvre des politiques de taux de change mais aussi des politiques fiscales et monétaires afin d'amortir les nombreux chocs qui secouent l'économie mondiale.

Ces dernières années, des universitaires et le public ont exprimé leurs inquiétudes concernant le franc CFA. Dans des pays comme le Sénégal, le Mali et le Burkina Faso, l'opinion publique a protesté en chœur contre une monnaie perçue comme imposée de l'extérieur et inadaptée aux réalités du développement du continent.¹ L'Afrique de l'Ouest a connu les réformes Macron-Ouattara de 2019 et un mouvement vers un projet de monnaie unique de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) qui inclurait des pays anglophones comme le Nigeria et le Ghana d'ici 2027. La Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) a tenu un sommet en novembre 2022 à Libreville, au Gabon, afin d'explorer les options politiques pour l'avenir du CFA.

L'architecture institutionnelle de la zone franc CFA comporte quatre éléments : l'ancrage à l'euro, la liberté des transferts de capitaux entre la zone et la France, la mise en commun des réserves des États membres dans un compte d'opérations et la garantie de convertibilité. Ces caractéristiques

sont restées relativement inchangées malgré d'autres changements au sein de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et de la CEMAC. Ces 4 éléments constituent ensemble les caractéristiques fondamentales du système monétaire et de taux de change des 8 pays de l'UEMOA et des 6 pays de la CEMAC.

L'une des raisons de cette longévité est l'économie politique des élites qui bénéficient de la configuration actuelle. Trois forces sont au cœur de l'accord CFA : la France et le Trésor français, les élites politiques africaines francophones et le Fonds monétaire international (FMI). La France soutient la zone pour des raisons historiques, politiques et économiques. L'ancrage profite aux entreprises étrangères et aux importateurs locaux qui ne courent aucun risque de change, tandis que les élites africaines francophones sont favorables à la stabilité de l'ancrage, à la capacité d'obtenir des importations relativement moins chères de l'étranger et à la possibilité d'envoyer leurs actifs financiers à l'étranger. Le FMI, qui croit généralement à la flexibilité des taux de change, soutient un accord qui est en contradiction avec sa philosophie économique.

Toutefois, dans la pratique, la recherche de la stabilité ne s'est pas traduite par de meilleurs résultats en matière de développement. Si les accords monétaires coloniaux, et en particulier l'ancrage à l'euro,

¹ En République centrafricaine (RCA), le gouvernement a décidé d'adopter le Bitcoin comme monnaie officielle afin de concurrencer le franc CFA. Cela a suscité une inquiétude au sein de la Banque des États d'Afrique centrale (BEAC) qui a créé un comité spécial avec pour mission d'examiner le nouveau cadre monétaire mis en place par la RCA.

ont contribué à la stabilité des prix et minimisé les risques de change, les résultats de la région ont été lamentables en termes de croissance et de prospérité. Le déficit de transformation structurelle au sein des deux zones monétaires a sapé la gestion macroéconomique et exposé les pays membres à des chocs récurrents sur les termes de l'échange des produits de base.

L'objectif de ce document est de lancer une réflexion sur les options politiques permettant de réformer la zone monétaire du franc CFA. La partie suivante évalue l'impact de la zone monétaire sur le développement. La troisième partie présente un ensemble exhaustif de réformes et d'options politiques susceptibles d'accroître l'efficacité de la politique monétaire de cette zone. La quatrième partie dessine les contours d'une politique fiscale qui permettra de contribuer au succès du programme mis en place par les pays membres de la zone CFA pour favoriser la croissance. La cinquième partie conclura ces réflexions.

2. Développement

Un nombre de documents de plus en plus grand est consacré aux échecs et aux réussites de la zone CFA dans le domaine du développement. De l'avis général, dans ce domaine, les résultats obtenus sont inférieurs aux attentes, surtout si on les compare aux économies africaines qui se comportent mieux. Aucun des pays de la zone franc CFA ne s'est imposé comme une économie performante ayant réussi à réduire la pauvreté de manière significative. Le revenu par

habitant dans la zone du franc CFA est faible et les taux de pauvreté y sont en moyenne supérieurs à 40 % de la population. Dans un ouvrage récent, Zafar (2021) constate que, par rapport à de nombreuses économies anglophones et autres plus performantes en Afrique, telles que le Rwanda, le Kenya, le Ghana et l'île Maurice, les pays de la zone CFA ont généralement connu une inflation plus faible, mais aussi une croissance par habitant, une réduction de la pauvreté et un développement humain nettement inférieurs. L'analyse de l'histoire de la zone CFA se concentre sur la question de savoir si l'appartenance à cette zone a contribué à la croissance économique et réduit la nécessité de recourir à un ajustement économique et la conclusion est que cette zone n'est pas une zone monétaire optimale et que les coûts associés l'emportent sur les bénéfices que cela procure (Tchatchouang, 2014).

En examinant les coûts et les avantages de la zone du franc CFA dans les années 1990, Devarajan et Rodrik (1991) constataient déjà que les taux de change fixes avaient été une mauvaise affaire pour les pays membres de la zone du franc CFA. Dans le cadre d'arbitrages raisonnables entre la production et l'inflation, ces pays auraient mieux fait de disposer de la flexibilité nécessaire pour s'adapter aux chocs extérieurs. En matière de politique macroéconomique, la marge de manœuvre dont disposent les pays membres de la zone CFA est fortement limitée. La monnaie des pays de la zone CFA étant ancrée à

l'euro, ils renoncent à la fois à la gestion du taux de change et à une politique monétaire indépendante pour faire face aux chocs. Dans leur analyse de l'expérience internationale, Céspedes et Velasco (2012) examinent 107 cycles d'expansion et de récession des matières premières dans les principaux pays et constatent que la perte de production résultant d'une baisse des prix est d'autant plus faible que le taux de change est flexible.

Cette zone n'a pas été en mesure de contribuer au développement pour de multiples raisons. Premièrement, l'ancrage à une monnaie forte conduit à une monnaie surévaluée et réduit la compétitivité du secteur privé en subventionnant, dans les faits, les importations et en pénalisant les exportations (Zafar, 2021). Comme l'a mesuré le modèle d'équilibre général calculable (MEGC), en 2020, le franc CFA était surévalué de 20 % dans l'UEMOA et de 30 % dans la CEMAC (Zafar, 2021).

La littérature économique confirme l'impact de cette surévaluation sur le secteur commercial. En examinant 92 épisodes de hausse des exportations, une étude constate que les hausses survenant dans des pays en développement tendent à être précédées d'une forte dépréciation réelle – qui laisse le taux de change nettement sous-évalué –, et d'une réduction de la volatilité du taux de change (Freund et Denisse, 2012). Une étude consacrée à la dévaluation du franc CFA de 1994

a permis de mettre en lumière une réaction significative de l'offre, en particulier pour les exportations non traditionnelles, et une poussée de la croissance (Pritchett et Ghei, 1999). Éviter une surévaluation significative de la monnaie est un impératif que l'on peut tirer de l'expérience mondiale en matière de croissance économique. Les données empiriques montrent que cette sous-évaluation stimule la production de biens échangeables, la transformation structurelle et la croissance économique, en particulier dans les pays en développement à revenu faible ou intermédiaire (Rodrik, 2008).

Deuxièmement, la rigidité du taux de change oblige à s'adapter aux chocs commerciaux sur le plan budgétaire, en réduisant les investissements publics ou en augmentant la dette. En cas de choc, les pays de la zone du franc CFA réduisent les investissements publics, ce qui a des répercussions négatives à long terme. La zone du franc CFA limite les options politiques des États membres dans un monde où les gouvernements des pays développés et en développement mettent en œuvre des mesures fiscales et monétaires pour aider leurs économies à se remettre du double choc de la pandémie et de la crise ukrainienne.

Troisièmement, ce système exacerbe les inégalités entre les élites urbaines et les pauvres des zones rurales parce qu'il entrave la rentabilité de l'agriculture commerciale. La

surévaluation chronique de la monnaie, associée au manque de crédit, d'engrais et d'intrants pour les agriculteurs, garantit que la zone du franc CFA sera perpétuellement une zone d'importation de denrées alimentaires.

Quatrièmement, la politique monétaire agit comme un mécanisme de répression financière (Pouemi, 1979). Les règles strictes sur la masse monétaire et le conservatisme excessif de la Banque centrale empêchent l'intermédiation financière. L'union monétaire n'a pas réussi à accélérer la croissance de ses membres les plus pauvres, comme le montre l'absence de convergence économique, et il n'y a pas de transferts fiscaux des pays riches vers les pays pauvres, comme c'était le cas dans l'Union européenne. L'ancrage des économies pauvres à une monnaie forte se traduit par une économie d'importations perpétuelles, de pénurie de crédit et de sous-performance du secteur commercial.

Enfin, les défis associés aux accords sur le franc CFA, et en particulier la parité rigide, se reflètent également dans la dynamique de la gestion et de la restructuration de la dette en temps de crise. Les pays de la zone CFA sont confrontés à une accumulation de dettes à la suite de la pandémie. Parallèlement à la restructuration de la dette, un ajustement de la monnaie (dévaluation) contribuera à stimuler la croissance et à donner aux autorités une plus grande marge de manœuvre budgétaire en monnaie locale. Cela pourrait entraîner des

pressions inflationnistes, qui devront être traitées à la fois par la politique monétaire et par des mesures visant à améliorer les goulets d'étranglement du côté de l'offre.

La zone est guidée par un cadre macroéconomique obsolète qui se concentre uniquement sur une faible inflation et des mesures d'assainissement budgétaire et moins sur la croissance et le développement. Ce modèle d'austérité contraste avec un modèle plus axé sur le développement dans lequel les politiques fiscales et monétaires contracycliques ont été utilisées à la fois dans les économies avancées et émergentes pour faire face aux chocs et pour améliorer les contraintes du côté de l'offre, telles qu'une forte production alimentaire et énergétique, plutôt que par le biais de contrôles stricts sur le crédit. Dans des pays comme la Chine, l'Inde, l'Indonésie et le Vietnam, des efforts considérables ont été déployés pour créer une autosuffisance alimentaire et un secteur rural robuste. La zone CFA peut s'inspirer de cette expérience internationale.

3. Options politiques de réforme du taux de change de la zone CFA

Ce système doit évoluer pour répondre aux défis croissants. La modernisation du système comprend une analyse des cadres de taux de change alternatifs qui permettraient une plus grande flexibilité monétaire tout en améliorant la compétitivité, en ouvrant la porte à une croissance favorisée par les exportations, en réalignant les incitations pour les

producteurs agricoles et en soutenant l'expansion du crédit. Un cadre monétaire et de taux de change moins rigide peut offrir une plus grande marge de manœuvre à la politique budgétaire pour réaliser des progrès sociaux, soutenir le secteur privé local et résoudre certains des problèmes domestiques de l'offre. En outre, une politique agricole favorable aux pauvres et une politique industrielle sélective devraient faire partie de la nouvelle approche. Les éléments clés d'une réforme sont les suivants.

Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA)

- Tout d'abord, le taux de change de l'UEMOA doit faire l'objet d'une refonte en deux étapes, afin de passer d'un régime fixe à un régime intermédiaire puis à un régime de flottement dirigé (Zafar, 2021).
- En l'espace de deux ans, le franc CFA peut être ancré à un panier de monnaies reflétant le poids des échanges commerciaux du pays. Étant donné qu'une part croissante des échanges commerciaux se fait avec l'Asie, il convient d'en tenir compte. Une proposition est d'avoir un panier de devises composé d'un tiers de renminbis, d'un tiers de dollars et d'un tiers d'euros. La Banque centrale peut calculer les coefficients exacts.
- En cinq ans, l'UEMOA devrait évoluer vers un flottement dirigé. La Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) laissera les forces du marché déterminer les fluctuations des taux de change,

mais interviendra si la monnaie devient trop forte ou trop faible. Il est possible de définir une fourchette dans laquelle celle-ci peut intervenir. Un objectif important de la réforme est d'aider les économies d'Afrique de l'Ouest à s'adapter aux chocs et de soutenir les secteurs marchands en évitant que la monnaie ne devienne trop surévaluée.

- Une ligne de swap qui pourrait remplacer la garantie française devrait être mise en place avec la Banque centrale européenne (BCE), la Réserve fédérale américaine ou la Banque populaire de Chine afin de garantir un soutien en période de volatilité macroéconomique. Il s'agirait d'accords formels entre deux banques centrales permettant l'échange de devises étrangères en cas de crise de liquidités. Ces accords peuvent aider la BCEAO et la BEAC à disposer de réserves suffisantes pour s'adapter aux chocs macroéconomiques.
- De plus, la gestion des réserves devrait être basée sur le maintien d'un certain pourcentage pour faire face aux imprévus. La décision d'investir devrait être purement laissée à l'État membre et ne pas être dictée par des pays extérieurs. À l'instar des autres banques centrales, les réserves devraient être gérées selon une approche de diversification du portefeuille.
- Dans la zone UEMOA, les pays peuvent s'intégrer économiquement avec des pays anglophones spécifiques comme le Ghana et

créer un espace économique plus fort. En revanche, une parité fixe avec le Nigeria semble risquée, car le Nigeria est un exportateur de pétrole et les pays de l'UEMOA sont principalement des importateurs de pétrole.

- Certains pays, comme le Sénégal ou le Mali, pourraient décider d'en sortir dans les années à venir. Un CFA « dollarisé » ou une monnaie nationale pourrait présenter des avantages, car le Sénégal est en train de devenir un exportateur de pétrole et de gaz et pourrait bénéficier d'une parité alternative.

Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC)

- En Afrique centrale, la CEMAC devrait passer d'un ancrage à l'euro à un ancrage à un panier comprenant l'euro, le dollar et le prix du pétrole. La CEMAC étant riche en pétrole, cet arrangement reflètera les fluctuations des prix du pétrole. Comme l'a fait valoir l'économiste Jeffrey Frankel, un panier de devises et de matières premières aura des vertus : pour un pays en développement exportateur de matières premières, il peut offrir le meilleur du flottement, une adaptation automatique aux chocs commerciaux, ainsi que le meilleur des taux fixes, un ancrage stable et transparent (Frankel, 2018).

- Les coefficients peuvent être calculés sur la base des pondérations commerciales, les pondérations numériques étant annoncées publiquement pour éviter toute incertitude.

- Une baisse des prix du pétrole entraînera une dépréciation du nouveau franc CFA de la CEMAC, par exemple. Cela aidera les pays à s'adapter à la volatilité des prix du pétrole.

- Comme l'UEMOA, la CEMAC devrait mettre en place une ligne de swap avec la FED, la BCE et la Banque centrale chinoise. La CEMAC pourrait être amenée à mettre en commun davantage de réserves compte tenu de la volatilité du pétrole.

- Contrairement à l'UEMOA, une économie politique difficile et l'absence de consensus entre les pays rendront très difficile le fonctionnement d'un flottement dirigé.

- En 2012, l'économiste Agbor soutenait qu'un ancrage au dollar pour le franc unique de la CEMAC est l'option la plus réaliste pour l'avenir. En permettant aux pays de la CEMAC d'avoir accès aux instruments du marché des capitaux américains, l'ancrage au dollar garantirait la stabilité du franc unique de la CEMAC en cas d'épuisement des ressources pétrolières et des réserves étrangères. Un ancrage au dollar contribue à assurer la stabilité des

flux de revenus en provenance de l'étranger, étant donné que presque toutes les exportations de la CEMAC sont libellées en dollars américains et que l'accès aux instruments financiers américains par le biais de l'ancrage au dollar pourrait contribuer à couvrir les risques de taux de change liés au dollar.

Les pays de la zone CFA doivent adapter leur politique monétaire au contexte actuel et viser un taux d'inflation supérieur à l'approche actuelle. La BEAC et la BCEAO devraient réviser leurs mandats pour y inclure non seulement la stabilité des prix mais aussi l'emploi, comme le font de nombreuses banques centrales. De plus, la BCEAO et la BEAC devraient être prêtes à se détacher de la politique monétaire de la BCE, car les économies européennes sont à des stades de développement différents et ont des besoins économiques différents. Dans cette optique, la BCEAO et la BEAC peuvent réviser leur objectif d'inflation de 3 %, qui présente trois défauts : il est trop bas pour l'environnement actuel d'inflation élevée, il ne reflète pas le nouveau monde créé par le changement climatique et les chocs alimentaires, et l'arbitrage en termes de croissance et de chômage est trop élevé. En 2010, l'économiste Blanchard suggère que les décideurs politiques pourraient viser un taux d'inflation cible plus élevé de 4 % en temps normal afin d'accroître la marge de manœuvre de la politique monétaire face à de tels chocs.

En principe, une politique monétaire anticyclique est possible lorsque le taux de change est flexible. Comme pour les autres banques centrales dans le monde, une plus grande indépendance en matière de politique monétaire s'accompagne d'une plus grande responsabilité. La BCEAO et la BEAC devront contribuer à l'expansion de la masse monétaire et utiliser de manière sélective les taux d'intérêt, les réserves obligatoires et les opérations d'open market. Bien sûr, à certains moments, la politique monétaire devra être resserrée pour protéger les réserves et les économies de la zone CFA des périls de l'inflation. Du point de vue du FMI, dans les pays où les réserves sont suffisantes, les interventions sur le marché des changes, les mesures macroprudentielles et les mesures relatives aux flux de capitaux peuvent être utilisées, à court terme, pour renforcer l'autonomie de la politique monétaire, améliorer la stabilité financière et la stabilité des prix et réduire la volatilité de la production. (Adrian et al., 2022).

En termes opérationnels, les trois règles restrictives régissant la Banque centrale, à savoir le maintien de 50 % de ses réserves sur le compte d'opérations, le maintien d'une couverture de change d'au moins 20 % de ses engagements et la limitation du crédit à chaque gouvernement des pays membres à un plafond équivalent à 20 % des recettes du gouvernement au cours de l'année précédente, devraient être modifiées.²

² The first and third rules are no longer applicable to BCEAO but still apply to BEAC.

Il y a un excès de liquidités dans le système bancaire, tel que mesuré par les ratios prudentiels traditionnels. La croissance de la base monétaire est contrôlée pour ne pas compromettre la parité. L'excès de liquidités est compatible avec une faible création de crédit par les banques commerciales, car les réserves et la monnaie de la Banque centrale ne peuvent pas être prêtées aux ménages ou aux entreprises. Limiter le crédit aux gouvernements qui ont besoin, de toute urgence, de financer le développement est anachronique mais devrait être décidé au cas par cas plutôt que d'être régi par une règle rigide. Ce n'est pas par hasard que la CEMAC offre le moins de crédit au secteur privé, avec une moyenne de 10 % du PIB.

4. Politique fiscale favorable à la croissance

La politique fiscale devra être revue. Cela est particulièrement nécessaire à l'ère du changement climatique, qui exige des investissements à grande échelle et à long terme, y compris dans les infrastructures vertes. Alors que la politique monétaire peut gérer les fluctuations dans l'ensemble de la zone, la politique budgétaire devra être adaptée pour faire face aux chocs asymétriques et répondre aux situations spécifiques des pays. Les besoins du Gabon par rapport à ceux de la République centrafricaine et les besoins du Mali par rapport à ceux de la Côte d'Ivoire différeront en fonction de leur situation économique. Dans le cadre d'un scénario de réforme, la politique budgétaire devra remplir

trois objectifs : aider à soutenir l'union monétaire, promouvoir la viabilité budgétaire et aider à soutenir la croissance et le développement. Ces objectifs peuvent parfois être contradictoires, mais un compromis devra être trouvé. La mobilisation des recettes et la restructuration de la dette peuvent renforcer la marge de manœuvre budgétaire.

La solution actuelle au sein de la CEMAC et l'UEMOA est la mise en place de règles fiscales et de critères de convergence macroéconomique. Malheureusement, cela n'a pas bien fonctionné dans la pratique. Il y a eu des dérapages dans la convergence macroéconomique et les pays de l'UEMOA ont eu du mal à respecter le critère clé de convergence fiscale qui consiste à limiter le déficit des dépenses publiques à 3 % du PIB. De plus, la politique fiscale dans la zone du franc CFA a tendance à être procyclique, dépensant plus en période de prospérité et réduisant les dépenses en période de crise. De plus, l'impact des dépenses fiscales n'est pas clairement établi. L'appel du FMI à un assainissement progressif des finances publiques pour ramener le déficit budgétaire global de l'UEMOA à 3 % du PIB d'ici 2024 semble irréaliste et inadapté pour faire face aux chocs auxquels le Sahel est confronté.

Premièrement, il est possible d'améliorer les règles fiscales dans la zone CFA, qui a des plafonds plus souples sur les agrégats budgétaires. La conception de la zone CFA peut tenir compte de l'avertissement du professeur Stiglitz selon lequel les

règles de l'UE ne font pas la distinction entre les dépenses de consommation dans le présent et les dépenses d'investissement qui stimulent la croissance et améliorent le potentiel économique d'un pays dans l'avenir.

Deuxièmement, une approche suggérée serait de créer un fonds fiscal de solidarité qui s'appuierait sur les points forts des accords de partage des risques dans le cadre du fédéralisme fiscal (Dessus et al., 2012). Ce fonds serait financé par les contributions de tous les membres et pourrait fournir des transferts aux pays touchés par les chocs qui pourraient retirer des fonds pour couvrir les déficits de recettes, les urgences en matière de dépenses ou d'autres risques budgétaires. Plus les chocs affectant les membres de l'union sont asymétriques, plus les gains liés à la mise en commun des ressources ou à la contribution au fonds de solidarité sont importants. Cette approche s'apparente aux transferts fiscaux, notamment les fonds structurels, du Nord vers le Sud dans l'Union européenne qui ont permis aux pays les plus pauvres de converger vers les pays les plus riches. Avec ces réformes, l'UEMOA et la CEMAC seront plus à même de faire face à des défis de plus en plus complexes.

5. Conclusion

Ainsi, la zone du franc CFA, qui est à la base des accords monétaires entre les pays francophones d'Afrique, a-t-elle contribué à la stabilité macroéconomique, en particulier à la maîtrise de l'inflation. Elle a toutefois atteint et maintenu la stabilité des prix à des coûts économiques et sociaux considérables. Le déficit de transformation structurelle a augmenté la fréquence des cycles d'expansion et de récession et la récurrence des crises de la balance des paiements, ce qui a favorisé l'augmentation des engagements extérieurs et le risque de surendettement. La surévaluation de la parité fausse les signaux de prix dans l'économie et empêche une allocation efficace des ressources. Après avoir passé en revue les obstacles qui ont nui aux résultats des accords monétaires en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale, tout particulièrement la surévaluation du taux de change, ce document présente un ensemble de réformes et d'éventuelles mesures politiques avec l'objectif de créer un système capable de promouvoir une plus grande flexibilité politique et d'améliorer la compétitivité.

Références

- Adrian Tobias, Gaston Gelos et David Hofman. 2022. « Comment l'Afrique peut relever les défis croissants de la politique monétaire ». *Blog du FMI*. Avril 2022.
- Julius Agbor. 2012. *The Future of the CEMAC CFA Franc, Africa Growth Initiative*. Washington, DC : The Brookings Institution.
- Olivier Blanchard, Giovanni Dell'Ariccia et Paolo Mauro. 2010. *Repenser la politique macroéconomique*. Notes de position des services du FMI 10, n° 3.
- Luis Felipe Céspedes et Andrés Velasco. 2012. « Macroeconomic Performance during Commodity Price Booms and Busts. » *IMF Economic Review* 60, n° 4 : 570-99.
- Sébastien Dessus, Jose Luis Diaz Sanchez et Aristomene Varoudakis. 2012. « *Fiscal Rules and the Pro-Cyclicality of Public Investment in the West African Economic and Monetary Union*. » Série de recherche sur les politiques de la Banque mondiale 6562. Washington, DC : Banque mondiale.
- Shantayanan Devarajan et Dani Rodrik. 1991. « *Do the Benefits of Fixed Exchange Rates Outweigh Their Costs? The Franc Zone in Africa*. » Document de travail de la Banque mondiale, série 777. Washington, DC : Banque mondiale.
- Jeffrey Frankel. 2018. « Harvard Kennedy School » Dans « *Natural Resources, Finance and Diversification: Diagnostics and Policies* », publié par Rabah Arezki et Raouf Boucekkine.
- Caroline Freund et Martha Denisse Pierola. 2012. *Export Superstars*. Document de travail de recherche sur les politiques n° 6222. Washington, DC : Banque mondiale.
- Fanny Pigeaud et Ndongo Samba Sylla. 2020. *La dernière monnaie coloniale de l'Afrique : l'histoire du franc CFA*. Traduit par Thomas Fazi. Londres : Pluto Press.
- Joseph Tchoungjang Pouemi. 1979. *Monnaie, servitude et liberté : la répression monétaire de l'Afrique*. Éditions Menaibuc.
- Lant Pritchett et Nita Ghei. 1999. « The Three Pessimisms: Exchange Rates and Trade Flows in the Franc Zone. » Dans *Exchange Rate Misalignment: Concepts and Measurement for Developing Countries*, publié par L. Hinkle et P. Montiel. Une publication de recherche de la Banque mondiale. Oxford University Press.
- Dani Rodrik. 2008. « *The Real Exchange Rate and Economic Growth*. » Brookings Papers on Economic Activity. Washington, DC : The Brookings Institution.
- Jean-Claude Tchatouang. 2014. « La zone du franc CFA : Une biographie. » Dans *The Oxford Handbook of Africa and Economics: Volume 2: Policies and Practices*, publié par Célestin Monga et Justin Yifu Lin, 114-129.
- Ali Zafar. 2021. *La zone du franc CFA : le développement économique et la reprise post-COVID*. Cham, Suisse : Palgrave Macmillan. Voir également, <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2021/08/05/cfa-franc-zone-economic-development-and-the-post-covid-recovery/>.

Le franc CFA en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale : l'économie politique de deux vases non communicants¹

Théophile T. Azomahou

Université Clermont Auvergne, CNRS, IRD, CERDI, F-63000 Clermont-Ferrand, France

Résumé : La zone du franc CFA compte deux monnaies, le franc CFA d'Afrique de l'Ouest (XOF) utilisé par les 8 pays de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et le franc CFA d'Afrique centrale (XAF) utilisé par les 6 pays de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC). Cet article analyse le commerce au sein de l'UEMOA et la CEMAC et ces deux blocs. Il commence par passer en revue les réformes historiques qui ont façonné ces deux unions monétaires. Il montre ainsi que malgré un héritage monétaire commun qui, outre la langue, pourrait avoir favorisé le commerce en leur sein et entre celles-ci, cette opportunité n'a, pour l'essentiel, pas été saisie. Ces 20 dernières années, le commerce intra-UEMOA a représenté 13 % alors qu'au sein de la CEMAC, sur la même période, il a représenté, en moyenne, 3,3 %. La part de l'UEMOA dans les importations de la CEMAC est en moyenne de 3 %, tandis que la part de la CEMAC dans les importations de l'UEMOA est inférieure à 1 %. Avec l'accélération de la mise en œuvre de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf) et les vastes changements actuellement menés au sein de ces deux communautés monétaires, des réformes profondes sont nécessaires dans la zone du franc CFA afin que ses États membres récoltent tous les fruits de leur héritage commun, le franc CFA.

Code JEL : E02 ; E58 ; E60 ; F02 ; F10

Mots-clés : franc CFA, UEMOA, CEMAC, ZLECAf

1. Introduction

La zone du franc CFA, dont les origines remontent à l'époque du colonialisme français en Afrique, reste une structure monétaire atypique, unique au monde. Créée en décembre 1945

lorsque le gouvernement provisoire français a ratifié les accords de Bretton Woods sous le nom de « franc des colonies françaises d'Afrique », elle a été rebaptisée après l'accession

à l'indépendance de ses États membres. Aujourd'hui, la zone du franc CFA est composée des 8 pays de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) - Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo - et des 6 pays de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) - Cameroun, Gabon, Guinée équatoriale, République centrafricaine, République du Congo et Tchad.² Contrairement à la théorie de l'intégration, qui suggère une transition progressive de la zone de libre-échange à l'union économique et monétaire, en passant successivement par l'union douanière, le marché commun et l'union économique, la construction de la zone du franc CFA s'est faite dans le sens inverse. Alors que le franc CFA existe depuis 1945, ce n'est qu'en 1994 que l'UEMOA et la CEMAC ont été créées pour promouvoir la politique économique entre les pays membres. Contrairement à d'autres monnaies de l'époque coloniale, le franc CFA est resté en place, d'abord après l'indépendance des colonies françaises et, plus récemment, malgré la disparition du franc français, monnaie à laquelle le franc CFA était rattaché. Le franc CFA semble résister « aux réformes institutionnelles et politiques, aux transformations économiques et technologiques, à l'évolution des mentalités, aux effondrements géopolitiques, etc. » (Nubukpo et al., 2015). Comme l'écrivent les économistes du

développement Guillaumont et Guillaumont (2002), « ce qui frappe au premier abord lorsqu'on considère la Zone franc, c'est la permanence de ses règles de fonctionnement. Depuis plus de 50 ans, ces règles n'ont été modifiées que de façon marginale ». L'histoire du franc CFA n'a cependant pas été sans heurts. Il a subi, entre autres chocs, des dévaluations successives, la décision de certains pays d'en abandonner l'usage, et des turbulences au début de ce siècle, lorsque la France a négocié l'ancrage du franc CFA à l'euro suite à son adoption en tant que membre fondateur de l'Union européenne.

Vestige de l'époque coloniale, le franc CFA fait aujourd'hui l'objet d'un débat passionné entre experts monétaires, hommes politiques et, de plus en plus, responsables d'organisations de la société civile. Les positions des participants à ce débat peuvent être classées en trois groupes : les réformistes, qui appellent à la révision de certaines dispositions des accords sur le franc CFA ; les abolitionnistes, qui appellent à la fin du franc CFA en s'engageant sur une nouvelle voie monétaire ; et les extensionnistes, qui souhaitent construire une monnaie continentale en étendant la zone franc (Nubukpo et al., 2015). Les défenseurs du franc CFA, c'est-à-dire les réformistes, invoquent souvent l'argument de la stabilité, gage de sérieux dans la conduite de la politique monétaire sur un continent où certains pays ont connu des périodes de forte inflation. En effet,

1. Remerciements : Je tiens à saluer l'aide et la contribution de Mahamady Ouédraogo à mes recherches.

2. Dans cet article, le terme « franc CFA » désigne les 14 pays d'Afrique qui composent l'UEMOA et la CEMAC. Ces 14 pays, auxquels s'ajoutent les Comores, sont communément appelés les « pays africains de la zone du franc ».

de 2003 à 2022, le taux d'inflation moyen a été de 2,7 % dans l'UEMOA et de 2,8 % dans la CEMAC, contre 9,2 % en Afrique subsaharienne au cours de la même période. Ils affirment ainsi que le maintien de l'appartenance à la zone franc apportera une croissance économique soutenue dans la région tout en réduisant le besoin d'ajustements fiscaux et stabilisera le climat d'investissement grâce à un régime de change fixe et à une garantie de convertibilité. (Tchatchouang, 2015).

Cependant, les promesses de stabilité et de croissance ne semblent pas se concrétiser. Les pays membres de la Zone franc n'ont pas échappé à la nécessité de programmes d'ajustement structurel ces dernières années, la plupart d'entre eux étant confrontés à des déficits structurels des comptes courants. Ils ont également connu la dévaluation du franc CFA en 1994. En échange d'une prétendue stabilité monétaire qui ne profite qu'à une petite partie de la population, les pays de la zone franc subissent des contre-performances économiques qui alimentent l'instabilité politique. Ces 20 dernières années, la croissance du PIB a été en moyenne de 3 % dans l'UEMOA et la CEMAC, contre 4,4 % en moyenne en Afrique subsaharienne et 5,3 % dans l'ensemble des économies en développement et émergentes. Il n'est donc pas surprenant que cinq des sept pays qui ont connu des coups d'État militaires au cours des trois dernières années se trouvent dans la Zone franc.

Malgré l'héritage commun de la

monnaie qu'est le franc CFA, les similitudes culturelles et la langue que partagent la plupart des pays de l'UEMOA et de la CEMAC, l'intégration économique, qui aurait pu aider à résoudre cette pléthore de problèmes, est restée faible (Fofack, 2018 ; Fonds monétaire international, 2018). En effet, les échanges commerciaux entre l'UEMOA et la CEMAC ont stagné au cours des 30 dernières années. La part de l'UEMOA dans les importations de la CEMAC est en moyenne de 3 %, tandis que la part de la CEMAC dans les importations de l'UEMOA est inférieure à 1 %. Les deux francs CFA ne sont pas convertibles depuis 1993, malgré leurs liens institutionnels avec le Trésor français. Les deux parties négocient séparément avec le Trésor français et communiquent très peu entre elles. Dans le contexte de la mise en œuvre de la ZLECAf, les deux blocs de la zone franc risquent d'être marginalisés s'ils ne parviennent pas à accélérer les réformes qui leur permettront d'améliorer leur compétitivité, d'opérer une transformation structurelle et d'établir des liens entre eux. Sans la mise en œuvre d'une intégration commerciale indispensable, les pays de l'UEMOA et de la CEMAC seront fortement désavantagés par rapport aux nations dont les économies sont plus compétitives et qui, pour la plupart, contrôlent pleinement leurs propres instruments de politique, en particulier l'outil de la politique monétaire.

Pour avancer cet argument, cet article dresse une analyse comparative du commerce entre la zone CFA et la France et du commerce au sein

des deux unions monétaires qui composent la zone du franc. Il explore ensuite la question de l'intégration dans le cadre de la ZLECAf et, dans sa dernière partie, il intègre ces analyses afin d'en tirer des conclusions.

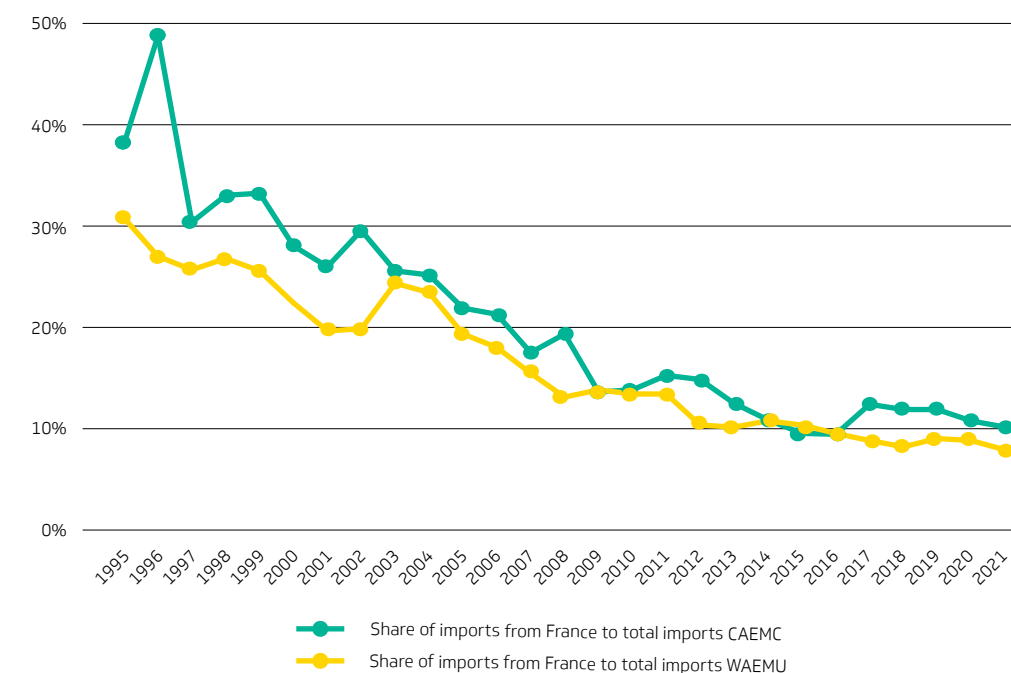
2. La performance du commerce dans la zone du franc CFA

2.1. Des liens commerciaux avec la France qui s'estompent

L'un des objectifs de la création du franc CFA était de renforcer les liens commerciaux entre la France et les pays qui avaient été ses colonies et qui ont ensuite accédé à l'indépendance. Néanmoins, il est évident que la part

de la France dans le commerce des pays de la zone franc est en baisse depuis au moins 30 ans. La figure 1 montre l'évolution des importations de la France vers les pays de la CEMAC et de l'UEMOA. La tendance est similaire dans les deux cas. La part de la France dans les importations vers les pays de l'UEMOA est passée de 30 % en 1995 à moins de 10 % en 2021. De même, la part de la France dans les importations vers les pays de la CEMAC est passée de 37 % à 10 % sur la même période. Ce recul peut s'expliquer par la montée en puissance des pays émergents, en particulier la Chine, en tant que premiers partenaires économiques de l'Afrique au cours des dernières décennies.

Figure 1 : Part des importations depuis la France par rapport aux importations totales



Source : UNCTAD (2022) and Afreximbank Research (2023)

Aucun des pays de la zone franc ne figure parmi les principaux partenaires commerciaux de la France en Afrique. En 2021, en termes d'exportations, les principaux partenaires commerciaux de la France en Afrique étaient le Maroc (0,96 % des exportations totales de la France), l'Algérie (0,75 %), la Tunisie (0,57 %), l'Égypte (0,33 %) et l'Afrique du Sud (0,33 %). En termes d'importations, les cinq premiers partenaires sont le Maroc (0,98 % des importations totales de la France), l'Algérie (0,71 %), la Tunisie (0,64 %), le Nigeria (0,46 %) et la Libye (0,30 %). Comme le montrent ces données, les liens commerciaux entre la France et ses anciennes colonies s'estompent, malgré le franc CFA. Malheureusement, cette baisse des importations françaises n'a pas servi à renforcer les liens commerciaux au sein et entre la CEMAC et l'UEMOA.

Les économies de l'UEMOA et de la CEMAC sont de plus en plus orientées vers l'Asie. Les pays de la CEMAC commercent principalement avec la Chine, l'Inde, l'Espagne, les États-Unis, l'Allemagne et les Émirats arabes unis. La Chine et l'Inde représentent par exemple 53 % des exportations du Gabon, soit respectivement 38,3 % et 14,7 %. Dans le domaine des exportations, les principaux partenaires de la Guinée équatoriale sont la Chine (24 %), l'Inde (17 %), l'Espagne (16 %) et les États-Unis (6 %). Sur l'ensemble des exportations du Cameroun, 31 % sont à destination de la Chine, contre moins de 5 % pour la France. Les exportations du Tchad sont destinées pour 35,5 % à l'Allemagne, pour 25,5 % aux Émirats

arabes unis et pour seulement 6,7 % à la France. Les Émirats arabes unis, la Chine et l'Inde représentent ensemble plus de 65 % des exportations de la République du Congo, tandis que moins de 1 % de ses exportations sont destinées à la France.

Des tendances similaires existent pour les importations, mais les partenaires sont plus diversifiés par rapport aux exportations. La République du Congo importe principalement de Chine (22 %), de France (10 %) et des Émirats arabes unis (5 %). Les principales importations de la Guinée équatoriale proviennent de l'Espagne (22 %), de la Chine (14 %) et du Nigeria (13 %). Les importations du Tchad sont dominées par la Chine (55 %) et les Émirats arabes unis (23,2 %). La France reste le premier partenaire importateur du Gabon (22 %), devant la Chine (20 %).

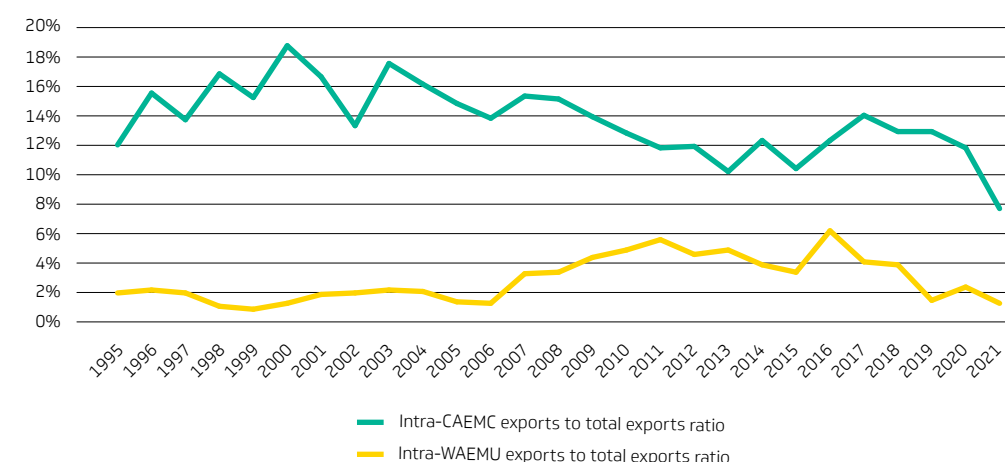
Au sein de l'UEMOA, les échanges commerciaux sont plus diversifiés. Les premiers partenaires d'importation de la Côte d'Ivoire sont la Chine (22 %), la France (12 %) et le Nigeria (9 %). Les principaux partenaires d'importation du Sénégal sont la Chine (21 %), la France (7,55 %) et l'Inde (6,75 %). La Chine, les États-Unis et le Nigeria sont les principaux partenaires d'importation du Niger. Le premier partenaire commercial du Mali est le Sénégal (22,42 %), devant la Chine (13 %) et la France (10 %). Les principaux partenaires d'importation du Burkina Faso sont la Chine (10 %), la Côte d'Ivoire (8,5 %) et la France (7,6 %). En ce qui concerne les exportations, la tendance est similaire, avec un poids important de l'Inde et de la Chine dans les exportations de l'UEMOA.

2.2. Stagnation du commerce intracommunautaire

Le commerce intracommunautaire n'a pas progressé au sein des régions que sont l'UEMOA et la CEMAC au cours des dernières décennies. Contrairement au commerce intra-africain qui est

celui de la CEMAC. De 1995 à 2021, le commerce intra-CEMAC était de 1,5 %, tandis que le commerce intra-UEMOA était neuf fois plus élevé, avec 13,6 %. Troisièmement, l'évolution au fil du temps montre une baisse des échanges internes depuis 2016 pour la CEMAC et 2017 pour l'UEMOA,

Figure 2 : Exportations intra-CEMAC et intra-UEMOA



Source : BACI database (2023).

passé de 5 % en 1990 à 20 % en 2022, il a connu une stagnation. La figure 3 montre l'évolution des exportations de la CEMAC vers les autres pays de la CEMAC, et de l'UEMOA vers les autres pays de l'UEMOA. Plusieurs enseignements peuvent être tirés de ces données. Tout d'abord, le commerce intracommunautaire stagne, voire en baisse dans les deux blocs. Deuxièmement, le commerce interne à l'UEMOA dépasse largement

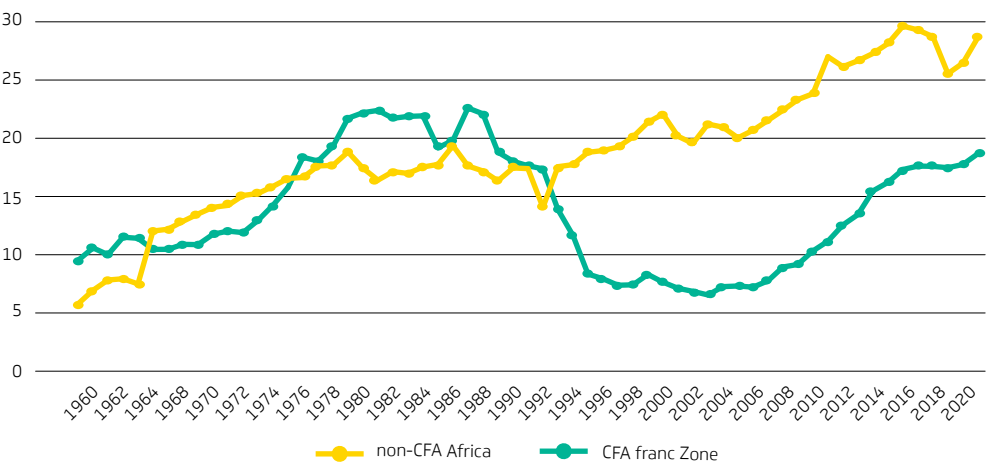
avec une tendance accentuée entre 2020 et 2021, probablement du fait de la pandémie de COVID-19. Le confinement a entraîné la plus forte réduction des échanges depuis la Seconde Guerre mondiale³. La prédominance des ressources naturelles, notamment du pétrole, parmi les exportations des pays de la CEMAC limite le potentiel d'intégration économique.

3. <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/international-trade-during-the-covid-19-pandemic-big-shifts-and-uncertainty-d1131663/>

Les raisons de la stagnation du commerce interne sont diverses, avec des caractéristiques propres aux économies africaines en général et à la zone franc CFA en particulier. Cependant, l'un des traits distinctifs de la zone franc par rapport à d'autres pays est la répression financière qui limite les investissements dans les secteurs à forte valeur ajoutée, entravant ainsi la transformation structurelle et le commerce. La figure 2 montre l'évolution du crédit intérieur

crédit a stagné de la fin des années 1980 jusqu'aux années 1990. Les pays de la zone franc étaient sur une bonne trajectoire, avec un niveau de crédit domestique comparable à celui de la moyenne des autres pays africains, depuis l'indépendance jusqu'en 1986. Cependant, même si la croissance du crédit a repris au sein des pays de la zone franc, l'écart entre la zone franc et l'Afrique hors zone franc reste important. De plus, les prêts bancaires dans les pays de la

Figure 3 : Crédits domestiques accordés au secteur privé (en pourcentage du PIB)

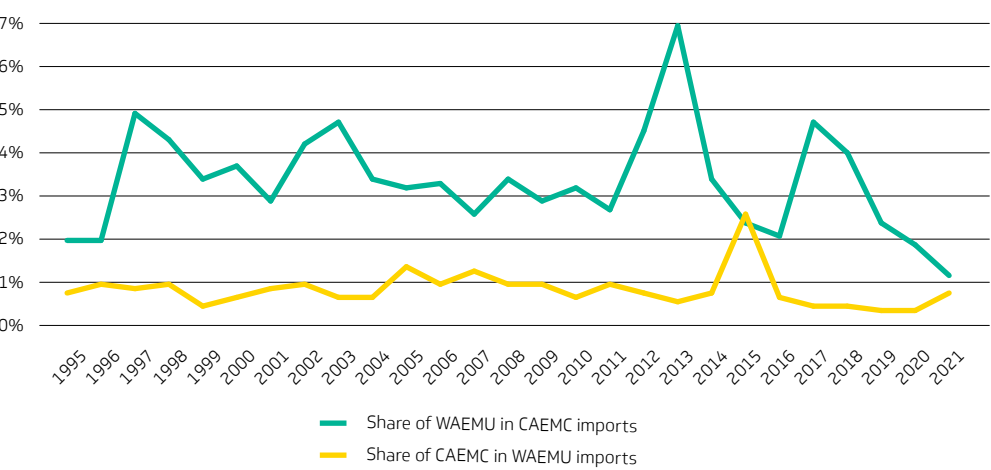


Source : World Bank World Development Indicators (2023).

au secteur privé en pourcentage du PIB dans les pays africains au sein de la zone franc CFA et hors de la zone franc CFA. Alors que le crédit intérieur au secteur privé en Afrique hors zone franc CFA a tendance à augmenter depuis les années 1960, la situation est tout à fait différente dans la zone franc. Ce graphique montre que le

zone franc CFA sont majoritairement à court terme (moins d'un an) et principalement orientés vers quelques entreprises (BCEAO, 2022). Par exemple, au sein de l'UEMOA, 31 % des prêts bancaires ont été accordés à 50 entreprises entre 2021 et 2022. La répression financière dans la zone du franc CFA, illustration de son cadre

Figure 4 : Part des importations entre les deux unions monétaires



Source : BACI database (2023).

monétaire, est un handicap majeur à la transformation structurelle et à l'intégration économique.

2.3. Deux vases non communicants

La structure des échanges montre que les deux unions monétaires qui composent la Zone franc sont deux vases non communicants. La figure 4 montre l'évolution des importations entre l'UEMOA et la CEMAC, et vice-versa. En termes absolus, l'UEMOA s'en sort mieux que la CEMAC. La part de l'UEMOA dans les importations de la CEMAC est en moyenne près de quatre fois supérieure à celle de la CEMAC dans les importations de l'UEMOA. La part de l'UEMOA dans les importations de la CEMAC a été en moyenne de 3,34 % de 1995 à 2021, alors que celle de la CEMAC dans les importations de l'UEMOA a été de 0,91

% sur la même période. Cependant, l'évolution de la part de l'UEMOA dans les importations de la CEMAC est plus volatile que celle de la CEMAC dans l'UEMOA. De plus, les tendances au fil du temps ne montrent pas de signes d'amélioration pour les deux régions. Au contraire, on assiste à une détérioration depuis les pics de 6,9 % pour l'UEMOA en 2013 et de 2,63 % pour la CEMAC en 2015.

Several factors explain the weakness in Plusieurs facteurs expliquent la faiblesse des échanges entre les deux blocs de la zone franc CFA. Ces facteurs peuvent être classés en deux catégories : ceux liés à la structure des économies, y compris l'absence de transformation structurelle, et ceux liés aux infrastructures de soutien au commerce, tant physiques qu'institutionnelles.

Les économies de l'UEMOA sont principalement axées sur les matières premières et les produits agricoles primaires, tandis que leurs homologues de la zone CEMAC exportent surtout des ressources naturelles, en particulier du pétrole. En 2021, le pétrole brut représentait 30,61 % des exportations du Cameroun, 56,6 % des exportations du Congo, 61,38 % des exportations du Gabon, 61,87 % des exportations de la Guinée équatoriale et 68 % des exportations du Tchad. Parmi les pays de l'UEMOA, en 2021, le coton représentait 32,75 % des exportations du Bénin, le cacao 30,75 % des exportations de Côte d'Ivoire, l'or 76,36 % des exportations du Burkina Faso, 96,8 % des exportations du Mali et 68,7 % des exportations du Niger. Les noix de coco et de cajou représentaient 80 % des exportations de la Guinée-Bissau, tandis que 40 % des exportations du Sénégal étaient des produits agricoles. Le pétrole raffiné représentait 28,63 % des exportations du Togo. L'absence de transformation à valeur ajoutée de ces matières premières limite les échanges entre ces deux blocs. La découverte récente de pétrole dans

certains pays d'Afrique de l'Ouest, notamment en Côte d'Ivoire et au Sénégal, et le boom minier peuvent changer cette spécificité, mais ne modifieront pas les flux commerciaux tant que les pays resteront concentrés sur l'exportation de matières premières.

Le manque de développement de l'infrastructure physique entre les deux régions limite également la circulation des personnes et des biens. L'infrastructure institutionnelle est pratiquement inexistante et la coopération institutionnelle entre les deux blocs est limitée.

Enfin, la non-convertibilité des deux francs CFA laisse les utilisateurs perplexes. La décision de suspendre la conversion entre les deux francs CFA a été une grave erreur, selon Azam (1996) et Azam et Samba-Mamadou (1997). Même si les échanges entre ces deux zones n'étaient pas prononcés avant cette suspension, la convertibilité entre les deux monnaies aurait certainement contribué à renforcer l'intégration économique des deux unions monétaires. Cette mesure a même contribué à déstabiliser la zone et à accélérer la dévaluation du franc CFA (Azam, 1996 ; Azam et Samba-Mamadou, 1997).

3. Implications de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf) sur les deux unions monétaires

L'année 2023 a été désignée, par l'Union africaine, comme l'« année de la ZLECAf : accélérer la mise en œuvre de la Zone de libre-échange

continentale africaine ». Adoptée en 2018 et entrée en vigueur depuis deux ans, la Zone de libre-échange continentale africaine vise à stimuler le commerce intra-africain en éliminant les droits de douane sur la plupart des marchandises, en libéralisant le commerce des services clés, en réduisant les barrières non tarifaires et en créant un marché continental unique où la main-d'œuvre et les capitaux peuvent circuler librement. L'objectif le plus ambitieux de la ZLECAf est d'éliminer les droits de douane sur 90 % des flux commerciaux existants, ce qui augmenterait le commerce régional intra-africain d'environ 16 % (Fonds monétaire international, 2020). L'entrée en vigueur de la ZLECAf est un véritable coup de pouce à l'intégration régionale. En effet, il s'agit du deuxième plus grand accord de libre-échange au monde, avec un marché de 1,4 milliard de personnes et un PIB combiné de 2 500 milliards de dollars. Selon le Fonds monétaire international, la ZLECAf a le potentiel de stimuler le commerce intra-africain, d'augmenter les revenus et de sortir 30 millions d'Africains de l'extrême pauvreté.

Les communautés économiques régionales ont été le véritable moteur de l'intégration en Afrique. Elles représentent les deux tiers du commerce intra-africain (Fonds monétaire international, 2020). L'article 19 de l'accord instituant la ZLECAf régit ses relations avec les communautés économiques et fournit une base pour la gestion de régimes

commerciaux multiples (Commission économique des Nations unies pour l'Afrique, 2021). Contrairement à d'autres blocs régionaux, l'UEMOA et la CEMAC ont l'avantage de moins souffrir de mécanismes de financement divergents, de capacités institutionnelles et organisationnelles disparates et de coûts de coordination élevés associés à une moindre hétérogénéité. Pour la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC), les deux unions monétaires du franc CFA pourraient être les locomotives de l'intégration des communautés économiques régionales dans le cadre de la ZLECAf.

Son entrée en vigueur représente ainsi une impulsion majeure pour l'intégration au sein et entre l'UEMOA et la CEMAC. Ce sont les premières zones d'intégration du continent, au moins sur le plan institutionnel. Elles peuvent accélérer l'intégration au sein et entre l'Afrique de l'Ouest et du Centre. Outre les similitudes institutionnelles et réglementaires liées à leur héritage colonial commun, l'utilisation commune du franc CFA représente une opportunité de renforcer la coopération entre les deux unions monétaires. Cela passe par la mise en place d'un cadre de discussion entre elles, l'harmonisation des réformes et la reprise du rachat des deux francs CFA par leurs banques centrales respectives, ce qui pourrait contribuer de manière significative à la facilitation des échanges entre

les deux unions monétaires. En effet, le rachat du franc CFA XOF est suspendu par la Banque des États de l'Afrique Centrale depuis le 17 septembre 1993. Suite à cette décision, la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest a, à son tour, suspendu le rachat du franc CFA XAF le 20 décembre 1993.

4. Conclusion

L'UEMOA et la CEMAC, qui constituent aujourd'hui la zone franc, sont composées de 14 pays représentant ensemble 15 % de la population de l'Afrique subsaharienne. Le stigmate de l'époque coloniale associé au franc CFA a indûment limité les discussions sur la manière de lancer des réformes susceptibles d'améliorer les conditions de vie des millions de personnes qui utilisent les deux monnaies qui, ensemble, sont connues sous le nom de franc CFA. Bien que ces deux monnaies aient la même parité avec l'euro, leurs détenteurs ont été obligés d'utiliser une autre monnaie, comme le dollar ou l'euro, pour les convertir, et ce depuis 30 ans.

Ce document démontre que les coûts associés au déficit de coordination et aux arrangements multinationaux entre les deux zones ont été significatifs. Les échanges intra et inter-CEMAC et UEMOA ont stagné au cours des 30 dernières années. Dans le même temps, l'entrée en vigueur de la ZLECAf représente à la fois une opportunité et un défi pour les pays du franc CFA. Pour exploiter le potentiel de la ZLECAf en termes

de diversification des sources de croissance et de commerce (FMI, 2018 ; Fofack, 2020), ces pays doivent entreprendre des réformes courageuses qui stimuleront le commerce entre les deux unions monétaires.

Quatre réformes politiques sont essentielles pour mieux relier les deux unions monétaires du franc CFA et exploiter pleinement le potentiel de la ZLECAf.

i. Les pays de la zone du franc CFA devraient assumer pleinement leur souveraineté monétaire en entreprenant courageusement des réformes qui leur permettent de reprendre le contrôle de l'outil de politique monétaire qui a été laissé pendant des décennies aux mains du Trésor français et, par la suite, à la Banque centrale européenne. Des progrès vers de telles réformes sont déjà en cours. Le 21 décembre 2019, alors que les protestations contre le franc CFA se multipliaient et que les dirigeants des États membres de la CEDEAO proposaient une future monnaie commune appelée l'éco, le président français et son homologue ivoirien ont annoncé trois mesures concernant le fonctionnement du franc CFA : le passage à terme du franc CFA à l'éco ; l'arrêt de la centralisation des réserves de change au Trésor français, la clôture du compte d'opérations et le transfert à la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest des ressources du compte mais aussi le retrait de

tous les représentants français au sein des organes de décision et de gestion de l'UEMOA, notamment le Conseil d'administration de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest, la Commission bancaire, et le Comité de politique monétaire.

En août 2020, la CEMAC a accepté de procéder à des réformes similaires. La CEMAC passera également à une nouvelle unité de compte ancrée à l'euro sur la base d'une parité fixe, et la France ne disposera plus d'un siège dans les organes de décision de la CEMAC.⁴ Contrairement à l'UEMOA, la centralisation des réserves de change auprès du Trésor français n'a pas été supprimée.

Ces réformes sont un début. Elles peuvent servir de préparation au lancement de l'éco de la CEDEAO et à des projets similaires en Afrique centrale. Toutefois, elles restent marginales et n'abordent pas les problèmes fondamentaux du franc CFA, notamment la nécessité d'une transition vers un taux de change plus flexible.

ii. Les pays de la Zone franc devraient massivement investir dans les infrastructures physiques et numériques. La numérisation des méthodes de paiement et des procédures administratives nécessite la mise en place d'infrastructures numériques sécurisées. Ces avancées technologiques permettraient

non seulement aux pays de la Zone franc de combler le déficit d'infrastructures mais aussi de réduire les risques et les coûts des transactions liés au commerce transfrontalier, notamment informel (Banque africaine d'import-export, 2020). Les projets d'infrastructure physique devraient être conçus au niveau supranational pour faciliter l'interconnexion et l'adhésion aux normes internationales. Cela permettrait également de réduire les coûts de financement et de mise en œuvre des projets d'infrastructure.

iii. L'UEMOA et la CEMAC gagneraient à établir un cadre de dialogue permanent pour renforcer leur coopération. Elles pourraient, par exemple, mettre en place des équipes techniques conjointes pour travailler sur des thèmes spécifiques et proposer des réformes, tant dans le cadre du dialogue avec la France que du processus d'intégration entre les deux unions monétaires. Elles pourraient également lever la suspension de l'achat des deux francs CFA. Les pays de la zone franc partagent non seulement une monnaie commune, mais aussi, dans une large mesure, la langue française, des frontières communes avec le Tchad au point de jonction et, dans le cadre de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires, un système juridique, fiscal et réglementaire plus

4. https://www.lepoint.fr/afrique/franc-cfa-les-chantiers-de-la-reforme-ouverts-20-12-2019-2354246_3826.php

ou moins harmonisé. Dans le cadre de la mise en œuvre de la ZLECAf, ces deux unions monétaires disposent d'une infrastructure immatérielle sur laquelle elles peuvent s'appuyer pour récolter les fruits de l'intégration économique. Cependant, elles sont également confrontées à des défis qu'elles devront relever.

iv. Les innovations telles que les cryptomonnaies et le système panafricain de paiement et de règlement (PAPSS) mis en œuvre par la Banque africaine d'import-export⁵ devraient être prises en considération. La République centrafricaine a adopté le bitcoin comme monnaie légale en avril 2022, ce qui en fait le deuxième pays au monde après le Salvador.⁶ Bien que la décision de la République centrafricaine ait été suspendue pendant un an, cette expérience devrait encourager la poursuite des discussions sur le sujet, surtout si l'on considère l'importance croissante de la numérisation des paiements et règlements transfrontaliers et l'intérêt suscité par la monnaie numérique de la Banque centrale en termes d'investissement dans l'éducation et la formation.

La longue histoire du franc CFA, héritage du colonialisme français en Afrique, a eu un impact profond sur les 14 pays de la zone franc. Si le franc CFA a permis de limiter l'inflation et de renforcer la stabilité des taux de change dans la région, il a également

donné naissance à des économies qui restent obstinément réfractaires aux réformes nécessaires. La création de la ZLECAf offre une occasion unique de mettre en place de telles réformes - en exploitant la puissance de la zone franc pour stimuler le développement, l'investissement et la coopération dans une partie importante du continent africain

era stigma associated with the CFA franc has unduly limited discussion of how to institute reforms that might improve living conditions of the millions of people who use the two currencies that together are known as the CFA franc. Even though both currencies have the same equivalence to the euro, their holders have been obliged to use another currency, such as the dollar and the euro, to convert them, and have done so for the past 30 years.

This paper demonstrates that the costs associated with deficit of coordination and multinational arrangements between the two zones have been significant. Intra- and inter-CAEMC and WAEMU trade has stagnated over the last 30 years. At the same time, the entry into force of the AfCFTA represents both opportunity and challenges for the CFA franc countries. To harness the potential of AfCFTA in terms of diversification of sources of growth and trade (IMF 2018; Fofack 2020) those nations need to undertake courageous reforms that will boost trade between the two monetary unions.

Four policy reforms are essential to better link the two CFA franc monetary unions and harness the full potential of the AfCFTA.

i. The countries of the CFA franc zone should fully embrace their monetary sovereignty by courageously undertaking reforms that empower them to regain control of the monetary policy tool that has been relinquished for decades to the French Treasury and subsequently to the European Central Bank. Some progress towards such reforms is already underway. On December 21, 2019, with protests against the CFA franc mounting and leaders of ECOWAS member states proposing a future common currency to be called the eco, president of France and his Ivorian counterpart announced three measures regarding the operation of the CFA franc: the eventual transition from the CFA franc to the eco currency; the cessation of the centralization of foreign exchange reserves at the French Treasury, the closure of the operations account and the transfer to the Central Bank of West African States of resources in the account and; the withdrawal of all French representatives from the decision-making and management bodies of the WAEMU, notably the Central Bank of West African States Board of Directors, the Banking Commission, and the Monetary Policy Committee.

In August 2020, CAEMC agreed to carry out similar reforms. CAEMC will also switch to a new unit of account pegged to the euro based on a fixed parity, and France will no longer have a seat on CAEMC decision-making bodies.⁴ Unlike the WAEMU, centralization of foreign exchange reserves in the French treasury has not been discontinued.

⁵<https://www.afreximbank.com/pan-african-payment-and-settlement-system-launched-by-president-akufo-addo-foreseeing-5-billion-annual-savings-for-africa/>

⁶<https://www.centralbanking.com/central-banks/currency/digital-currencies/7956294/car-to-drop-crypto-as-legal-tenderFO>

Références

- Banque Africaine d'Import-Export. 2020. « *Africa Trade Report, 2020: Informal Cross-Border Trade in the Context of the AfCFTA* ».
- Azam, J.-P. (1996). Macroeconomic Reforms in the CFA Franc Zone. *Document de travail*.
- Azam, J.-P., & Samba-Mamadou, O. (1997). La dévaluation des francs CFA et le cours parallèle de la naira. *Revue économique*, volume 48, n° 3, 461-470.
- BCEAO. (2018). Chronologie des événements marquants de l'histoire de la BCEAO et de l'UMOA. *Document Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest*.
- BCEAO. (2022). *Rapport sur la politique monétaire*. Dakar : Commission Bnacaire.
- Bokino, R. (2017). Gouvernance à la BCEAO et à la BEAC : expériences monétaires en zone franc africaine. *Université de Bordeaux, Thèse de doctorat*.
- Dembélé, D. M., Nubukpo, K., & Ze Belinga, M. (2015). Franc CFA : Les termes nouveaux d'une question ancienne. *Présence Africaine*, 237-250.
- Fofack, H. (2018). A competitive Africa: Economic integration could make the continent a global player. *Finance & Development, December 2018, Volume 55, Number 4. International Monetary Fund*.
- Fofack, H. (2020). Making the AfCFTA work for 'the Africa we Want'. *Africa Growth Initiative, Brookings Institutions, Washington DC*.
- Guillaumont, P., & Guillaumont, J. S. (2017). La Zone franc en perspective. *Revue d'économie du développement* 12 (Vol. 25), pages 5 à 40.
- Guillaumont, P., & Guillaumont, S. J. (2002). Le franc est mort. Vive la zone franc !. *CERDI, Etudes et Documents, E 2002.02*.
- IMF. (2018). Sub-saharan Africa Regional Economic Outlook: Domestic Resource Mobilization and Private Investment. *World Economic and Financial Surveys. Washington, DC: IMF*.
- IMF. (2020). La zone de libre-échange continentale change-t-elle la donne en Afrique. *International Monetary Fund*.
- Tchatchouang, J.-C. (2015). The CFA Franc Zone. Dans C. Monga, & J. Li, *The Oxford Handbook of Africa and Economics*, Volume 2 (p. UK). Oxford: Oxford University Press.
- UNECA. (2021). Gouverner l'interface entre la Zone de libre-échange continentale africaine. *United Nation Economic Commission for Africa*.

African Export-Import Bank Banque Africaine d'Import-Export

Siège - Le Caire

72B El-Maahad El-Eshteraky Street
Roxy, Heliopolis, Cairo 11341, Egypt

info@afreximbank.com
T+(202) 2456 4100/1/2/3/4

Succursale d'Abuja

No. 2 Gnassingbe Eyadema Street
Off Yakubu Gowon Crescent
Asokoro, Abuja, Nigeria

PMB 601 Garki, Abuja, Nigeria

abuja@afreximbank.com
T+(234) 9 460 3160

Succursale d'Abidjan

3ème Etage, Immeuble CRRAE-UMOA,
Angle Boulevard Botreau Roussel –
Rue Privée CRRAE-UMOA
Abidjan, Côte d'Ivoire

abidjan@afreximbank.com
T+(225) 2030 7300

Succursale de Harare

Eastgate Building, 3rd Floor
(North Wing), Sam Nujoma Street
Harare, Zimbabwe

P.O. Box CY 1600
Causeway, Harare, Zimbabwe

harare@afreximbank.com
T+(263) 24 2 700 904/941

Succursale de Kampala

Rwenzori Towers,
3rd Floor Wing A
Plot 6 Nakasero

P.O. Box 28412
Kampala, Uganda

kampala@afreximbank.com
T+(256) 417 892 700
+(256) 312 423 700

Succursale de Yaoundé

National Social Insurance Fund (NSIF)
Headquarters Building Town Hall,
Independence Square

P.O. Box 405
Yaoundé, Cameroon

yaoundebranch@afreximbank.com

Bureau des Caraïbes

Trident Insurance Financial center
Hastings, Christ Church, Highway 7,
Bridgetown, Barbados BB5156

info@afreximbank.com
T +1 246 833 4636

Transforming Africa's Trade
afreximbank.com

ISSN 2409-3688