



55392

Distribué
LIMITÉ

E/ECA/TRADE/91/33
16 octobre 1991

Original: FRANÇAIS

NATIONS UNIES
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Réunion du Groupe intergouverne- Conférence des ministres
mental d'experts de la africains des finances
Conférence africains des
finances des ministres
africains des finances

Addis-Abeba, 13-15 décembre 1991 Addis-Abeba, 17-18 décembre 1991

**IMPACT DE L'ÉVOLUTION DU SYSTÈME MONÉTAIRE
EUROPÉEN SUR LE RÉGIME MONÉTAIRE ET
FINANCIER DES PAYS AFRICAINS
MEMBRES DE LA ZONE CFA**

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	1
II. REGIME MONETAIRE ET FINANCIER DE LA ZONE FRANC	2
III. PROBLEMES D'AJUSTEMENT DU REGIME MONETAIRE ET FINANCIER DE LA ZONE FRANC DANS LA PERSPECTIVE DE L'EVOLUTION DU SYSTEME MONETAIRE EUROPEEN (SME) VERS UNE UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE EUROPEENNE (UEM)	4
IV. ETUDE DE SCENARIOS	7
V. EVALUATION GLOBALE DES SCENARIOS ET LES IMPACTS SUR LES POLITIQUES ECONOMIQUES DES PAYS AFRICAINS DE LA ZONE CFA	17
VI. CONCLUSION	20

I. INTRODUCTION

1. Depuis sa création à l'époque de la colonisation la zone franc CFA signifie l'acceptation du régime du Franc français (FF) par les pays africains membres. Le système a fonctionné dans des conditions exceptionnelles de flottement généralisé des monnaies; et avait même résisté aux soubresauts consécutifs aux indépendances
2. Cependant, la transformation du cadre économique et institutionnel dans lequel fonctionne le FF et notamment la création du système monétaire européen (SME) soulèvent la question de la pertinence du régime monétaire et financier auxquels les pays africains adhèrent.
3. La fusion du FF au sein du SME et l'adoption de la monnaie unique européenne souhaitée pour l'an 2000 affectera les anticipations et les stratégies des autorités monétaires africaines et des opérateurs économiques. Les répercussions de l'évolution sur la zone franc sont d'autant plus préoccupantes que leur quantification, voire leur simple reconnaissance pose des problèmes dans le cadre des instruments d'analyse existant.
4. A défaut de cette possibilité il est tentant de procéder à une analyse comparée entre les avantages et les coûts de plusieurs régimes alternatifs. On supposerait alors que le régime actuel de la zone franc est soit sous-optimal, soit qu'il influe favorablement sur le développement des pays y adhérant.
5. Pour vérifier le bien fondé de l'approche, la construction de scénarios s'avère utile. Ils mettront en évidence la vulnérabilité du régime aux différents chocs extérieurs, dont les effets cumulatifs s'enchaîneront avant même d'être absorbés ou annihilés par les mécanismes de l'Union économique et monétaire européenne (UEM).
6. Si la problématique du développement des pays africains de la zone franc se ramène à la question de la structure et du fonctionnement de la zone, de sa rigidité et de la tendance à la surévaluation du taux de change alors un changement structurel du régime aurait des conséquences positives importantes.
7. Le rapport se subdivise en quatre chapitres:
 - I. Le régime monétaire et financier de la zone franc CFA
 - II. Problèmes d'ajustement du régime monétaire et financier de la zone CFA dans la perspective de l'évolution du SME vers une union économique et monétaire européenne
 - III. Etude de scénarios

IV. Evaluation globale des scénarios et leurs impacts sur les politiques économiques des pays africains de la zone CFA

II. REGIME MONETAIRE ET FINANCIER DE LA ZONE FRANC

8. La Zone franc résulte d'une série d'accords ratifiés par les Etats membres et qui fixent un certain nombre de règles et de garanties. Créée entre la France et ses colonies et protectorats, la Zone Franc comprend aujourd'hui quatorze pays africains dont les sept pays membres de la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), les six pays membres de la Banque des Etats de l'Afrique centrale (BEAC) et les Comores qui ont leur propre Banque centrale. 1/

9. La Zone franc s'appuie sur trois principes essentiels:

- l'existence d'une monnaie commune qui est dans un rapport de change fixe à l'égard du franc français;
- la gestion communautaire des réserves de change;
- la liberté de transfert au sein de la zone.

10. Les pays ont dans chaque groupe la même monnaie: le Franc de la Communauté financière africaine (FCFA) qui vaut depuis 1948 0,02 franc français.

11. La convertibilité du franc CFA est totale et garantie par le Trésor français. En contrepartie de cet engagement, les banques centrales des pays africains membres de la Zone sont tenues de céder 65 % de leurs avoirs en devises au Trésor Français qui inscrit leur valeur en francs au crédit d'un compte d'opérations. La France paie un intérêt sur ces avoirs et garantit leur valeur. Lorsqu'elles ont un besoin de devises, les banques africaines peuvent en obtenir en cédant leur propre monnaie au Trésor qui est obligé de la convertir, même si le compte d'opération devient débiteur, et cela sans limites. Lorsque ce compte se dégrade, les banques centrales sont tenues de prendre certaines dispositions pour redresser la situation.

12. Le franc français est l'unité de compte qui sert de référence au franc CFA. Il n'est pas la monnaie de règlement ni à l'intérieur de la Zone puisque leur monnaie étant commune, les pays n'ont aucune difficulté pour régler leurs transactions, ni avec le reste du monde puisque les pays peuvent obtenir les devises qui

1/ Pays appartenant la BCEAO: Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal, Togo, pays appartenant à la BEAC: Cameroun, Congo, Gabon, Guinée équatoriale, République centrafricaine, Tchad.

leur sont nécessaires. Il est une monnaie de réserve en laquelle les banques centrales conservent une grande partie de leurs avoirs en devises. Quand le compte d'opérations présente un solde créditeur, le regroupement des ressources de trésorerie de la Zone au sein du Trésor français crée une solidarité entre les Etats membres. Le solde du compte d'opération résulte automatiquement des positions excédentaires de certains pays et des positions débitrices des autres. En outre le compte représente une ouverture de crédit permanente et illimitée au profit de l'ensemble des partenaires.

13. L'appartenance à la Zone confère donc à ses membres un certain nombre d'avantages:

- le régime de change fixe aboutit à une stabilité et à une faible surévaluation relative de la monnaie;
- la convertibilité des monnaies et la liberté des transferts facilitent l'accès aux financements extérieurs;
- la politique monétaire restrictive qui contribue à la limitation de l'inflation constitue un facteur de modération des taux d'intérêt.

14. Dans l'ensemble, il semble que les pays membres de la zone aient connu de meilleurs résultats économiques que d'autres pays africains hors zone ^{2/}. Toutefois, en raison notamment des politiques budgétaires et monétaires restrictives (qui entraînent une limitation de crédit intérieur) en raison également de la liberté de change et de transfert (qui réduit les risques pour les créanciers), les pays membres de la Zone ont eu un recours plus facile et accru à partir des années 80 au financement et à l'endettement extérieur relativement excessif. En outre, certains considèrent que le franc CFA connaît depuis 1980 une légère tendance à l'appréciation par rapport au taux de change effectif réel ^{3/}. Cette question demeure toutefois controversée, tant sur le plan de son niveau que sur ses effets.

15. Malgré l'atout considérable que représente l'utilisation d'une monnaie commune, il n'y a pas eu de progrès notable en matière d'intégration économique et commerciale. Les politiques sectorielles sont rarement coordonnées et les échanges au sein de

^{2/} P. et S. Guillaumont (1988) "Stratégies du développement comparées Zone franc et hors Zone franc", Paris, Economica.

^{3/} Les institutions de Bretton Woods considèrent qu'en interdisant la flexibilité nécessaire, le régime monétaire de la zone conduit à une surévaluation du taux de change.

la zone sont restés très faibles. Néanmoins, l'intérêt de la Zone pour les pays africains tend à s'accroître dans la mesure où elle constitue un espace protégé dans un univers instable.

III. PROBLEMES D'AJUSTEMENT DU REGIME MONETAIRE ET FINANCIER DE LA ZONE FRANC DANS LA PERSPECTIVE DE L'EVOLUTION DU SYSTEME MONETAIRE EUROPEEN (SME) VERS UNE UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE EUROPEENNE (UEM)

A. Le projet de l'UEM

16. La décision de création de l'UEM date de 1988, lors de la réunion du Conseil européen de Hanovre qui confia à un Comité, (Comité Delors) la mission d'étudier et de proposer les étapes concrètes devant mener à la réalisation progressive de l'UEM. Le rapport du Comité qui fut présenté en 1989 propose un schéma d'évolution qui s'articule autour d'une autorité monétaire centralisée et l'utilisation d'une monnaie communautaire unique. La politique monétaire serait mise en oeuvre par une institution communautaire autonome organisée selon un schéma fédéral au sein d'un Système Européen des Banques centrales (SEBC). Le rapport ne propose ni calendrier, ni échéance, mais seulement le début de la première étape en juillet 1990 et l'UEM qui entrerait en vigueur en décembre 1992 en même temps que le Marché unique européen. Pendant la première étape, le marché unique doit être achevé et toutes les monnaies incluses dans le SME. La coordination des politiques économiques sera renforcée.

17. Même si la dynamique de l'UEM semble être bien enclenchée, elle reste un processus inachevé susceptible de remise en cause ou de changement d'orientation. Ceci rend plus incertain encore tout travail d'évaluation de l'impact sur les économies extérieures.

a. La monnaie communautaire

18. L'outil principal de l'UEM serait une monnaie communautaire: L'ECU. Même si à ce jour cette monnaie est plutôt perçue comme une unité de compte il devient petit à petit un instrument de règlement entre les banques centrales. Même s'il n'est utilisé dans les comptes des institutions communautaires que pour exprimer le montant de l'aide dans le cadre de la couverture CEE/ACP, il devient peu à peu un instrument de facturation ou de paiement pour ces institutions. Mais il n'est pas encore la monnaie commune qu'on attendait de lui. Les monnaies nationales existent toujours, gérées souverainement par les Etats. Même si son usage privé s'est développé rapidement sur les marchés obligataires, en tant qu'instrument de diversification des portefeuilles, seulement 1% du commerce extérieur des pays de la Communauté est libellé en ECU. Dès que les parités seront irrévocablement fixées, la composition de l'écu-panier n'aura plus de signification. D'actif de référence, il deviendra monnaie unique, dotée du statut de monnaie

à part entière émise sous la responsabilité d'une Banque centrale européenne avec ses mécanismes de change. Ceci interviendrait au cours de la troisième étape.

b. Le mécanisme de change et d'intervention

19. Héritière du mécanisme de rétrécissement des marges qu'était le "serpent monétaire", la politique du change du SME est à l'origine des principaux acquis en matière de stabilité des changes au sein de la communauté.

20. La première étape de l'UEM qui est entrée en vigueur le 1er juillet 1990 est centrée sur le renforcement de cette stabilité par l'adhésion effective au SME de toutes les monnaies nationales avec la suppression du contrôle des changes. Pendant l'étape de transition, la politique de changes serait institutionnalisée et gérée par le SEBC. Les réalignements des taux de change deviendraient exceptionnels et les marges de fluctuation dans le mécanisme de change seraient rétrécies. La troisième étape aurait à consacrer la rupture avec le mécanisme du SME première version. Les parités seront irrévocablement fixées et les monnaies nationales remplacées par une monnaie unique.

c. Le mécanisme de crédit

21. Depuis 1978, les instruments de crédits ont été simplement renforcés en terme de volume. Le financement à très court terme (FTCT), le soutien monétaire à court terme (SMCT) et les concours financiers à moyen terme (CFMT) sont offerts aux Etats membres pour faire face à leurs obligations d'intervention.

22. Dans le cadre du projet d'UEM il est proposé la création d'un mécanisme pour la gestion du SME et des réserves de changes ainsi que la reprise des attributions du Fonds européen de coopération monétaire par le SEBC (FECOM). L'idée d'un Fond Européen de Réserve (Euro-FED) a aussi été avancée, de même qu'un projet de Fonds monétaire européen. La troisième étape sera marquée par l'entrée en service de l'Euro-FED pour le soutien de la politique économique communautaire.

B. Les problèmes d'ajustement qui se posent au régime de la zone franc au SME

a. Le rattachement des monnaies africaines

23. Dans la nouvelle stratégie d'intégration monétaire, le franc devra progressivement céder la place à l'ECU, il ne sera pas émis par la Banque de France (BF) dont les réserves en FF seront libellées progressivement en ECU, ainsi que celles détenues dans les comptes d'opération ouverts pour les banques centrales africaines de la zone franc.

24. Plus le FF tendra vers l'ECU, plus il sera fort et plus le FCFA s'appréciera et donc sera surévalué. L'ECU devrait-il pour autant servir de monnaie de règlement? Rien ne s'y oppose puisque si tous les obstacles juridiques à son usage privé pouvaient être levés; son usage sera généralisé dans toutes les institutions communautaires dont feront parties les banques centrales nationales.

25. Si l'écu du SME des années 80 n'a pas eu d'impact significatif sur le système de la zone franc, l'écu de l'UEM changera radicalement la physionomie de la zone franc en la transformant en une zone écu, sous réserve de l'accord des parties concernées: CEE, France, Pays africains, et sans préjudice des conséquences économiques.

26. Il n'est pas sûr cependant que la substitution de la zone ECU à la Zone franc soit l'évolution la plus vraisemblable. Il n'empêche néanmoins que la tendance consacre le rattachement des monnaies africaines de la zone franc non plus à une monnaie unique le FF et à une parité fixe, mais à un panier de monnaie suivant un mécanisme de change dirigé.

b. La stabilité du SME

27. Le gain attendu en matière de stabilité du SME doit être assorti de deux réserves pour la zone CFA:

- (i) Tout d'abord, le taux de change est de plus en plus abandonné par la France comme instrument de la politique monétaire au profit des taux d'intérêt, qui, devenus positifs exercent une attraction sur les capitaux africains. Les mouvements massifs de capitaux des pays africains vers l'Europe sont en grande partie imputables à cette modification dans le choix des instruments.
- (ii) Si l'évolution du taux de change CFA par rapport aux autres monnaies communautaires est identique à celle du FF, il n'en est pas de même pour le taux de change effectif réel. Les données disponibles de décembre 1990 publiés par le FMI montrent des évolutions disparates d'une part entre la France et quelques pays africains (Côte d'Ivoire, Cameroun, Gabon, Togo, RCA), et d'autre part des évolutions non corrélatives pour la France et l'Allemagne entre leur taux de change nominal et leur taux de change effectif réel. Cette différenciation amène à prendre en compte la dimension de la compétitivité de la monnaie sur le plan international pour apprécier l'impact d'un mécanisme de change dans deux directions:

(1) Remise en cause des relations zone franc par rapport autres pays extérieurs à la zone

28. La zone franc repose entre autre sur la liberté des transferts à l'intérieur et le contrôle de changes avec l'extérieur. Ces principes figurent dans les conventions franco-africaines. Une question importante dès lors est de savoir s'il y a incompatibilité entre ces principes de la zone franc et les directives communautaires abolissant les restrictions en matière de changes et de mouvement des capitaux prises dans le cadre de l'Acte Unique.

29. En tout état de cause, le maintien du contrôle de changes en zone franc CFA aura une signification plus juridique qu'économique puisqu'en définitive, c'est l'efficacité des politiques d'équilibre macro-économique et de redressement du système bancaire qui pourront prévenir réellement les sorties de capitaux. A terme, les pays africains devront s'aligner sur la politique française en la matière.

(2) Risque de surévaluation

30. La fixation irrévocable des parités au sein de la communauté aura une signification particulière pour la zone franc. En effet une nouvelle parité du CFA par rapport à la monnaie unique devra être définie. Si celle-ci est fixe, elle devra nécessairement être reconnue par l'autorité communautaire chargée de la gestion du mécanisme de change.

31. Sur le plan économique, la parité fixe de la monnaie unique avec le FCFA se traduira par une surévaluation supplémentaire de la monnaie africaine. Les pays africains qui connaissent une forte inflation plus que les pays européens vont se trouver en face d'une discipline monétaire rigoureuse anti-inflationniste au sein de la Communauté. Ce qui ne manquera pas de provoquer des interrogations sur le maintien de la parité au même niveau.

32. En définitive, l'évolution du mécanisme des changes du SME ouvre des perspectives nouvelles pour les pays africains en matière de coopération avec la Communauté. Ce qui nécessite l'élaboration d'une nouvelle stratégie d'analyse pour maîtriser toutes les incidences.

IV. ETUDE DE SCENARIOS

A. Elaboration des scénarios

33. L'évolution du SME peut conduire à la modification du régime monétaire de la zone franc selon que l'on va vers l'intégration dans la zone écu ou le retour à la souveraineté monétaire de chaque pays. L'appréciation de ces implications est liée aux choix des paramètres qui déterminent le mode de stabilisation des monnaies et

le niveau auquel s'opère la coordination des politiques. L'évolution du régime vers l'intégration ou vers une politique de souveraineté monétaire nationale engendrera des coûts et des gains pour les pays africains membres dont l'évaluation est difficile ex-ante.

Le mode de stabilisation du régime

34. La stabilisation du FCFA peut être effectuée par le rattachement fixe au SME. Il peut aussi flotter librement. Chacune de ces options modifie le rapport avantage/coût de la zone franc pour l'Afrique. La variation est d'autant plus importante que deux questions se posent:

- le pourcentage des réserves africaines centralisé en écu sera certainement différent de ce qu'il était en FF;
- la garantie de la convertibilité accordée par la France sera-t-elle maintenue ou va-t-elle être accordée par la Communauté européenne (CE)?

Le niveau de la coordination

35. La marge de manoeuvre des Etats africains de la zone franc est déterminée par la nature des accords bilatéraux signés avec la France et leur capacité à arrêter une position commune. Suivant que les efforts seront davantage portés sur l'ajustement structurel par pays ou sur l'ajustement du régime monétaire commun, la crédibilité de leur détermination en matière d'intégration monétaire en sera affectée.

B. Les scénarios

36. La possible continuité du régime monétaire de la zone franc et l'extension progressive de son domaine d'application à l'Europe des Douze ne doit en aucune manière servir de base pour élaborer une stratégie soit pour les gouvernements, soit pour les systèmes bancaires des pays africains. La transformation de l'Europe des marchés en UEM, en dépit des incertitudes qui planent sur sa réalisation, constitue un changement complet de régime et des systèmes qui invitent les pays africains à élaborer des scénarios pour l'ajustement de la zone CFA face à l'évolution du SME. Le caractère de cet ajustement amènera à examiner deux variantes:

Variante 1:

37. Le changement de référence du CFA en écu via le FF ne modifie pas le cadre institutionnel actuel de la zone franc puisque les accords bilatéraux des pays européens ne sont pas remis en cause durant le processus d'unification monétaire. Dans cette variante l'ajustement du régime est mécanique et se limite à la conversion

dans une nouvelle base monétaire des billets, pièces, prix, bilan et salaires pour faire disparaître les sigles FCFA et autres signes monétaires communautaires. Une variante extrême de ce scénario: la CEE accorde sa garantie à la monnaie africaine.

Variante 2:

38. L'évolution du régime peut se traduire par un changement complet. Sous la pression de la surévaluation du CFA le mécanisme de change gagne en flexibilité, ce qui se traduit par une dévaluation du FCFA. En fonction de la capacité des autorités monétaires à négocier ensemble ou séparément avec la France ou la CEE le nouveau régime s'oriente vers un changement structurel avec l'appui du SME; dans l'autre cas le gain de flexibilité se traduit par la renonciation au cadre institutionnelle de la zone franc puisque chaque pays choisit sa monnaie.

(i) Les hypothèses

39. Les principales hypothèses retenues concernent d'une part l'évolution du SME et d'autre part le régime de la zone franc. La réalisation complète du programme de l'UEM et la capacité des pays africains à appliquer les mesures des PAS sont pris en considération dans les différents scénarios. Une autre hypothèse concerne la passivité de l'environnement international.

(ii) Evaluation globale des scénarios

40. Cet exercice consiste à pouvoir comparer les résultats des différents scénarios avec les performances économiques de la zone franc dans des situations différentes du SME. L'expérience en ce domaine étant assez limitée, quatre scénarios ont été expérimentés: le scénario tendanciel, le scénario flexible, le scénario de changement structurel et le scénario d'intégration de la zone CFA au sein des mécanismes monétaires de la CE.

a) Le scénario tendanciel: ajustement mécanique du régime

41. Le régime de change continue d'être fixe; il est convertit en ECU; tous les autres mécanismes de la zone franc restent intacts.

42. Pour bâtir le scénario on va faire des hypothèses à partir des tendances actuelles, tout en gardant l'idée qu'elles ne sont pas extrapolables à long terme, ce qui conduirait à une situation assez extrême d'une UEM ouverte à des pays non européens et de surcroît parmi les moins avancés du monde, ou encore d'une rupture entre les pays africains.

43. A partir des changements qui affectent l'environnement immédiat de la zone franc, on fera deux hypothèses:

- le jeu des mécanismes de la zone franc ne sera pas fondamentalement remis en cause. Des ajustements auront lieu mais ne provoqueront pas de ruptures même si leur impact ne sera pas négligeable.
- les changements en cours au sein de la Communauté continueront selon l'évolution programmée; les incertitudes seront progressivement levées; l'impact attendu sur la croissance, la stabilité et l'équité dans la Communauté sera positif et conforme aux prévisions. Quant aux pays africains de la zone franc, ils continueront d'appliquer les programmes d'ajustement structurel avec une attention plus accrue sur leur dimension sociale et la recherche plus approfondie sur les choix des instruments; des tensions croissantes sur des variables socio-économiques et politiques continueront d'accentuer des déséquilibres et mettre en lumière les désarticulations de ce groupe de pays.

44. Dans ce scénario l'ouverture financière conduira les autorités monétaires à adapter progressivement les taux d'intérêt et à pratiquer de nouvelles politiques pour contenir la fuite des capitaux.

45. Ni les investissements étrangers, ni les recettes d'exportation ne subiront de variations à la hausse importantes; la parité CFA/FF restant fixe. Le lobby des entreprises françaises d'Afrique continuera de défendre ce régime pour bénéficier encore de la rente et de la surévaluation; les gouvernements y sont favorables pour maintenir le mécanisme de financement de la consommation. Des velléités pour le rendre flexible apparaîtront ici et là sans être réellement effectives.

46. L'aide française, européenne et internationale prend le relais des investissements sous forme de dons. De nouveaux instruments de négociations de la dette seront expérimentés pour finalement déboucher sur des annulations pures et simples de la dette officielle.

47. L'incidence favorable attendue de la croissance européenne sur les termes de l'échange et le cours des matières premières sera limitée par la diversification croissante des échanges notamment avec les pays d'Europe de l'Est, d'Asie, d'Afrique (Nigéria) et les pays méditerranéens.

48. La structure de la balance de paiements ne sera pas modifiée substantiellement en dépit d'une inflation modeste et contrôlée.

49. Le flux des apports de capitaux publics restera au même niveau, pour combler les déficits structurels.

50. L'amélioration du commerce intra-africain se fera au détriment des pays africains de la zone franc du fait de la faible compétitivité de leurs opérateurs économiques.

51. Les Etats africains continueront de rechercher l'intégration économique monétaire alors que celle-ci sera devenue effective par le haut à travers la CE.

52. La stabilisation du dollar sous l'effet de l'UEM produira une faible variabilité des taux de changes et des taux d'intérêt. La dette, et les investissements en zone franc Afrique ne seront pas affectés.

53. Le clivage entre les PMA de la zone franc et les autres (Cameroun, Congo, Gabon, Côte d'Ivoire et Sénégal) s'accroîtra sans que la solidarité entre les Etats soit remise en cause.

54. Les pays africains hors zone franc continueront d'avoir des opinions partagées entre les avantages de la zone franc et les inconvénients pour les économies; il n'y aura pas de forte pression pour rejoindre massivement la zone monétaire.

55. Il n'est pas exclu que les mécanismes de compensation entre Etats africains soient réhabilités et que les échanges d'informations entre banques centrales soient renforcés avec un rôle accru pour la BCEAO et la BEAC.

56. A travers la Convention ACP/CEE, la Communauté favorisera la réflexion sur l'intégration économique et monétaire africaine ainsi que le financement de projets communs en matière de banques de données, de réseaux d'informations, d'appui aux chambres de compensation et de financement de la dimension sociale de l'ajustement structurel.

57. Les institutions de la Convention CEE/ACP essaieront d'ouvrir des négociations en vue de donner une dimension monétaire à la coopération euro-africaine. Elles seront cependant handicapées par leur faible pouvoir de négociation conjugués à une faible capacité d'analyse.

(i) Impact du scénario

58. Ce scénario ne modifie pas la balance avantages/coûts de la zone franc pour les pays africains d'une part et la France d'autre part. La parité du FCFA est pratiquement fixe et le FF est très stable au sein du SME.

59. Dans l'hypothèse où l'ECU devient la monnaie unique la conversion du FCFA en ECU engendrera des coûts pour les institutions d'émission, des entreprises et des ménages qui doivent s'habituer à la nouvelle dénomination.

60. En l'absence d'un impact direct significatif en terme financier sur la zone franc ce scénario peut stabiliser le climat actuel des investissements en Afrique par l'extension de la garantie de transfert sans coût de transaction aux autres pays de la CE.

61. Ce scénario ne se justifie évidemment que si la France continue d'apporter son soutien à la zone franc et en la défendant contre les réserves dont elle fait l'objet aussi bien auprès de certains pays européens que des institutions de Bretton Woods.

62. Ce scénario n'exclut pas que les mécanismes de soutien via la garantie monétaire, le jeu des compte d'opérations et des aides budgétaires soient renforcés au niveau de la Communauté par les aides à la balance de paiements dans un contexte de dépendance croissante des pays africains. Il suppose aussi une surveillance accrue des agrégats monétaires et financiers des pays africains.

63. Si ces conditions sont nécessaires pour rendre le scénario cohérent avec les perspectives à long terme de la zone franc, il convient de se demander si elles sont suffisantes. En d'autres termes, l'UEM est-elle disposée à voir à sa périphérie une zone monétaire peu performante sous la forme de sa simple extension?

64. L'ancienneté et la solidité des relations au sein de la zone franc font qu'il est difficile pour la France et les pays africains de laisser le système dépérir brutalement.

65. La position de la zone franc à la périphérie de l'UEM n'en modifie ni les enjeux, ni les risques pour la CE. Mais un éclatement ou une nouvelle crise en Afrique n'a pas la même signification pour les deux entités. Pour la France, même si une telle perspective menace ses intérêts économiques et commerciaux, il reste que la zone franc n'est pas pour elle un enjeu de grande importance. En tout cas, elle est sans commune mesure avec les conséquences d'une décision de retirer le franc français du SME par exemple.

66. La complexité et la gravité des déséquilibres économiques des pays africains sont telles que leur poids dépasse la capacité de la France à y faire face ou à tolérer l'instabilité qui en découle. C'est pourquoi, sans remettre en cause son soutien, elle est de plus en plus réticente à s'engager toute seule. Alors elle peut continuer à défendre le statu quo actuel tout en suggérant des améliorations progressives mais non décisives.

67. Comme par le passé la France pourrait trouver bien un arrangement institutionnel pour prendre en charge la coopération monétaire entre la zone CFA et la CE quitte à proposer des procédures diversifiées pour tenir compte du souci de multilatéralisation. Des pays hors zone franc pourront ainsi

accéder à des mécanismes de soutien externes de la Communauté en adoptant l'ECU comme monnaie de référence, sans toutefois bénéficier de la garantie illimitée du futur SME.

68. Le scénario tendanciel est une réponse limitée aux changements de l'UEM qui se construira dans une atmosphère d'incertitudes et de tension pour les pays africains. L'ajustement partiel de la zone franc, et les perspectives de croissance en Europe auront en fait peu d'impact sur la transformation économique des pays africains.

69. Une coopération entre les institutions monétaires, européennes et africaines favorisera l'adaptation progressive de la zone franc aux nouvelles structures. Mais pas indéfiniment. C'est pourquoi ce scénario, même s'il est cohérent et probable, il n'est pas forcément soutenable. D'où l'intérêt d'explorer, d'autres voies avec d'autres hypothèses et d'examiner les conditions de sorties du scénario tendanciel.

b) Un scénario flexible: Ajustement partiel

(i) Hypothèses

70. Les principales hypothèses qui conduisent à ce scénario se centrent sur le dérapage dans l'application des Programmes d'ajustement structurels (PAS) qui rendent exorbitants les soutiens extérieurs et inextricable la résolution des déséquilibres socio-économiques des pays africains.

71. L'avantage que procure la stabilité de la monnaie n'est pas compensé par le succès des réformes structurelles entreprises. Dans ce scénario, les incertitudes qui affectent la réalisation de l'UEM se conjuguent à des coûts de transition et d'adaptation élevés qui accroissent les réticences des pays européens à investir leurs efforts à l'extérieur notamment en Afrique.

(ii) Présentation des résultats

72. Sous le poids des tensions, les mécanismes de solidarité inter-zone franc commencent à ne plus fonctionner entre les pays excédentaires et les pays déficitaires.

73. La surévaluation du CFA combinée à la fuite des capitaux, aux ponctions fiscales, à la faillite des entreprises et à la montée du secteur financier informel exercent un effet néfaste sur les fondements de la zone franc.

74. Sous les pressions des efforts concurrents des institutions africaines, la zone franc a du mal à justifier son isolement alors qu'elle est suspectée de constituer un obstacle à l'intégration économique africaine et de maintenir les pays dans des rapports de dépendance structurelle.

75. La ligne de démarcation entre les autorités monétaires de la France et de la CE est floue pendant la phase de transition de l'UEM. Les centres de décisions africains deviennent doublement dépendants et reconnaissent de moins en moins les traits constitutifs de la zone franc.

76. En fin de compte, les pays africains organisent individuellement ou selon leurs affinités la flexibilité de leur monnaie. Les mécanismes de la zone franc ne jouant plus il leur reste à négocier des accords de change avec les pays vers lesquels le commerce est orienté. Globalement les pays africains de la zone franc se retrouvent dans un régime identique à celui de la majorité des autres pays africains: un rattachement flexible à une monnaie ou à un panier centré sur les monnaies européennes. Dans la variante extrême de ce scénario les monnaies flottent librement.

77. Le retour à la flexibilité ne constitue un avantage que pour autant qu'il ne se traduit pas par des dévaluations répétées et généralisées pour valider des taux d'inflation élevés. Par contre la fixation d'un nouveau taux de change signifie la rupture du régime actuel, donc la perte des avantages et l'élimination des coûts qui en découlent.

78. Chaque pays en se réappropriant ses réserves extérieures augmente sa richesse financière sans pour autant renforcer sa capacité à garantir la convertibilité de sa monnaie.

79. En dépit des arguments qui militent pour la souveraineté monétaire nationale, les performances d'un régime de flottement libre sont décevantes. L'expérience africaine le montre bien. Ce scénario est celui d'une vulnérabilité accrue aux chocs extérieurs, d'élévation des coûts de l'ajustement. Il débouche sur la politique du chacun pour soi.

80. D'autres arrangements monétaires pourront en naître, mais les bouleversements du régime après plus d'un demi siècle d'existence constituent un fait sans précédent dans l'histoire économique récente de ces pays avec toutes les conséquences possibles sur la viabilité des Etats.

c) Un scénario régional de changement structurel

81. Pour entrer dans ce scénario, trois questions préalables doivent être posées:

- la zone franc CFA peut-elle survivre avec uniquement une dimension monétaire c'est-à-dire sans support économique?
- la zone franc CFA peut-elle se passer de l'apport financier extérieur ou tout au moins relativiser celui-ci?

- Quelle configuration la zone franc CFA peut-elle prendre et quelles sont les conditions de changement de régime et de structure pour sa survie?

82. On a vu que toute tentative d'intégrer la zone franc dans la zone Ecu conduit à une situation extrême. Il en est de même pour l'hypothèse d'une rupture entre la France et les pays africains avec le flottement libre de la monnaie de chaque pays.

83. Ces deux visions qui évoquent soit une simple intégration soit une dispersion de ces pays laissent dans l'ombre, toute l'importance des mécanismes de changement structurel du système monétaire, ainsi que la dynamique de restructuration du système bancaire.

84. La balance entre les gains de la zone écu élargie à l'Afrique et les coûts de l'effondrement de la zone franc actuelle ne présentent pas d'intérêt en l'absence d'une base de données permettant une simulation. Tout au plus peut-on identifier une série des goulets d'étranglement qu'il faudrait faire sauter pour donner à la zone CFA la dimension économique intégrée qui lui manque.

85. Cette approche en supprimant les obstacles et contraintes à l'intégration économique de la zone CFA permettrait d'insérer les pays dans un espace économique, monétaire et financier plus intégré; d'introduire une certaine flexibilité dans le taux de change nominal; tout en faisant participer la France et la CE à l'effort global d'ajustement.

86. L'on doit aussi reconnaître que le changement de régime et de la structure passe par la destruction de la zone monétaire hégémonique actuelle, l'intégration économique, monétaire et financier entre les différents pays et la répartition optimale des compétences entre les instances régionales et nationales.

87. La substitution de l'hégémonie monétaire française par le multilatéralisme monétaire européen va passer par la consolidation des liens entre le FCFA et le SME d'une part, et l'abandon progressif des rapports existant entre le FF et les monnaies africaines d'autre part.

88. Lorsque le SME aura incorporé toutes les monnaies de la CM et lorsque le passage à la monnaie unique européenne sera effectif, la question qui va se poser portera en priorité sur le choix de la parité et du taux de change de la monnaie africaine. Ce qui amènera les organes gouvernementaux, les organes techniques ainsi que les acteurs du système bancaire de la zone franc à redéfinir leur rôle.

89. Les nouvelles structures s'inscriront dans un cadre de changement de régime monétaire par le passage du rattachement à une monnaie unique à un panier de monnaies; disparition de la fixité des taux; changement des règles de gestion commune des réserves et de surveillance bancaire. Ce genre de transformation ne peuvent cependant s'opérer que lentement et sous la responsabilité de la France.

90. Pour éviter la violence du changement, la relation entre les autorités monétaires françaises et la zone franc devraient en conséquence être plus indirectes et ceci de façon progressive.

91. Cette proposition en combinant décentralisation et introduction des nouvelles méthodes de gestion du système monétaire et financier, favoriserait le passage d'un type de compétence économique et monétaire à un nouveau type plus optimal qui transforme structurellement les économies des pays. Un tel processus est de longue haleine et ne peut résulter que d'une multitude de petites modifications ponctuelles des principes et instruments de la zone franc.

92. Des phénomènes d'inertie peuvent s'opposer naturellement à ces mutations que l'approche prospective doit intégrer. Ces forces peuvent bloquer la dynamique du changement; certains acteurs se refusant à penser la transformation structurelle de la zone franc de peur de perdre des positions acquises. Elles peuvent aussi inciter les autorités monétaires de la zone franc à contrer les évolutions souhaitées en proposant des solutions qui respectent les règles actuelles.

Impact du scénario

93. Il va sans dire que la transformation de la zone franc dans une perspective plus africaine suppose l'abandon progressif des principes actuels. Les accords et conventions de coopération monétaire avec la France deviendrait caduques à terme.

94. Puisque les pays auront à déterminer eux-même le régime et la parité de leur monnaie, ils n'auront plus à se référer directement au FF ou à centraliser leurs avoirs extérieurs dans les comptes d'opérations.

95. Les critères géographiques, linguistiques, ou historiques pour participer à la zone disparaîtront au profit de l'expression d'une volonté politique d'intégration économique et monétaire intra-sous-régionale.

96. Les autorités monétaires et les responsables du système bancaire géreront directement leur zone monétaire et assumeront la responsabilité de leur avenir.

97. Tous les acteurs africains ou extérieurs sont naturellement étroitement impliqués pour rendre possible ce scénario souhaitable.

c) Un scénario extrême: la CE intègre la zone franc dans ses mécanismes

98. Ce scénario est assez improbable compte tenu de l'inexistence d'un cadre institutionnel au niveau de la CE ayant la capacité monétaire de l'engager. Ce cadre est lié à l'établissement du programme d'Union Politique.

99. L'intérêt du scénario réside surtout dans la mise en évidence du rôle de l'écu comme actif de réserve, et de sa contribution dans l'organisation du Système monétaire international (SMI). Son extension à la zone franc soulève plus de problèmes qu'elle n'apporte de réponses à l'ajustement des pays africains.

100. Les Etats membres de la CE ne sont pas d'accord entre eux sur l'opportunité d'un taux de change fixe entre l'Ecu et les monnaies extérieures. L'idée de garantir la convertibilité, assortie d'un soutien communautaire automatique crée des divergences parmi les membres. La zone franc est loin d'être perçue comme une zone monétaire favorable par plusieurs Etats.

101. Du côté des pays africains il sera difficile de justifier l'exclusion des pays hors zone franc d'un tel mécanisme. L'option d'un régime flexible semble emporter la préférence de plusieurs pays. En l'absence d'un puissant centre de décision communautaire et de procédures de surveillance rodées il sera difficile à la CE de maîtriser le fonctionnement du dispositif.

102. L'efficacité du contrôle que la France exerce sur la zone franc s'explique surtout par l'importance de l'aide bilatérale qu'elle octroie en contre partie.

103. L'adoption des règles de politiques monétaires de la CE par la zone franc suppose une bonne stabilité monétaire intérieure, la résorption des déficits publics et la structuration de l'espace financier. Ce choix risque plutôt d'entraver le processus d'ajustement de ces pays.

104. Il faut enfin signaler que ce scénario ne diffère du scénario tendanciel que par l'origine de la garantie de la convertibilité; la CE dans le premier cas et la France dans le second.

V. EVALUATION GLOBALE DES SCENARIOS ET LEURS IMPACTS SUR LES POLITIQUES ECONOMIQUES DES PAYS AFRICAINS DE LA ZONE CFA

105. La méthode utilisée pour évaluer globalement les scénarios et leurs impacts consiste pour chaque scénario à évaluer:

- l'efficacité de l'ajustement en terme de capacité à satisfaire les besoins essentielles;
- la stabilité OU la réaction aux chocs extérieurs et la crédibilité du régime;
- l'influence sur l'intégration régionale africaine;
- l'influence extérieure.

106. Pour chacune de ces rubriques une pondération sera effectuée: faible, moyenne, élevée.

107. La synthèse de l'évaluation permettra de qualifier le scénario en fonction de l'ampleur et de l'étendue de l'ajustement qu'il implique.

Impact des scénarios sur les politiques économiques
des pays africains

	Valeur globale	efficacité	stabilité	influence régionale	influence extérieur
Scénario 1 tendanciel	Ajustement mécanique	faible	élevée	moyenne	faible
2 Scénario flexible	Ajustement partiel	moyenne	faible selon pays	faible	faible
3 Scénario régional de changement structurel	changement structurel	moyenne	moyenne	élevée	élevée
4 extrême	cas limite	faible	moyenne	faible	faible

108. A partir du tableau ci-dessus on pourrait créer une matrice statistique permettant d'apprécier l'impact des scénarios sur les principales variables et grandeurs macro-économiques de la zone franc: PIB, balance des paiements, dette, taux de change, investissement, flux des capitaux et taux d'intérêt.

109. Bien que revêtant un caractère subjectif les scénarios présentés dans cette étude soulignent les défis qui découlent de l'évolution du SME mais aussi les lacunes dans les informations qui permettent d'apprécier toutes ses implications pour la zone franc-CFA.

110. L'intensification de la réflexion sur les réformes à entreprendre doit être maintenue et concrétisée par une évaluation des capacités de la zone, des unions monétaires et des Etats

africains à anticiper l'impact. La conclusion qui serait tirée servira de base pour l'élaboration des politiques et mesures spéciales pour aider les pays de la zone à surmonter les effets négatifs dus au changement de régime. L'évaluation doit être complétée par la détermination d'un cadre juridique pour défendre les intérêts monétaires des pays. La Réunion des ministres des finances s'effectuant dans un cadre informel, il importe de lui donner une dimension institutionnelle et une capacité à négocier pour l'ensemble de la zone auprès de la CE.

111. Les réformes structurelles (Acte unique et création de l'UEM) entreprises par la CE et destinée à améliorer les conditions de l'offre dans les économies Européennes exercent déjà des effets perceptibles sur les gouvernements et les agents économiques. Le risque que l'intégration monétaire et financière se fasse au détriment de la zone franc-CFA est réel en laissant ces pays supporter seuls la charge de l'ajustement.

112. Les efforts financiers consentis au niveau bilatéral et dans le cadre de la Convention de Lomé, pour substantiels qu'ils soient, manquent de stratégie globale et l'inexistence d'une dimension monétaire dans la Convention n'est qu'un des aspects.

113. Dans le cadre des conventions de Lomé IV les ressources doivent être affectées au financement de nouvelles initiatives pour adapter la capacité des institutions Euro-Africaines à convertir l'impact des projets communautaires en facilités de financement et investissements nouveaux.

114. L'ampleur du processus d'ajustement en Afrique et la complexité du Programme d'UEM ne doivent pas servir de prétexte pour remettre à plus tard le lancement de cette initiative.

115. A moyen terme l'appui de la CE devrait consister à infléchir la tendance actuelle de l'ajustement de la zone franc vers le scénario de changement structurel du régime.

VI. CONCLUSION

116. Comme il ressort de l'analyse l'évolution du SME exposera la zone franc CFA à une série de chocs extérieurs dont les effets seront aggravés par la rigidité des instruments de régulation monétaire ainsi que par l'impossibilité de procéder à des ajustements grâce aux taux de change du FCFA du fait de la règle de la parité fixe. Avec l'Europe de 1992 les pays membres de la zone CFA vont se trouver en présence de nouveaux arrangements institutionnels qu'il faudra négocier avec la CE.

117. Mais le nouveau cadre ne manquera pas de soulever une série de questions telle que :

(i) Quelle enceinte pour négocier?

118. Le rattachement de la zone franc à l'UEM constitue une hypothèse de travail plausible, compte tenu des évolutions actuelles, de la position des pays africains et de la France. La gestion du cadre institutionnel adéquat se pose puisque ni la commission, ni la convention CEE/ACP ne disposent à ce jour de la capacité juridique à provoquer voire conduire les négociations préliminaires. Les pays africains de la zone franc ne devraient pas pour autant attendre la création d'une Banque centrale et l'adoption d'une monnaie unique pour entamer de telles négociations. Les autres pays africains exclus de ce processus seront amenés à réagir à cette exclusion avec les risques de dispersion que cela entraîne. Quelles positions devraient adopter les uns et les autres pour tirer profit des opportunités qui s'offriront aux pays africains dans ce domaine?

(ii) La zone franc, l'UEM et le SMI

119. Quelle sera la position réelle de l'UEM dans le SMI restructuré et quelle sera la configuration du SMI après la mise en place de l'UEM?

(ii) La zone franc, l'UEM et l'ECU

120. Du point de vue des pays africains, quelle sera la différence entre un système monétaire hégémonique organisée autour du dollar et un système monétaire dominé par l'ECU?

121. La confrontation entre le DTS et l'écu-panier/monnaie unique posera des problèmes de choix des instruments de référence.

122. Pour les pays africains, le choix risque fort d'être guidé par des considérations externes que par les impératifs de l'ajustement et de la transformation, compte tenu de leur degré de dépendance.

(iii) L'aide communautaire

123. Quelle sera la conséquence de l'UEM sur la convention CEE/ACP et l'aide de l'Europe des douze sur l'Afrique?

124. Certaines dispositions de Lomé IV constituent une ébauche de coopération monétaire; l'impact de l'Acte Unique et de l'UEM combinés, sur la croissance du PIB communautaire laisse penser que l'aide pourra être accru en conséquence.

125. Face à ces questions et à d'autres liées notamment à la politique de change et le futur rôle de la Banque de France les pays africains se doivent de penser une réponse politique à la stratégie d'intégration monétaire et financière européenne.

126. Cette réponse tendrait à organiser une nouvelle zone monétaire avec les rôles suivants:

- protéger la parité de la monnaie dans la zone contre les chocs extérieurs et les risques de fluctuations;
- centraliser et gérer les réserves communes au profit des échanges entre les membres;
- conseiller, coordonner et assister les pays dans la définition des objectifs d'ajustement et de transformation de leur système économique, monétaire et financier;
- fournir l'assistance technique requise pour la gestion et la mobilisation des ressources extérieures y compris l'endettement;
- assurer la diffusion des informations entre les Etats.

127. Le fait que presque tous les pays membres de la zone franc aient mis en oeuvre des PAS et décidé d'appliquer intégralement les mesures préconisées peut encourager la CE a prendre en charge, une partie du mécanisme de soutien et l'amener à garantir que la reconception de la zone franc se traduise aussi par l'augmentation des apports financiers.