PREMIERE PARTIE LA ZONE FRANC

Ce sont les événements, bien plus que les analyses théoriques ou les études sur les zones monétaires qui ont progressivement imposé l'idée de Zone franc et dessiné ses contours actuels. La prise de conscience, en France, de la responsabilité croissante de l'État dans les mécanismes de création monétaire et dans les fluctuations économiques l'a conduit à l'utilisation de la politique et du régime monétaires pour protéger le pays contre les chocs exogènes, à renforcer son contrôle sur l'émission monétaire des colonies et à assurer la stabilité des changes.

Mais, ce sont surtout les conséquences cumulées de la grande dépression de 1932-1933, de la guerre de 1939-1945, de la diversification des réseaux bancaires en Afrique, des indépendances et des retraits successifs de 13 des 37 pays qui la composaient à l'origine, qui ont enraciné l'idée de la Zone Franc comme l'illustre les lois et décrets multiples jalonnant son histoire et qui en font une construction plus juridique qu'empirique.

Aujourd'hui, l'organisation fortement unifiée et structurée de la Zone Franc déborde largement le cadre classique d'une zone monétaire pour devenir une zone privilégiée de coopération caractérisée par l'existence d'accords de coopération spéciaux avec la France dans le domaine économique financier et militaire, et dont les relations relèvent de la compétence géographique définie par décret du Ministère chargé de la Coopération et de la Caisse Centrale de Coopération Économique en France.

Face à la pluralité et à la diversité de ces événements qui l'ont façonné, force est de constater la faiblesse de l'analyse et de l'évaluation de sa viabilité. C'est que les travaux d'évaluation des zones monétaires et des politiques de coopération pour le développement restent des parents pauvres de recherches sur les systèmes et les stratégies économiques.

Quelques essais comme ceux de B. Vinay, de P. et S. Guillaumont, du Fmi et de l'Odi plus récemment étudient la Zone Franc comme élément d'une critique des processus de développement pour en évaluer les performances. d'autres en nombre aussi limité, F. Blochlainé, X. de la Fournière, M. Lelart, H. Gérardin, O. Vallée, F. Pouemi, M. Vizy vulgarisent ses mécanismes ou en développent certains aspects. Dans l'ensemble, le bilan est peu éclairant.

Quelles sont les explications à la pauvreté de la recherche sur la Zone Franc ? Le sujet a sans doute longtemps été considéré comme tabou, probablement pour éviter que ses zones de fragilité et de faiblesse soient mises au grand jour. Il y aurait cependant une raison plus technique : l'analyse d'un système complexe comme la Zone Franc manque de langage et d'outils opératoires. L'idée elle-même souffre d'un trop plein de définitions puisqu'elle évoque tour à tour, une zone hégémonique dominée par la France ou de stabilité monétaire, ou de système figé unique au monde ou encore de zone monétaire hiérarchisée. Cette profusion sémantique nuit évidemment à la compréhension de la Zone Franc, en tant que préalable à l'examen de ses perspectives.

Néanmoins, une idée d'ensemble émerge de ces diverses façons de décliner la Zone Franc. C'est un système qui repose sur une double série d'accords: accords de coopération entre 14 pays africains et la France, et accords interafricains qui définissent les modalités de la solidarité entre eux.

2 LE RÉGIME DE LA COORDINATION

LES BASES JURIDIQUES ET LEUR ÉVOLUTION

De la zone de protection à la zone privilégiée de coopération

Les spécialistes de la Zone Franc s'accordent pour remonter son officialisation à la promulgation des décrets du 28 août, 1^{er} et 09 septembre 1939 interdisant tout commerce, sauf autorisation particulière entre la France métropolitaine et l'extérieur et délimitant un espace géographique à l'intérieur duquel les monnaies étaient convertibles. Dans cette zone, les Territoires d'Outre mer étaient assimilés à la France métropolitaine.

L'organisation de l'émission monétaire dans les colonies africaines était régie par un décret promulgué depuis le 29 juin 1901 qui autorisait la Banque de l'Afrique Occidentale - anciennement Banque du Sénégal créée en 1853 par décret impérial- à traiter des opérations de banque, de prêt, d'escompte et d'émission pour une période de vingt ans. Une loi du 29 janvier 1929 est intervenue renouvelant pour vingt ans, le privilège de l'émission de la Banque d'Afrique Occidentale après une période d'incertitude allant de 1921 à 1928 marquée par l'intervention semestrielle de décrets prorogeant ce droit. C'est seulement la loi du 14 Août 1954 visant les structures économiques des Territoires d'Outre Mer qui donna une base légale à l'émission monétaire dans ces territoires, après une période allant de 1949 à 1954, marquée par un vide juridique complet. Cette loi confiait le privilège de l'émission monétaire à un établissement public de droit français : un décret du 20 janvier 1955 créait ainsi l'Institut d'Émission de l'Afrique occidentale française et l'Institut de l'Afrique équatoriale française.

Si la loi cadre du 23 juin 1956 n'a pas eu d'effets majeurs sur les relations monétaires franco-africaines, par contre, l'adoption de la Constitution française, soumise au référendum le 26 septembre 1958 et portant création de la Communauté Franco-africaine, modifiait sensiblement la base juridique de ces relations. La dimension monétaire de la coopération entre les États de la Communauté relevait désormais de la compétence du Conseil Exécutif et figurait parmi les affaires communes dont la gestion était confiée au Ministre Français des Finances. Outre les dispositions sur le régime monétaire de la Communauté, le Conseil Exécutif a aussi adopté une ordonnance le 14 avril 1959 portant création de la Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest et de la Banque des États de l'Afrique Centrale, établissements de droit international à la place des Instituts d'Émission de l'Aof et de l'Aef, puisque les Territoires d'Outre mer étaient devenus des Républiques. Les dispositions régissant leur intervention n'en étaient pas pour autant modifiées.

Les mailles juridiques

La révision de la Constitution en mai 1960 pour permettre l'accès des États africains à l'indépendance, sans cesser d'appartenir à la Communauté, s'est traduite par le transfert des compétences monétaires à chaque État. L'indépendance n'a pas rendu caduque les dispositions juridiques instituant la Zone Franc et les États africains n'étaient toujours pas assimilés à l'extérieur. Les Traités de coopération signés entre la France et les États africains, pris

individuellement entre 1961 et 1963, étaient complétés par des Accords de coopération inter-africains (Umoa¹ et États membres de la Beac), auxquels étaient annexées des conventions de comptes d'opérations et les statuts des banques centrales. Ces textes ont été annulés et remplacés par les Traités de coopération entre la France et d'une part les Républiques membres de l'Umoa le 04 Décembre et d'autre part, les États membres de la Beac le 23 novembre 1973. Les conventions des comptes d'opérations se substituant aux précédentes ont été signées le 04 décembre 1973 pour l'Umoa, le 13 mars 1973 pour la Beac, le 23 novembre 1979 pour les Comores.

Les Traités, les accords et les conventions de comptes d'opérations conclus pour une durée indéterminée peuvent être dénoncés par tout État signataire. Si la sortie de la Zone Franc est devenue libre, l'entrée dans la zone est subordonnée à la signature d'un traité de coopération avec la France.

Ainsi, ce qui était au départ une zone de protection des intérêts commerciaux français est devenu sous la pression des événements, une zone privilégiée de coopération dont les procédures ont été au fur et à mesure aménagées pour en corriger le caractère politique voire colonial. Les nouveaux accords en vigueur après l'indépendance des États africains ont fait l'objet de multiples négociations du fait de la fragmentation de l'espace francophone africain. L'organisation juridique de la Zone Franc Afrique qui en découle, repose sur onze textes dont quatre par sous-ensemble (Afrique de l'Ouest, de l'Est et Comores); d'abord deux accords politiques entre les États de l'Umoa et de la zone Beac. Trois conventions de compte d'opérations et trois statuts de banques centrales qui leur sont annexés car ils concernent la garantie de la monnaie.

Cette architecture complexe était conçue comme parfaite quelques soient les options prises et décisions des États. Un retrait ou une adhésion éventuelle, une modification de la parité ou des règles de gestion ne pouvaient plus mettre à l'épreuve les bases juridiques de la coopération au sein de laZone Franc.

Les textes régissant la Zone Franc traitent largement de la coopération monétaire, notamment de la prévision d'actions communes en cas de difficultés de balance de paiements, des concours aux Trésors nationaux, du financement du développement. Ces textes régissent des dispositions organiques et des dispositions relatives à la monnaie.

LE CADRE INSTITUTIONNEL

La coordination de la Zone Franc

Les textes en vigueur prévoient des dispositions qui rendent obligatoires les procédures de prise de certaines décisions telles que celles portant sur la parité entre les unités monétaires et la définition des politiques monétaires des banques centrales. Des consultations périodiques multi ou bilatérales ont lieu au sein des commissions mixtes créées par les traités de coopération.

La principale évolution dans le cadre institutionnel concerne cependant le remplacement en 1959 du comité monétaire créé en 1951 par un service zone franc de la Banque de France chargée de rédiger un rapport et de préparer la réunion des Ministres des Finances des pays membres institués depuis 1984, deux fois l'an, pour examiner les sujets d'intérêt commun et/ou rapprocher les positions avant le conseil des Gouverneurs des Institutions de Bretton Woods.

La coordination des unions monétaires

La base de ces organes se trouve dans les accords, traités et statuts. Ils se distinguent en organes gouvernementaux et en organes techniques et ne concernent pas les Comores dont les textes ne prévoient qu'une coopération avec la France.

La Conférence des Chefs d'État

L'article 5 du Traité de l'Umoa en fait l'organe suprême alors que cette position résulte d'une situation de fait dans la zone Beac. La Conférence des chefs d'États décide de l'adhésion des nouveaux membres, tranche toute question n'ayant pu trouver une solution au niveau du Conseil des Ministres et prend ses décisions à l'unanimité.

Les Ministres des Finances

Les Ministres siègent au Conseil des Ministres de l'Umoa et au Comité Monétaire Mixte de la zone Beac. Ces instances définissent la politique monétaire et de crédit, nomment les gouverneurs des banques centrales ; l'agrément de la France étant requis pour la Beac . Les dispositions relatives au fonctionnement des instances de coopération sont inscrites dans le Traité de l'Umoa et les statuts de la Bceao et pour la zone Beac , dans la convention de coopération avec la France et dans la convention inter-Etats.

Le Conseil et le Comité décident dans leur zone respective de la modification de la définition de la parité sous réserve du respect des engagements signés notamment avec la France. Cette dernière prend en fait toute initiative dans ce domaine pour la zone Beac et les Comores. Alors que le Conseil des Ministres de l'Umoa a la possibilité de modifier les statuts de la Bceao, cette faculté relève du Conseil d'Administration de la Beac. Seul le premier a l'objectif d'assurer le financement du développement économique des États de l'union.

Si le Conseil et le Comité ont des attributions importantes en matière de coopération et de coordination, aucune disposition ne prévoit cependant leur intervention dans la liberté des transferts, l'étendue de la garantie de la monnaie ou la gestion des avoirs extérieurs, dont les modalités sont arrêtées soit au niveau des accords de coopération avec la France soit au niveau des conventions de comptes d'opérations. Le Conseil et le Comité ne peuvent pas non plus prendre de décisions relatives à l'octroi de concours financiers aux États membres alors que cette prérogative relève du Conseil d'Administration de la Beac. Il est

expressément mentionné que le Comité monétaire mixte de la zone Beac veille à l'application de la convention de coopération avec la France, mais cette attribution ne figure ni dans le Traité, ni dans les accords avec l'Umoa.

Les textes sont cependant muets sur le rôle de ces organes en matière de relations monétaires internationales ou inter-africaines, qui relèvent d'une instance sans base juridique, la réunion des Ministres des Finances de la Zone Franc. Celle-ci examine de façon récurrente et deux fois l'an, les points relatifs à l'évolution de la situation des différentes entités de la zone, l'Aide publique au développement, la convention Cee/Acp, le prix des matières premières, le système monétaire international, les relations avec le Fmi, sans toutefois prendre des décisions.

Un des principaux points faibles du système de la Zone Franc est qu'il n'existe pas de base juridique dans les textes fondateurs qui conforte les relations monétaires extérieures des pays africains membres, les organes gouvernementaux n'ont pas d'attributions précises dans ce domaine. On peut trouver une explication dans le fait que les textes remontent à la période antérieure à la fois à la destruction du système de Bretton Woods, aux chocs pétroliers et aux crises économiques que l'Afrique a connu. Les textes avaient davantage été conçus pour régler le problème des sorties et entrées dans la Zone Franc que dans une perspective de construire une zone monétaire favorable.

La composition des organes gouvernementaux leur confère certes une autorité particulière, mais étant donné le caractère politique de leur compétence, il était nécessaire de leur adjoindre les organes techniques que sont les banques centrales régionales, à travers leurs conseils d'administration.

Le Conseil d'Administration des Banques centrales

La composition et la définition des Conseils d'Administration figurent dans les Traités de coopération inter-Etats et les statuts des banques centrales qui leur sont annexés.

Chaque conseil est présidé par le Gouverneur désigné. Il est composé de membres, 16 pour la Bceao, 13 pour la Beac et 8 pour Bcc qui représentent les gouvernements des États. Si en Umoa, les Ministres se font représenter par des techniciens, en Beac, ils siègent au Conseil. La France participe au Conseil, à l'Administration et au contrôle des banques centrales, par 3 membres pour la Beac, 2 pour la Bceao et 4 pour le Bcc, en contrepartie de la garantie qu'elle apporte à la monnaie.

Des clauses de sauvegarde permettent d'assurer le contrôle stratégique de certaines décisions ou situations. Ainsi, en vertu de l'Article 51 et 52 des statuts de la Bceao, le conseil prend des décisions à l'unanimité pour modifier les statuts : au dix-septième pour des décisions touchant aux opérations génératrices de l'émission (Article. 10 et 15) et de financement public ou de participation financière (Article. 52, Alinéa 1, 3, 8). Ces dernières décisions sont cependant prises à l'unanimité si le rapport entre le montant moyen des avoirs extérieurs

de la Banque et le montant moyen de ses engagements à vue est demeuré inférieur au cours de trois mois consécutifs, égal ou inférieur à 20 %.

Le Conseil d'administration de la Beac arrête ses décisions à la majorité des trois quart, il n'y a pas de règle d'unanimité même si le rapport ci-dessus demeure égal ou inférieur à 20 %. Celui de la Bcc arrête ses décisions à la majorité des cinq huitième sans règle d'unanimité même si le rapport est égal ou inférieur à 20 %.

Les différents Conseil d'administration sont composés de représentants des Gouvernements ; mais en quoi la représentation au niveau ministérielle dans un cas ou de techniciens dans les autres influence-t-il l'indépendance, les performances, les concours aux gouvernements des États, la coopération des politiques monétaires ou la coopération inter-africaines ? En fait, il n'y a pas des différences particulières du fait de la composition politique puisque le conseil de la Bceao prend toutes les décisions nécessaires au fonctionnement de cette banque dans les cadres des directives de la Bceao, alors que les Conseil d'administration de la Beac et de la Bcc sont investis des pouvoirs les plus étendus.

Il n'y a pas réellement de dualisme entre les organes gouvernementaux et les organes techniques pas plus qu'il y en a au niveau des principes qui régissent la coopération monétaire entre la France et les États africains. La participation française aux différentes étapes et celles des experts à côté des Ministres favorisent une grande circulation d'informations et une gestion efficace de la coopération au sein de la zone. Cependant, les organes gouvernementaux de la coopération inter-africaine n'ont jamais usé des facultés que leurs confèrent les Traités et les statuts des Banques Centrales sur la définition de la parité ou la délimitation stricte des fonctions des conseils d'Administration et du conseil ou du comité des Ministres.

L'absence d'une instance de concertation entre l'Umoa, la zone Beac et les Comores en tant qu'États africains est significative. La coopération financière africaine au sein de la Zone Franc n'a pas de structure et la pérennisation de Zone n'a pas réellement d'incidence sur le rapprochement entre des pays qui par ailleurs appartiennent aux mêmes organisations à l'échelle du continent.

2 LE RÉGIME DE CHANGE

LE SYSTEME DE CHANGE

Les principes de base

La France s'engage aux termes des accords de coopération signés avec les États africains à garantir la convertibilité en Franc des monnaies émises par les pays, c'est-à-dire les Fcfa et les Fc dont le privilège d'émission est attribué aux Banques Centrales en vertu des statuts. En contrepartie de cette garantie de convertibilité, les États africains bénéficiaires s'engagent à:

- assurer la libre transférabilité des monnaies à l'intérieur de la zone,
- assurer la fixité de la parité de leur monnaie vis-à-vis du Franc,
- harmoniser leur réglementation des changes avec celle de la France,
- déposer auprès du Trésor français 65 % de leurs avoirs extérieurs y compris les avoirs en Franc,
- à permettre à la France de participer à la gestion et au contrôle des Banques Centrales.

A cet effet, la France ouvre dans les écritures de l'Agence Comptable Centrale du Trésor, des comptes d'opérations qui enregistrent les dépôts des devises des États et les intègrent dans les finances publiques françaises. La répartition des tâches entre le Direction Générale du Trésor et la Banque de France concernant les comptes d'opérations constitue la plus grande subtilité de l'architecture de la Zone Franc. Elle découle du monopole exercé par la Banque de France sur les interventions en devises depuis 1936 en contrepartie de la tutelle qu'exerce le Trésor sur l'Institut d'Émission français. Cette tutelle est l'expression de l'autorité du Ministre des Finances, c'est-à-dire du Gouvernement sur l'ensemble de la politique financière et monétaire de la Zone Franc . Mais cette répartition des tâches ne s'accompagne pas de compétence particulièrement pour la Banque de France sur la constitution de la Zone Franc puisque les relations avec les pays membres relèvent de la compétence géographique du Ministre de la Coopération bien que le Trésor soit le chef de file pour l'aide au développement à ces pays².

Les monnaies

L'élément le plus caractéristique de la Zone Franc est l'existence en son sein de plusieurs monnaies émises souverainement par les instituts d'émission. Sur le continent africain, on distingue ainsi trois monnaies membres : le Fcfa de l'Umoa le Fcfa de la zone Beac et le Franc comorien.

La parité des monnaies africaines se définit par le prix auquel elle s'échangent avec le Franc, prix administré compte tenu des principes de base du système de change, au taux de 1 Fcfa ou Fc = 0,02 FF de 1990. Les francs africains ne sont pas côtés sur les marchés des changes, leur variabilité s'exprime donc à

travers celle du Franc, régime stabilisé à l'intérieur du Systeme Monétaire Européen, flottant à l'extérieur.

Il est prévu statutairement que la parité puisse être modifiée d'un commun accord mais cette faculté n'a pas été mise en oeuvre depuis 1948 vis-à-vis du FF en dehors du cas exceptionnel du Franc Malien, consécutif à la sortie en 1962 et au retour du Mali dans la zone à partir de 1967.

Cette disposition n'est pas prévue statutairement pour le Franc; de fait, la France a modifié la parité de sa monnaie vis-à-vis de l'extérieur et notamment du SME près de 18 fois, dont une réévaluation. La procédure de consultation préalable prévue dans les Traités (Article. 5 pour l'Umoa, Article. 12 pour la zone Beac et Article. 8 pour les Comores) de coopération avec la France n'a été utilisée qu'une fois sans que du reste elle soit suivie d'une dévaluation (24 Novembre 1968)³.

Les pays africains ont cependant accepté toutes les modifications intervenues sur le Franc; les plus importantes dévaluations sont intervenues en Décembre 1958 de 17,5% par rapport à l'étalon or, en Août 1969 de 12,5%, le 04 Octobre 1981 de 8,5%.

Entre Août 1972 date de création du serpent monétaire et Février 1990, le FF a perdu 46,4% de sa valeur vis-à-vis du Mark allemand. Les articles précités des Traités de coopération stipulent que la France tiendra informé les organes gouvernementaux de l'évolution de la situation du Franc sur les marchés de changes ; les États signataires se consulteront dans toute la mesure du possible au sujet des modifications qu'ils se proposent d'apporter à la définition de leur monnaie et aux conditions de négociation de celles-ci sur le marché des changes. On peut observer que cette précaution n'est pas que de style et qu'elle enlève tout son caractère obligatoire à ces dispositions ; elle s'explique par la complexité des implications psychologiques et économiques des décisions de manier les taux de changes.

Le Franc ne sert pas seulement de référence pour le prix des monnaies africaines vis-à-vis de l'extérieur ; il sert aussi à déterminer l'équivalent Fcfa en Ecu, l'avoir composite de réserve et numéraire du Système Monétaire Européen, tant pour la fixation des taux que pour les opérations à l'intérieur du système monétaire européen et de la Convention de Lomé. Le Franc intervient dans le panier de monnaies qui détermine l'Écu, revu tous les cinq ans, sauf dans le cas ou le poids d'une monnaie varie de 25 %.

Le Franc sert aussi de référence par rapport au Droits de Tirages Spéciaux dans le panier duquel il intervient avec quatre autres monnaies. Les liens de plus en plus croissants entre les Dts et l'aide au développement donnent un caractère particulier à la transmission des fluctuations du Franc vis-à-vis des Fcfa et des Dts même si la composition de celui-ci ne reflète pas la structure des échanges extérieurs des pays africains.

Les procédures d'ajustement des monnaies africaines

Selon les Traités et les Accords, les monnaies africaines se définissent avec une parité fixe entre elles ; les trois instituts d'émission africains ont tous le privilège exclusif d'émettre la monnaie et de l'identifier par État membre. Il n'y a pas d'ajustements entre les monnaies au niveau des États et des Instituts d'émission. Il n'y a d'ajustement possible que par rapport au Franc, sauf à remettre en cause les accords franco-africains. Cette possibilité on l'a vue est théorique. En fait, il n'y a que le Franc qui s'ajuste vis-à-vis de l'extérieur. La France porte de ce fait, la responsabilité de l'ajustement au sein de la Zone Franc quand bien même les États africains ont l'obligation de participer au mécanisme de changes en mettant dans le pot commun 65 % de leurs avoirs en devises.

Obligations et responsabilités des États membres

Le système monétaire de la Zone Franc repose sur une variété d'accords, traités, statuts et convention qui organisent les rapports entre les États membres dans différentes enceintes que sont la conférence des Chefs d'État, la réunion des Ministres des Finances, le Conseil des Ministres, le Comité Monétaire Mixte, les Conseils d'Administration et les Comités Monétaires Nationaux.

Au sein du système, les États africains membres n'assument pas de responsabilité dans les ajustements de la parité de leur monnaie malgré les obligations qui découlent de leur participation au mécanisme des changes en contrepartie de la garantie française de la monnaie.

Les décisions de modifications de la parité du Franc sont prises jusqu'ici par le Chef de l'État qui émet la garantie, sans pour autant que ces décisions découlent d'un instrument juridique acté dans le dispositif de la Zone Franc.

Le fondement juridico-institutionnel de ces décisions ainsi que leur caractère contraignant pour les pays africains posent des problèmes qui ne se limitent pas seulement au niveau auquel les décisions sont prises ; ils s'étendent aussi au degré d'obligation de la participation des États africains dont les traités de coopération avec la France excluent d'emblée le Chef de l'État de ce pays du système de décision de la zone en lui conférant une liberté totale pour modifier la parité sans le convenir préalablement avec les conférences des Chefs d'États⁴. Par ailleurs, les traités de coopération sont bien signés entre les gouvernements nommés individuellement parce qu'eux seuls sont souverains. Ni l'Umoa ni la zone Beac n'ont de souveraineté qui l'emporte sur celle des États membres.

Les États ont ratifié des Traités qui comportent pour les uns des obligations de participation à un mécanisme de change et qui permettent à l'autre (la France) d'assumer la responsabilité des ajustements. L'absence de symétrie entre la participation et la responsabilité est cohérente avec les mécanismes de sanction en cas de violation des engagements stipulés. Les sanctions prévues contre un État sont la suspension du concours de la France qui assure la libre convertibilité de sa monnaie (art. 1 des Traités) ou l'exclusion automatique (Art. 4 des Accords Inter-Africains).

La discipline collective à laquelle sont soumis les États africains se mesure à l'aune de la rigueur des sanctions qu'ils encourent et qui sont administrées par la France ou la Conférence des Chefs d'États africains. Les dispositions en matière de sanctions constituent un engagement plus politique qu'ils ne relèvent des Traités et Accords internationaux tels qu'ils sont définis par les Constitutions des États membres. L'absence d'une juridiction communautaire au sein de la Zone Franc favorise ces déviations. Il reste qu'un gain incontestable de stabilité découle de cette discipline monétaire ; si l'objectif était d'édifier un système monétaire fort et dissuasif pour les États tentés par l'expérience individuelle, il est certainement atteint.

La finalité du système de la Zone Franc est donc d'être stable et solide : la possibilité est certes donnée à un État de se retirer (ar. 3 et 17 des Accords Inter-Etats) mais toutes les tentatives de certains États de s'abstenir de participer au mécanisme tout en restant au sein de la Zone Franc, ont été vouées à l'échec : c'est le cas du Maroc, de la Guinée, du Mali, de Madagascar et de la Mauritanie.

LES COMPTES D'OPÉRATIONS

Les comptes d'opérations constituent le principal indicateur de centralité du système monétaire de la Zone Franc ; ils en sont le point névralgique ; l'évolution de leur position exerce une forte influence sur les États membres et ils constituent le point sur lequel se concentrent les attaques contre la Zone Franc. Les comptes d'opérations traduisent la garantie donnée par la France à toutes les monnaies qui en dérivent. L'ouverture d'un compte est subordonnée à la signature d'un Traité de coopération et d'une Convention de compte d'opérations.

Problèmes conceptuels

C'est à travers les comptes d'opérations que s'effectue la convertibilité des Fcfa et Fc en Franc. C'est par leur jeu que l'intégration monétaire au sein de la Zone Franc se concrétise.

La convertibilité

La convertibilité monétaire dans la Zone Franc permet aux pays africains de respecter l'article VIII du 2^e amendement apporté aux statuts du Fonds Monétaire International. Le concept de convertibilité mis en oeuvre dans la zone franc est cependant différent de celui du Fmi. En effet, celui-ci préconise l'organisation d'une convertibilité privée qui stipule qu'une monnaie émise par une banque centrale peut être utilisée librement; cette convertibilité est assurée par le marché . Il préconise aussi l'organisation d'une convertibilité officielle par laquelle une banque centrale doit racheter aux autres banques centrales les avoirs extérieurs qu'elles détiennent dans sa monnaie et à sa parité ; la monnaie émise est ainsi garantie par la banque centrale ; dans les faits, la garantie a une portée réduite, le marché des changes assurant la réalité de la convertibilité des monnaies.

Dans la Zone Franc, la convertibilité n'est ni privée ni tout à fait officielle. Pour les Francs africains, il n'y a pas de marché de change, ni de cours déterminés par l'offre et la demande de monnaies. Converties en Franc par le Trésor français à parité fixe, ils peuvent être échangés contre les autres devises suivant les règles du marché des changes du Franc.

Les Francs africains ne sont pas transférés officiellement à l'extérieur, à l'exception des Francs français obtenus en contrepartie qui le sont de façon illimitée et compte tenu des besoins des banques centrales africaines. Mais la conversion ne concerne que les opérations qui ont pour support une transaction commerciale ou financière. Le solde des comptes d'opérations retrace la position extérieure des banques centrales en terme de balance francs. La situation des comptes d'opérations reflète celle de la balance des paiements des pays africains. L'intégration du solde, s'il est créditeur dans les comptes des finances publiques françaises, alimente le Trésor à hauteur du déficit de la France vis-à-vis des pays africains, et lui fait jouer un rôle dans la création monétaire. Cependant, les pays africains ne peuvent recourir à ces mécanismes de création monétaire pour financer les besoins de liquidités ou pour rembourser la dette extérieure.

Modèle d'intégration monétaire

L'intégration monétaire qui se fait à travers les comptes d'opérations est autant empreinte d'originalité que la convertibilité. Les comptes sont ouverts non pas aux États mais par zone d'émission Umoa, zone Beac et Comores. La plus grande proportion des opérations en devises des banques centrales africaines est centralisée dans les comptes d'opérations; en échange, ils peuvent fonctionner avec un découvert illimité, contrairement aux règles des finances publiques françaises.

Les transactions entre les trois devises de l'Umoa, de la Zone Beac et des Comores passent par les comptes d'opérations bien qu'elles soient parfaitement substituables à une parité fixe. Le compte d'opération étant global, son solde est déterminé directement et ce n'est que par la suite que la position extérieure par pays apparaît ; le solde créditeur des uns compensant le solde débiteur des autres ; la compensation s'effectue en continu. Ainsi, deux modèles d'intégration monétaire s'enchevêtrent dans la zone franc :

Le modèle de l'union monétaire du fait de la centralisation de la gestion des avoirs extérieurs en une seule monnaie convertible à l'extérieur et de la non individualité des États membres en terme de position extérieure qui, même si elle est reconstruite en fin de période, n'est jamais publiée. Dans ce modèle, les Fcfa et Fc apparaissent comme des variantes du Franc avec des symboles et des dénominations différents ; l'intégration est telle que la sortie de la zone Fcfa est très difficile et coûteuse. La politique monétaire de la zoneest assimilée à la politique monétaire de la France et est placée sous le contrôle de la Banque de France.

Le modèle de système monétaire autarcique. Ce modèle tient compte d'existence des deux unions monétaires et de deux pays (France, Comores) ; bien que la parité soit complètement fixe, les politiques monétaires sont autonomes dans les limites définies statutairement ; les mouvements des capitaux avec l'extérieur sont cependant soumis à un contrôle absolu et les déséquilibres internes réglés bilatéralement par le jeu des comptes d'opérations. Dans ce modèle, les gains sont socialisés tandis que les pertes sont bien individualisées.

Quand les comptes d'opérations sont positifs, comme ils l'ont été entre 1948 et 1977 pour la Beac et 1980 pour la Bceao, la garantie française passe inaperçue et dès qu'ils sont débiteurs, les pays responsables sont facilement identifiés de même que le montant du découvert autorisé par la France. La Zone Franc s'apparente à une zone monétaire hégémonique avec une intégration monétaire de type hiérarchisé.

Réserve de Trésorerie ou concours financier

Les mouvements retracés dans les comptes d'opérations sont libellés en Franc et leur contrevaleur est garantie par référence au Dts. Ces comptes sont alimentés par 65 % de réserves extérieures des banques centrales africaines et par les intérêts créditeurs que la Banque de France leur sert. En contrepartie, les banques centrales africaines reçoivent des Franc pour effectuer leurs règlements extérieurs tandis que la Banque de France utilise ces réserves pour couvrir le déficit de sa balance des paiements avec la Zone Franc. Mais ces réserves appartiennent juridiquement aux États africains membres. Le solde net des comptes d'opérations de la Bceao et de la Beac non compris le Mali et la Guinée Équatoriale, s'élève en 1989 à Fcfa 5 milliards , différence du solde créditeur de la Beac de Fcfa 16 Milliards et du solde débiteur de la Bceao de Fcfa 21 Milliards.

Entre 1980 et 1989, le solde global est devenu débiteur quatre fois en 1983 et 1987/89, le solde cumulé des débits s'élève à Fcfa 163 Milliards. Par contre, le solde a été créditeur cinq fois avec un cumul de Fcfa 787 Milliards. Il convient de rappeler qu'avant 1980, les soldes des comptes d'opérations étaient structurellement créditeurs.

Le niveau de ce solde n'est important pour la France qu'au regard des besoins induits par le financement des importations des pays africains. C'est pourquoi, les règles de fonctionnement veulent assurer d'abord l'existence et la permanence d'un fonds de roulement dans les comptes d'opérations équivalent à un mois d'importations soit Fcfa 3 à 4 Milliards. Dès que le solde des comptes d'opérations avoisine ce seuil, les clauses de sauvegarde entrent en vigueur : convocation des Conseils d'administrations, relèvement des taux d'escompte, plafonnement du réescompte, limitation des avances aux instituts d'émission à 20 % des recettes fiscales.

Quand le solde se rapproche de zéro ou devient négatif, des dispositions plus contraignantes entrent en vigueur par l'application des articles 20 et 11 des statuts de la Bceao et de la Beac. Elles se caractérisent par un ratissage des réserves extérieures des secteurs publics, des banques commerciales, des entreprises et des

ménages, ensuite les États impliqués sont invités à user de leurs droits de tirage auprès du Fmi ou à échanger les Dts qu'ils détiennent contre des devises. Avant que les tirages sur les comptes d'opérations soient effectifs, les États sont invités à passer devant le Club de Paris ou de Londres pour procéder au rééchelonnement de la dette publique privée qui est à l'origine des variations à la baisse des comptes d'opérations.

Quand toutes ces dispositions sont épuisées, la France met en jeu la garantie qu'elle fournit en autorisant un crédit de trésorerie par le débit des comptes d'opérations ; ce crédit est supposé à très court terme puisqu'il est frappé d'un taux d'intérêt dissuasif, au-delà de Fcfa 500 Milliards, équivalent au taux du marché monétaire français (7-8 % en 1988).

Mais la garantie étant illimitée dans le temps et en montant, il n'est pas exclu que la facilité de trésorerie accordée devienne au fur et à mesure un concours financier à moyen terme, comme c'était le cas entre 1987 et 1989. Là aussi, il convient de nuancer l'apport français car l'évolution en sens inverse des soldes de comptes en Umoa et Zone Beac, laisse penser à l'existence d'une compensation partielle.

Les informations disponibles sur la Zone Franc laissent entrevoir un système monétaire façonné par les événements historiques, qui est plus une construction politique et juridique qu'économique. Un maillage serré par trente accords et conventions lui donne une structure fortement intégrée, imprégnée de règle de solidarité horizontale et verticale. Une évolution non linéaire a transformé la zone de protection de l'époque coloniale au départ en une zone de coopération. Les indépendances et la réforme de 1971-1972 constituent les événements majeurs qui lui ont imprimé son architecture actuelle conçue comme parfaite quelles que soient les options prises et les décisions des États africains.

Le système fortement structuré résiste bien aux attaques, ce qui lui confère un caractère atypique à l'heure de la destructions des systèmes monétaires internationaux et de l'instabilité.

Le modèle d'intégration et de gestion commune des devises qui y est éprouvé renvoie à un système fortement hiérarchisé qui repose sur un pouvoir de décision et une monnaie autonome, alors que les institutions franco et inter africaines et les monnaies africaines sont soumises à des procédures et des clauses qui les dissuadent de toute initiative non concertée. La coordination franco-africaine n'a pas de base juridique réelle tandis que la France exerce un monopole de la gestion du pot commun des devises, alors qu'elle n'en a pas la propriété juridique.

La question de la compatibilité des textes régissant la Zone Franc avec les accords et traités internationaux mérite d'être posée.

Les modalités de la substitution d'un système purement politique à un système colonial joint au caractère tabou qui a longtemps été attribué au sujet

l'enferme dans une certaine opacité qui n'est que préjudiciable à l'exercice d'une réflexion stratégique. Il reste que la participation des États africains au mécanisme de la Zone Franc constitue un acte politique souverain qui les obligent au plan des engagements contractés même si ils n'assument pas la responsabilité de la gestion du système. Une union monétaire ne vaut que dans la durée; le coût de sortie de la Zone est si élevé qu'aucun État ne s'y hasarde plus depuis 1972.

Soldes des comptes d'opérations Milliards de FCFA Fin de période 1986 - 1989

	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89
Total	42	42	84	-4	105	283	231	-46	-108	-5
BEAC (1)	94	127	162	191	189	209	127	-73	-35	16
BCEAO (2)	-52	-85	-78	-195	-84	74	104	27	-73	-21

Source Document du Fmi, la zone franc - juillet 1990 Repris de Bceao, Beac et Ifs (3)

- (1) Sauf Guinée Équatoriale
- (2) Sauf Mali

⁽³⁾ Deux autres sources donnent des chiffres complètement différents : le rapport annuel de la Zone Franc 1989, et l'étude Odi (Mai 1990) ; les divergences découlent des procédures de comptabilisation entre les banques centrales et la Situation résumée des opérations de trésorerie publiée au Journal Officiel Français.

4 ÉVALUATION

ÉVOLUTION DES GRANDEURS MACRO ÉCONOMIQUES

Poids de la Zone Franc Afrique

Avant de discuter du cadre analytique permettant de prendre en considération les variables macro-économiques sur lesquelles les chocs exercent un impact, il est nécessaire de présenter l'économie des pays africains membres de la Zone Franc. La connaissance du comportement de ces variables est essentielle à l'élaboration des propositions d'actions. Les 14 pays africains présentent des caractéristiques structurelles communes, bien qu'il soit possible de les distinguer les uns des autres suivant plusieurs critères.

La Zone Franc Afrique couvre des pays qui appartiennent à la partie la plus off-shore du continent, dont la capacité de production est réduite par des conditions climatiques. Ils sont situés dans la zone tropicale, soit extrêmement sèche, avec d'énormes étendues désertiques, soit extrêmement humide qui n'abrite pas, à quelques exceptions, les ressources nécessaires à la mise en place d'entités politiques capables d'exercer une influence sensible à l'échelle africaine. Ce sont tous des petits pays ou la moyenne de la population est d'environ 5 Millions d'habitants fortement dépendants de leurs exportations dominées par des produits de base et faiblement industrialisés ; autant dire un ensemble de contraintes que l'appartenance à une zone monétaire commune ne permet pas de lever.

Cinq pays complètement enclavés (Mali, Burkina Faso, Niger, Tchad et Centrafrique). Ils dépendent pour leur approvisionnement des pays côtiers voisins parmi lesquels cinq autres (Bénin, Guinée Équatoriale, Sénégal, Togo et Comores) les rejoignent dans la catégorie des Pays les moins avancés⁵. Deux groupes de pays se distinguent ainsi dans la Zone Franc Afrique. D'une part cinq pays à revenu intermédiaire, exportateurs de pétrole (Cameroun, Congo, Gabon) ou de produits primaires (Côte d'Ivoire) ou ayant une base d'exportations diversifiée (Sénégal). D'autre part, neuf pays à faible revenu, exportateurs de produits primaires (Guinée Équatoriale, Mali, Niger, Rca, Tchad, Togo) minéraux (Niger, Togo) agricoles (Comores, Guinée Équatoriale, Mali, Rca, Tchad) ou de services (Burkina Faso) ; ces neufs pays appartiennent à la catégorie dite des Pma pour lesquels un traitement spéciale est requis, en même temps qu'ils sont éligibles au crédit de l'Agence Internationale pour le Développement et des facilités du Fmi. Mis à part les Comores⁶, tous les pays sont sous ajustement ou en train de négocier des accords avec les institutions de Bretton Woods. En fait, tous les pays ont des difficultés à assurer le service de leur dette avec les créanciers officiels ou les banques commerciales.

La dimension économique de la Zone Franc Afrique n'en fait ni un enjeu stratégique ni un pôle pouvant assurer un leadership au plan africain et international. L'évaluation des poids économiques comparés met en évidence une position plus dérisoire par rapport à la France, le principal partenaire, qu'elle n'est significative à l'échelle africaine. D'ailleurs ce groupe de pays se situe bien loin derrière le Nigeria tout seul et occupe une position médiane entre l'Égypte et l'Algérie.

Les hausses fréquentes des taux d'intervention en France ont eu pour conséquence notamment de rendre la rentabilité des investissements incertains en Afrique, de provoquer des évasions de capitaux à la recherche de placements plus rémunérateurs et surtout de freiner la création ou le développement des marchés monétaires dans les différents sous-systèmes de la Zone Franc Afrique.

Transmission par le marché du crédit

Les variations des taux du marché monétaire en France et en Umoa ou du taux de réescompte en Zone Beac réagissent sur les conditions débitrices des banques et sur l'offre et la demande de crédit. C'est ainsi que l'expansion brutale du crédit au début des années 80 a été freinée grâce à la mise en jeu des instruments de contrôle et de régulation du crédit de réescompte.

L'usage du contrôle quantitatif de l'affectation sélective du crédit et des mesures régulatrices telles que celles affectant les avances aux Trésors ou l'octroi de crédit de campagne est aussi susceptible de favoriser la propagation des chocs sur le marché du crédit.

Performance et équilibre du système bancaire

L'importance des dommages subis par les systèmes bancaires et financiers en terme de crise de fonctionnement et de déséquilibre entre l'actif et le passif traduit assez bien leur sensibilité aux chocs des taux d'intérêt, à l'inertie des administrations nationales en matière de surveillance bancaire et à la rigidité des instruments de régulation, qui en dernier ressort sont contrôlés par la Banque de France.

Ainsi, en zone Umoa et Beac, les crédits à l'économie représentent 100 % et 86 % des emplois en 1989, financés par 57 % et 33 % des dépôts ; ces chiffres montrent à quel point les banques sont exposées dans leur structure aux risques de défaillances des débiteurs et aux contraintes imposées par la nature des concours des Instituts d'émission, la politique de taux d'intérêt bas, du moins jusqu'au début des années 90 privilégie les entreprises ayant accès à d'autres ressources extérieures sous le prétexte d'encourager les investissements directs étrangers.

Les choix par les autorités monétaires d'un mode de régulation de l'activité bancaire plus administré que prudentiel a certainement amplifié les "effets dominos" et la délinquance bancaire provoquant des faillites et des consolidations massives surtout en zone UMOA. A la suite des réformes des règles d'intervention en zone Umoa, l'évolution du marché monétaire, qui y prend une ampleur réelle sera un des principaux canaux de transmission des chocs monétaires à la sphère financière.

Le cloisonnement entre le secteur financier informel et le secteur officiel est aussi générateur d'instabilité qui affecte la capacité du système bancaire à mobiliser l'épargne intérieure. Les spéculateurs intervenant dans le secteur

informel y réalisent des opérations financières d'envergure en dehors de toute réglementation, ce qui amplifie le risque d'illiquidité du système bancaire.

Réactions du secteur réel

Les principaux canaux de transmission des chocs sur le secteur réel sont les termes de l'échange, les taux d'intérêt, l'encadrement du crédit, l'évasion des capitaux, les taux de changes, les chocs pétroliers.

Les termes de l'échange

Les économies fortement endettées tributaires des exportations de produits tels que le pétrole, le cacao ou l'arachide, évoluent au gré des fluctuations des termes de l'échange de ces produits qui opèrent à travers les disponibilités en avoirs extérieurs. Il y a une forte corrélation entre l'évolution des termes de l'échange et celui du solde des comptes d'opérations. La baisse de plus de 40 % des termes de l'échange dans les années 86/88 s'est directement répercutée sur la position extérieure des pays tels que le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Congo, le Gabon et le Niger et a déclenché les phénomènes d'encadrement du crédit et d'illiquidité qui en découlent⁹.

Les taux d'intérêt

La gestion des taux d'intérêts au sein de la Zone Franc Afrique relève de la décision des autorités monétaires; leur impact est donc fonction de l'ampleur des modifications qu'elles leur font subir, comme ce fut le cas en 1990 en Umoa où ils ont commencé à jouer un rôle actif. Les effets attendus de ces décisions sont le maintien des disponibilités sur place et le recours accru au marché monétaire.

Les comportements des instituts d'émission en matière de fixation des taux d'intérêt sont aussi des réactions à des politiques monétaires internationales notamment américaines et européennes qui se sont durcies à partir de 1979 provoquant des hausses exceptionnelles des taux d'intérêt. Cette volatilité des taux d'intérêt a affecté la situation des comptes courants des pays africains dont le déficit est financé par des emprunts sur le marché international, exerçant une modification sur la structure et le niveau de l'endettement.

Le taux de change

Le taux de change, dans le cas d'espèce du Franc vis-à-vis du Dollar et des monnaies du Système Monétaire Européen exerce un effet important sur les économies des pays africains. D'une part, les pays doivent procéder à des ajustements en dehors des taux de change puisque la parité du Fcfa est fixe, d'autre part, ils doivent absorber les fluctuations du Franc qui provoquent une modification du niveau de la dette et des prix des produits importés ou exportés hors zone franc et une surévaluation du Fcfa.

Les politiques de taux de change des pays africains voisins exercent aussi des effets sur la structure du commerce avec ces pays. C'est le cas des monnaies

du Nigeria, du Ghana et de la Gambie dont les dévaluations successives détournent le flux des capitaux libellés en Fcfa et le commerce frontalier en leur faveur.

La multiplicité des canaux de transmission des chocs ainsi que leurs interventions font de la Zone Franc Afrique, une zone particulièrement exposée et vulnérable aux chocs extérieurs. Les effets sont aggravés par la rigidité des instruments de régulation monétaire ainsi que par l'impossibilité de procéder à des ajustements grâce aux taux de change des Fcfa et Fc du fait de la règle de la parité fixe¹⁰. L'ampleur et la persistance dans la durée des dommages subis par les systèmes bancaires joints à la dégradation cumulée de la position extérieure mettent en évidence une capacité d'adaptation limitée du système monétaire et financier de la Zone Franc Afrique Toute chose égale par ailleurs, les chocs futurs trouveront un système qui réagit avec lenteur s'il ne se contente de les absorber passivement.