



Le voyage d'un président, le discours d'un autre président, ont conduit ces dernières semaines la presse et une partie de l'opinion à s'intéresser quelque peu au sort de la zone franc. Le problème n'est pourtant pas nouveau. Depuis plusieurs années, le fonctionnement de la zone est mis en cause, en particulier par les milieux d'opposition dans les pays africains. Il entre dans ces critiques beaucoup de dogmatisme et de jugement a priori ; des chiffres sont offerts en pâture, dont l'interprétation objective est souvent très difficile. C'est que le problème de la zone franc n'est pas simplement monétaire, il est aussi la manifestation de certains choix politiques. Les critiques présentées reposent bien souvent sur une volonté de remise en cause systématique de l'ensemble des relations franco-africaines, tandis que chez d'autres la critique du fonctionnement de la zone est un moyen de rejeter sur l'extérieur la responsabilité des échecs de la politique économique locale.

Par Marc Penouil (Le monde diplomatique janvier 1973)

Faisons-nous bien comprendre : le contrôle de sa politique monétaire est une prérogative que tout Etat souverain doit pouvoir exercer, et il ne saurait être question de dénier à un gouvernement le droit de remettre en cause un système qui limite ses moyens d'action. Il serait même sans doute très maladroit de vouloir, par des pressions détournées, retarder le moment où une révision d'accords périmés devra être réalisée. Car il est exact que, politiquement, le système de la zone franc est dépassé parce qu'il donne à la France des pouvoirs nécessaires et utiles, peut-être, mais trop importants dans la direction de politiques monétaires nationales en Afrique.

Il est certain aussi que, sur le plan économique, des réserves peuvent être formulées. Depuis le 17 octobre 1948, donc depuis plus de vingt-quatre ans, la parité entre le franc français et le franc C.F.A. n'a pas varié. Or, par-delà toute l'analyse économique, le taux de change de deux monnaies dépend de leur pouvoir d'achat réciproque, de la productivité des deux économies, de leur croissance relative. Qui oserait soutenir qu'au cours des vingt-cinq dernières années l'évolution des économies françaises et africaines a connu une évolution entièrement parallèle ?

La domination exercée par l'économie française

Il serait vain de penser que la structure institutionnelle de la zone franc explique à elle seule la domination exercée par l'économie française.

Sur le plan institutionnel, la zone franc se caractérise par les traits suivants :

- Existence d'un taux de change fixe entre le franc français et les monnaies de la zone, essentiellement le franc C.F.A. ;
- Convertibilité illimitée entre ces monnaies ;
- Mise en commun des avoirs extérieurs : les avoirs des banques centrales sont convertis en francs français et déposés auprès du Trésor sous réserve d'un volant de trésorerie et de la gestion par les banques centrales de la position nette au F.M.I. ;
- Coordination et même unification de la réglementation en matière de change ;
- Pluralité des instituts d'émission, dont certains sont organisés sur une base communautaire, en particulier dans les deux groupes de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique centrale.

Les transferts sont réalisés par l'intermédiaire de comptes d'opération ouverts auprès du Trésor au nom des divers instituts d'émission. Les banques centrales déposent à ce compte leurs avoirs en francs, mais peuvent, en sens inverse, effectuer tous les prélèvements nécessaires aux règlements, soit à l'intérieur de la zone, soit à l'extérieur, garantissant ainsi la convertibilité des monnaies, les comptes d'opération assurant la couverture des émissions de monnaie locale.

En contrepartie de ces avantages constitués par la possibilité d'obtenir sans limitation des devises ou des francs, diverses dispositions ont été prises : les unes se situent au niveau de la composition des organes dirigeants des banques centrales, qui sont caractérisés par une participation de représentants français au conseil d'administration [un tiers à la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (B.C.E.A.O.), la moitié à la Banque centrale des Etats de l'Afrique-Equatoriale et du Cameroun (B.C.E.A.C.) jusqu'aux décisions récentes]. D'autre part, dans le cas de la B.C.E.A.O., des clauses de sauvegarde sont prévues, impliquant un relèvement du taux de l'escompte et un abaissement du plafond des avances si le compte d'opération devient régulièrement débiteur. De ces dispositions résultent les accusations de politique exagérément déflationniste imposée par les autorités monétaires françaises.

Tels étant les principes, examinons quelques faits importants :

Premier fait essentiel, le poids relatif des diverses parties dans le commerce extérieur de la zone. La France assure 91 % des exportations et 89 % des importations, contre respectivement 4,4 % et 4,2 % pour l'Afrique de l'Ouest ; 2,3 % et 2,2 % pour l'Afrique-Equatoriale ; 0,6 % et 0,6 % pour Madagascar ; 1,7 % et 4 % pour les D.O.M. et les T.O.M. Cela implique que le fonctionnement de la zone dépendra essentiellement de la situation économique de la France. Si l'économie française est en bonne santé, l'ensemble de la zone le sera, mais toute crise du franc français sera ressentie par l'ensemble de la zone. En revanche, le déficit commercial du Niger représente la millième partie de la valeur des exportations de la zone, autant dire que son impact est nul. Cela rend d'ailleurs difficiles les jugements sur les avantages que les pays

africains retirent de leur appartenance à la zone franc, car si les effets de l'inflation en France ou de la spéculation contre le franc sont très vite évidents, comme on peut le constater actuellement, il est par contre délicat de déterminer l'ampleur réelle des déséquilibres nés dans les autres pays de la zone.

Deuxième remarque, les exportations des autres pays de la zone franc vers la France représentent 3,7 % des importations françaises, mais 38,7 % des exportations de ces pays. Les importations des autres pays de la zone en provenance de la France représentent 7,1 % des exportations françaises, mais 52,9 % de leurs importations totales. D'autre part, les exportations vers la France ne couvrent les importations qu'à concurrence de 75 % pour l'Afrique de l'Ouest, de 67 % pour l'Afrique-Equatoriale, de 53,6 % pour Madagascar. C'est dire l'importance exceptionnelle d'un système de règlement qui permet de faire face à de tels déséquilibres. La domination exercée par l'économie française est beaucoup plus liée à la structure du commerce qu'aux mécanismes monétaires.

On doit cependant nuancer ces premières observations. Les Etats africains et malgache assurent à la zone franc des rentrées en devises. Le taux de couverture des importations pour les exportations vis-à-vis des pays tiers est de l'ordre de 115%, alors que le commerce de la France vers ces pays est déficitaire. Un système triangulaire se met ainsi en place sans qu'une compensation parfaite soit d'ailleurs réalisée. On peut alors se demander si les rouages monétaires ne facilitent pas le développement des ventes françaises vers les pays de la zone franc et si une plus grande liberté ne faciliterait pas la croissance et la diversification du commerce des pays membres. Cela est probable, encore que la plupart des produits vendus par les Etats de la zone fassent l'objet d'une très forte concurrence internationale.

D'autre part, si le commerce est déficitaire, cela n'empêche pas la balance des paiements d'être excédentaire, ce qui conduit à une augmentation des avoirs extérieurs des instituts d'émission. C'est ainsi que, pour l'Union monétaire ouest-africaine (UMOA), les avoirs extérieurs ont augmenté de 10,6 % en 1966, de 22,2 % en 1969, de 35,3 % en 1970. Pour la Banque centrale des Etats de l'Afrique-Equatoriale et du Cameroun, ils ont crû de 51,2 % en 1968, baissé de 1,6 % en 1969 et augmenté de 83,8 % en 1970. Ces évolutions doivent être interprétées avec beaucoup de prudence. Y voir la preuve d'une situation saine serait très dangereux, car ces excédents sont purement financiers et n'ont généralement pas un fondement économique. Ils s'expliquent par l'évolution de l'aide et des prêts extérieurs et par l'utilisation qui est faite des capitaux ainsi obtenus. Certes, les revenus rapatriés jouent un rôle important dans le passif du poste des services, et certains gouvernements intéressés souhaiteraient pouvoir établir un contrôle... dont l'un des résultats certains serait sans doute la réduction des investissements nouveaux.

Reste la question de la nature déflationniste de la politique monétaire imposée par la France. Elle ne paraît pas absolument évidente. Pour les pays de l'UMOA, la masse monétaire a augmenté de 19 % en 1968, de 19,1 % en 1969, de 16,8 % en 1970. Dans la zone de la B.C.E.A.C., la croissance a été respectivement de 13,2 %, de 10,7 % et de 12,9 %. Comme en France la croissance de la masse monétaire a été de 6,1 % en 1969 et de 15,1 % en 1970, il paraît difficile de parler de déflation. Cela est d'autant plus vrai que le produit national brut a augmenté en moyenne dans une proportion nettement inférieure, que l'on peut évaluer à 5 %.

Certes, l'évolution de la masse monétaire a été plus liée à l'évolution des avoirs extérieurs qu'à des avances aux gouvernements ou à des crédits à l'économie, tout au moins au cours des dernières années. Il reste qu'il était sans doute difficile d'accroître plus fortement la création de liquidités sans risques économiques certains.

Au total, la marge de manœuvre paraît très réduite au niveau des faits, et ce n'est certainement pas l'africanisation de la direction de la B.C.E.A.C. qui modifiera les données du problème – encore que cette mesure soit parfaitement justifiée. Pourtant, il y a plus grave : si les relations entre la France et les autres Etats de la zone rendent toute réforme difficile, l'inégalité de situation entre les Etats africains rend presque impossible toute réforme générale du système.

Si la fixité de la relation entre le franc C.F.A. et le franc français depuis vingt-cinq ans est une fiction que les mécanismes de la zone ont pu partiellement masquer, l'idée d'une cohérence dans l'évolution économique des pays africains est tout aussi illusoire.

Des différences profondes existent entre ces pays :

– différence quant au poids des économies. La Côte-d'Ivoire assure 40 % de la valeur de la production de l'Afrique de l'Ouest et le Cameroun 50 % de la production de la zone de la B.C.E.A.C. ;

– différence quant aux taux de croissance du P.N.B. Celui de la Côte-d'Ivoire s'élève à plus de 7% par an, alors que dans des pays comme la Haute-Volta, le Niger ou le Tchad les taux de croissance de 2 à 3 % compensent à peine l'évolution de la population ;

– différence quant à la structure du commerce extérieur. La Côte-d'Ivoire a eu en 1970 une balance commerciale excédentaire de 450 millions de francs, la Mauritanie de 237,7 millions, le Gabon de 327,5 millions. Tous les autres pays ont été déficitaires. Dans le cas de la Haute-Volta, les exportations ne couvrent les importations qu'à concurrence de 30 %... En 1970, le Congo a réalisé 12,6 % de ses ventes vers la France, la Côte-d'Ivoire 32,7 %, le Tchad 73,2 %. Quant à la Haute-Volta, la majeure partie de ses exportations sont orientées vers les pays voisins et en particulier la Côte-d'Ivoire (33,7 %).

Dans le cadre de l'Afrique de l'Ouest, en septembre 1971, la Côte-d'Ivoire détient plus de la moitié des avoirs extérieurs nets des institutions monétaires (38,7 milliards de francs C.F.A. sur 76,4 milliards) et près de la moitié des réserves officielles de changes de l'Union (181 millions d'unités de D.T.S. sur 368,2 millions).

Sur le plan monétaire, la Côte-d'Ivoire détient plus de la moitié de la circulation fiduciaire et des crédits à court terme de l'UMOA, près de 60 % des dépôts bancaires, 63 % des crédits à moyen et à long terme.

On pourrait, bien sûr, poursuivre l'analyse, en insistant, par exemple, sur le degré d'industrialisation, sur le rythme des investissements, etc.

Il nous paraît plus intéressant de souligner les répercussions de cet état de fait sur un

problème-clé : celui des relations entre la valeur du franc C.F.A. et celle du franc français.
Faut-il dévaluer le franc C.F.A. ?

Faut-il le réévaluer ?

Poser sous cette forme une telle question est bien extravagant à première vue. Et pourtant ? Les paroles du général Eyadema ont été interprétées comme une proposition de réévaluer le franc C.F.A. Que peuvent attendre les pays africains d'une réévaluation, en supposant, ce qui n'est pas évident, que la monnaie sera acceptée à l'extérieur à son taux officiel ?

Théoriquement, trois effets : une baisse du coup des importations ; une hausse du prix exprimé en devises étrangères pour les exportations ; une décroissance de la charge de la dette exprimée en devises étrangères.

Tout cela est assez fantaisiste. Il faudrait pour analyser la question avoir des renseignements précis sur l'élasticité entre le prix des importations et le prix des exportations des pays africains. Faute de documentation, on peut avancer des arguments logiques : la baisse du prix des produits importés peut avoir diverses conséquences. Si elle est répercutée sur les prix de vente, elle renforcera la position concurrentielle des produits étrangers et créera des difficultés pour de nombreuses industries nationales qui n'en ont pas besoin. De plus, la croissance prévisible de la demande de biens importés risque d'annuler, et au-delà, les effets sur la balance commerciale. Si le gouvernement s'approprie le bénéfice par un prélèvement douanier, la situation ne sera meilleure qu'en apparence, car les dépenses gouvernementales se traduisent normalement par un flux d'importations correspondant aux investissements réalisés. D'autre part, les exportations n'augmentent globalement de valeur que si l'on suppose que la demande ne réagit pas à la baisse des prix des produits. Or, étant données l'importance de la concurrence et l'inorganisation des marchés, encore aggravées par l'échec du renouvellement de l'accord sur le café, cette baisse des exportations est probable. Les mêmes effets défavorables ne manqueront pas de se manifester dans le secteur touristique, que certains pays africains tentent de développer. Enfin, la réduction du coût de la dette risque d'être assez illusoire dans la mesure où elle serait compensée par une réduction des nouveaux prêts et des investissements privés.

On peut, dès lors, remarquer qu'une telle politique ne serait sans doute pas tellement profitable aux pays qui misent résolument sur la croissance par le développement de leurs échanges avec l'extérieur et sur l'industrialisation ou qui reçoivent un apport important de capitaux privés. La Côte-d'Ivoire a enregistré en 1970 un excédent des mouvements de capitaux privés de l'ordre de 10 milliards de francs C.F.A., alors que, la même année, des pays comme le Togo ont eu un solde négatif pour ce même poste. L'expansion ivoirienne suppose le maintien d'un flux d'exportation élevé et d'un apport de capital extérieur. Bien que sa situation monétaire et financière soit en apparence l'une des plus solides, il est peu probable que son intérêt soit de remettre en cause les conditions monétaires de cette situation. Au contraire, un pays dont les exportations sont de toute manière limitées, dont les recettes en capital privé sont réduites et dont l'industrialisation n'est pas très étendue peut, au moins en théorie, envisager cette solution... s'il parvient à faire accepter sa monnaie réévaluée.

Les effets d'une dévaluation

On peut formuler les mêmes remarques vis-à-vis d'une politique de dévaluation du franc C.F.A. En apparence, cette politique serait plus justifiée lorsqu'on examine le pouvoir d'achat interne du franc C.F.A. et du franc français. Cependant, la comparaison est difficile en raison du caractère hétérogène des systèmes de prix dans les pays africains : les prix à la consommation locale, les prix à la « consommation européenne et les prix des produits primaires exportés évoluant selon des modalités différentes. Or c'est sans doute surtout en fonction de ces derniers prix que le taux de change est important.

Qu'attend-on d'une dévaluation ? Un relèvement du prix des produits importés et une réduction de leur demande, une baisse du prix des produits exportés et une augmentation de leurs ventes. Ici encore, la situation est très variable selon les pays. Une dévaluation ne permettrait certainement pas à la Haute-Volta de multiplier ses exportations parce que les blocages se situent ici au niveau de la production. En revanche, des pays comme la Côte-d'Ivoire ou même le Sénégal y trouveraient peut-être un stimulant pour leurs exportations, et peut-être l'occasion d'amorcer la vente de quelques produits industriels sur les marchés extérieurs. Par contre, les uns et les autres supporteraient le coût croissant d'importations. Certes, certaines importations de biens de consommation peuvent être réduites ou remplacées par des productions locales et, dans les pays qui amorcent leur industrialisation, un effet stimulant certain en résulterait, alors que, dans les pays très peu industrialisés, la répercussion sur les prix serait encore plus forte. Enfin, les effets sur le coût de l'équipement se feraient sentir dans l'ensemble des économies, plus fortement cette fois dans les pays en forte expansion, dont la situation monétaire et commerciale ne justifie guère par ailleurs une telle mesure. Ici encore, les intérêts divergent et les incertitudes subsistent.

Au total, c'est cette extraordinaire complexité du problème qui nous frappe. Aucune solution ne s'impose ; les intérêts des uns et des autres sont très divergents. Les réformes profondes remettraient en cause à la fois les relations économiques franco-africaines et l'unité d'action des Etats africains sur le plan monétaire, ce qui ne saurait aller sans heurts. Dès lors, une fois encore, le danger est grand de voir les problèmes de fond éliminés au profit d'une politique de replâtrage et de réformes institutionnelles, qui ne résoudre aucun des problèmes de fond mais sauvegarderont les apparences, masqueront les divergences et préserveront les intérêts de certains.

Marc Penouil

(Le monde diplomatique janvier 1973)

Professeur de sciences économiques à l'université de Bordeaux-I.