

CEDEAO, la voie difficile vers l'Eco, la monnaie unique

Par Pierre Jacquemot

Résumé

Depuis 2000, selon une approche et un calendrier qui ont été maintes fois modifiés, les 15 membres de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ont exprimé leur volonté d'accélérer le processus d'intégration monétaire dans la région. Le récent débat autour de la Zone franc et sa réforme, désormais décidée avec la France, mais également l'enthousiasme manifesté autour de la création de la Zone de libre-échange continentale (ZLEAf) formellement créée le 30 mai 2019, créent un climat propice à la relance du projet de création d'une zone monétaire CEDEAO. Les Chefs d'État concernés, réunis le 29 juin 2019 à Abuja, au Nigeria, se sont mis d'accord sur des modalités techniques de la nouvelle monnaie unique : sur son nom (l'Eco), sur le régime de change (flexible avec ciblage d'inflation), sur le principe d'une banque centrale qui serait à caractère fédéral et non une banque centrale unique, sur le respect de critères de convergence à atteindre et sur le calendrier progressif, à partir de 2020. Quelle est la portée d'un tel projet ? Quelles sont les difficultés à surmonter ? Quel est le réalisme de son calendrier ?

Un défi ardu

Au centre des avantages attendus de la monnaie unique, se trouve celui de la taille du marché : au sein d'un vaste espace de près de 400 millions d'habitants en 2020¹ pourraient s'épanouir les échanges fluidifiés par l'absence d'entraves liées à des régimes de change différents. Le

développement des activités bancaires transfrontières et des institutions financières régionales pourrait conduire à une mutualisation des ressources et à un plus grand partage des risques. Les relations pourraient, aussi, mieux se développer autour des proximités ethniques, historiques et culturelles entre, par exemple, le Togo et le Ghana, entre le Bénin et le Nigeria, entre ce dernier et le Niger, ou entre le Sénégal et la Gambie.

Pour autant, le projet est d'une rare complexité.

1. Avec un taux de fécondité de 5,6 enfants par femme en moyenne, le plus élevé du monde, l'espace CEDEAO aura un milliard d'habitants en 2050.

Pays		Monnaie	Régime de change
UEMOA : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire,	Guinée Bissau Mali, Niger, Sénégal, Togo	Franc Communauté financière africaine (FCFA), bientôt Eco-UEMOA	Parité fixe avec l'euro 1 € = 655,957 FCFA
Cap Vert		Escudo (CVE)	Parité fixe avec l'euro 1 € = 110,265 CVE
Gambie		Dalasi (GMD)	Change flexible
Ghana		Cedi (GHS)	Change flexible
Guinée		Franc guinéen (GNF)	Change flexible
Liberia		Dollar libérien (LRD)	Change flexible
Nigeria		Naira (NGN)	Change flottant
Sierra Léone		Léone (SLL)	Change flexible

Actuellement, il y a huit monnaies différentes en circulation dans l'espace CEDEAO. En plus du franc CFA utilisé par les huit États membres de l'UEMOA², les sept autres pays ouest-africains ont chacun leur propre devise. Deux monnaies sont arrimées à l'euro à parité fixe, à savoir le franc CFA et l'escudo cap-verdien (accord de coopération monétaire avec le Portugal de mars 1998). Il existe deux types de régimes de change différents en cours dans l'espace CEDEAO : un régime de change fixe dans la zone UEMOA et au Cap-Vert et un régime flexible dans les autres pays, voire flottant dans le cas du Nigeria depuis 2014.

Vers une zone monétaire optimale ?

Pourquoi est-il préférable pour chacun des États d'adopter une monnaie unique plutôt que de conserver sa propre monnaie ? La théorie de la zone monétaire optimale (R. Mundell, 1961 ; R. I. Mckinnon, 1963) apporte une réponse. Plusieurs conditions préalables sont nécessaires pour que la nouvelle zone soit profitable à tous : la libre mobilité des travailleurs, la liberté de mouvements des capitaux, la diversification de la production et de la consommation, la similarité des

taux d'inflation, l'intégration budgétaire, l'harmonisation fiscale. Si ces conditions ne sont pas réunies entre les États, la théorie préconise aux pays de garder leur monnaie nationale.

S'agissant de la libre circulation des personnes et l'intégration des politiques financières et macroéconomiques, la CEDEAO est plutôt vertueuse : elle est la communauté économique régionale qui obtient de loin les meilleurs résultats en Afrique. En revanche, elle a de très mauvaises notes sur le critère de l'intégration commerciale. Seulement 10,6 % des exportations et 7,8 % des importations sont réalisées entre les pays membres de la CEDEAO (Indice de l'intégration régionale en Afrique, www.integrate-africa.org). On ne s'en étonnera pas quand on constate que le Nigeria n'hésite pas à fermer ses frontières avec ses voisins, comme c'est le cas depuis août 2019, pénalisant le Bénin qui a fait de la réexportation sa principale source de revenus, mais aussi d'autres pays de la région comme le Niger et le Tchad, grands pays d'élevage et pour lesquels le Nigeria représente le premier marché d'exportation du bétail.

L'option graduelle

Les conditions de la zone monétaire optimale sont-elles rédhitoires ? On notera qu'à sa création, en 1999, la Zone euro ne remplissait pas les sévères conditions de la théorie de la zone optimale. Par souci de pragmatisme, les économistes ont alors adopté une nouvelle démarche, celle dite des « critères endogènes », qui postule que l'union monétaire une fois établie produit d'elle-même – si tout se déroule bien - les conditions de son optimalité.

2. L'accord d'Abidjan signé le 21 décembre 2019 entre le Conseil des ministres de l'UEMOA et la France prévoit l'abolition du franc CFA au milieu de l'année 2020, un changement de façade mais hautement symbolique, qui suppose une « transmutation » monétaire d'envergure des espèces et des billets en monnaie Ecu-UEMOA dans les 8 pays comptant 120 millions d'usagers. On se souvient qu'une telle opération est intervenue au Mali en 1984 quand le pays décida de remplacer le franc malien (fabriqué en Tchécoslovaquie), par le franc CFA (fabriqué en France). Dans le pays qui comptait 7,7 millions d'habitants, l'opération dura plus de trois mois.

De cette manière, il n'est pas utile pour la CEDEAO de constater ex ante l'écart entre la théorie et ses réalités mais plutôt de convertir les conditions préalables en objectifs à atteindre. L'important est de les approcher dans le mouvement. Le sentiment des populations concernées d'appartenir à un ensemble commun pouvant s'ajouter et stimuler l'intégration sous ses différentes facettes. La zone monétaire CEDEAO, non-optimale, au départ, pourra donc converger progressivement vers une ZMO. Mais à quelle échéance ?

Le « Big-Bang » qui consisterait à provoquer un démarrage groupé de tous les 15 pays de la CEDEAO à l'échéance de 2020, avec une prompt adoption de l'Eco pour tous

est une option qui aurait satisfait certains intrépides, nostalgiques des héros du panafricanisme, désireux de ne plus attendre une mise en œuvre espérée depuis longtemps. Le choc n'aurait-il pas des vertus ? Mais la prise de risque serait trop grande.

Les dirigeants ouest-africains, en particulier ceux de la Côte d'Ivoire et du Nigeria, ont clairement opté pour l'approche graduelle, en privilégiant le démarrage avec les États membres qui respectent – tant bien que mal – entre eux certains critères de convergence. Clairement, la mise en place de l'Eco-CEDEAO sera d'abord limitée à quelques pays. Mais pas au Nigeria qui a les plus mauvais scores en termes de PIB, avec le Liberia.

Tableau 1. Taux de croissance du PIB en %

	2010-2015	2016	2017	2018	2019	2020 (prév)
Zone UEMOA	5,3	6,4	6,5	6,6	6,4	6,5
Nigeria	5,8	-1,5	0,8	1,9	2,3	2,5
Ghana	7,9	3,4	8,1	6,3	7,5	5,6
Guinée	4,5	10,8	10,0	5,8	5,9	6,0
Gambie	1,4	1,9	4,8	6,5	6,5	6,4
Liberia	5,3	-1,6	2,5	1,2	0,4	1,6
Sierra Leone	5,3	6,4	3,8	3,5	5,0	4,7
Cap-Vert	1,5	4,7	3,7	5,1	5,0	5,0
Moyenne Afrique subsaharienne	5,0	1,4	3,0	3,2	3,2	3,6

Source, BCEAO et FMI, 2019.

Le naira comme pivot ?

Le géant nigérian est au centre de la transition monétaire attendue. Déjà le pays le plus peuplé d'Afrique avec une population proche de 200 millions d'habitants, il devrait enregistrer une importante croissance démographique d'ici les prochaines années : 265 millions, en 2030, et 400 millions, en 2050.

Un géant aux talons fragiles. La dévaluation de moitié du naira en 2016 est considérée comme un échec, fondamentalement associé à son incapacité à conduire son ajustement en termes réels, avec une croissance économique encore trop sous l'influence des évolutions du cours du baril de pétrole, mais aussi par une gouvernance et un taux de chômage qui a explosé pour atteindre environ 21 % en 2018. Les défis en matière de

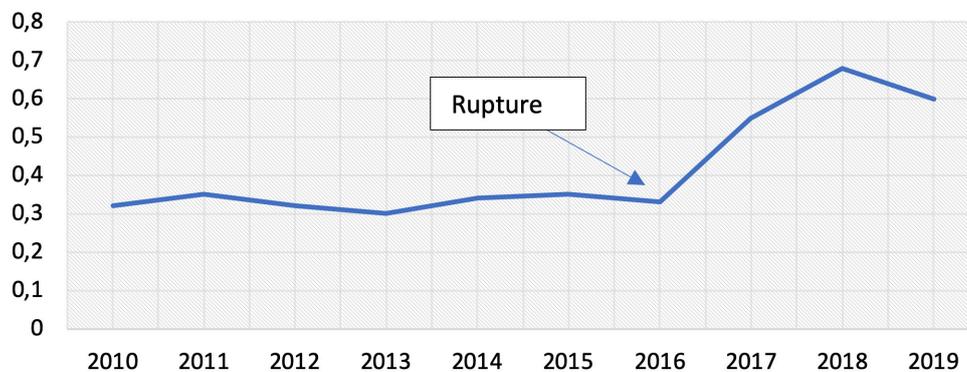
sécurité alimentaire liés au changement climatique et aux conflits dans les principales régions productrices de denrées, menacent en permanence de faire grimper l'inflation alimentaire à 15 % en glissement annuel.

La Banque centrale n'a de cesse d'augmenter ses injections de dollars dans le marché des changes, afin de stabiliser le marché des changes alors que les pressions exercées par la demande en dollars sont de plus en plus soutenues. La coexistence d'un marché officiel et d'un marché parallèle de devises se rencontre avec une certaine importance au Nigeria où dollars, euros et CFA se troquent discrètement contre des nairas, selon un taux qui peut atteindre le double du taux officiel. À cause des limites imposées par la Banque centrale, le taux du marché noir reste celui appliqué pour une bonne partie des produits manufacturés importés, sert le plus souvent à la sous-facturation délibérée des exportations et de

support aux transactions non déclarées (notamment associée au paiement de la scolarité des enfants et des factures médicales à l'étranger) et aux sorties illégales

de fonds. Il n'est pas indifférent de constater que celles-ci sont d'autant plus importantes que la réglementation du commerce se veut formellement stricte.

Evolution du taux de change Franc CFA-Naira



Où le futur ex-franc CFA comme pivot ?

Par comparaison avec le naira du Nigeria, il est admis – du moins par les partisans de la Zone franc - que l'arrimage à l'Euro du franc CFA, dans une parité fixe depuis 1994, a plutôt bien protégé les économies de la région des conséquences des chocs exogènes (prix mondiaux, climat). Dans ces conditions, les États de l'UEMOA ne sont pas disposés à perdre leurs avantages dans le projet de fusion. Avec leur crainte d'être victimes de « la loi de Gresham », cette loi enseignée dans les manuels et vite oubliée par les praticiens : le nouvel ajustement du change risquerait de se faire sur la « mauvaise » monnaie (le naira) et non sur la « bonne », (l'Eco-UEMOA)³.

La construction qui est aujourd'hui envisagée prend donc d'abord pour assise la zone UEMOA avant de s'élargir, ensuite, progressivement, aux espaces monétaires nationaux. Au passage, le projet permettra d'éteindre la controverse très active sur la Zone franc, héritage colonial mal vécu par ses contempteurs.

Quels avantages présente l'UEMOA telle qu'elle est aujourd'hui pour le projet de monnaie CEDEAO? La

3. On évoque souvent le cas de l'Argentine. Dans les années 1990, le peso valait officiellement un dollar. La population payait indistinctement leurs dépenses dans l'une ou l'autre monnaie. Puis, intervint l'inflation, et le peso perdit de sa valeur ; alors les Argentins qui disposaient des deux monnaies payèrent leurs achats en pesos et gardèrent en caisses précieusement leurs dollars. En huit jours, les dollars disparurent de la circulation. Et l'Etat argentin dut alors dévaluer.

politique monétaire y est conduite par une Banque centrale commune (BCEAO). Conformément à l'article 8 de ses statuts, son objectif prioritaire est d'assurer la stabilité des prix, et elle y parvient. La liberté des transferts est assurée dans la zone comme avec l'extérieur, qu'il s'agisse de transactions courantes ou de mouvements de capitaux. Les devises des pays membres sont centralisées dans la BCEAO. Le compte d'opérations ouvert dans les livres du Trésor français, où étaient déposées 50 % des réserves de la BCEAO, jusqu'à la décision d'Abidjan du 21 décembre 2019 entre le Conseil des ministres de l'UEMOA et la France, devrait être bientôt fermé et les montants transférés ailleurs (le destinataire n'est pas encore désigné). La France continuera d'accorder néanmoins une garantie de change en dernier ressort.

Tableau 2. Optimalité relative de la zone UEMOA actuelle

- Mutualisation des avoirs des membres
- Convertibilité totale du franc CFA
- Stabilité du taux de change et donc des prévisions
- Disponibilité sans entraves autres que légales des devises étrangères
- Facteur de facilitation des échanges régionaux
- Convergences des politiques macroéconomiques
- Absence d'inflation
- Amortissements des chocs exogènes.

Le pivot UEMOA est-il solide ?

Si la Zone UEMOA doit servir de pivot à l'Eco-CEDEAO, est-elle vraiment solide ? Pour le Président ivoirien, Alassane Ouattara (RFI, 2 décembre 2019), la réponse est claire : « Le fait que nous soyons arrimés en euros nous permet d'emprunter dans cette monnaie et de rembourser dans dix ans à parité fixe », rappelant au passage que la zone UEMOA dispose de trois résultats qui la singularisent en Afrique : des taux de croissance les plus élevés (autour de 6,5 % depuis 2012, contre une moyenne de 3 % en Afrique subsaharienne), l'une des inflations les plus faibles (moins de 2 %), contrastant avec les tensions inflationnistes dans l'ensemble de l'Afrique subsaharienne (8,5 % en 2018), notamment en CEDEAO (9,7 %) et l'un des taux d'endettement public parmi les plus bas (autour de 50 % du PIB) mais toutefois pas inférieur à celui du Nigeria (29 %).

Autant de vérités macroéconomiques qui ne sont pas forcément celles des détracteurs de la Zone franc, mais qui n'en constituent pas moins une réalité fondée sur l'observation et qui sont autant d'atouts pour le passage à l'Eco.

On objecte souvent que le mécanisme UEMOA aurait entravé la mise à disposition des crédits nécessaires aux économies de la zone ; les pays membres auraient, de la sorte, pratiqué, à une relative grande échelle, la « répression financière ». L'argument est discutable pour l'UEMOA où les crédits à l'économie par le secteur bancaire (147 établissements de crédit) ont augmenté de 60 % entre 2013 et 2018, pour atteindre 30 % du PIB de la région. La difficulté des entreprises, notamment parmi les PME, à obtenir des crédits bancaires, ou sinon à des taux d'intérêt prohibitifs, ne résulte pas strictement des règles de la Zone franc, mais plutôt de la qualité des projets soumis aux banques qui manifestent une grande frilosité face aux risques (qu'elles justifient par le taux de leurs créances en souffrance de 12 à 13 % fin 2018).

D'autres critiques sont portées contre l'UEMOA ; elles méritent un examen au regard de la question du passage à l'Eco-CEDEAO et du choix d'en faire son pivot. Le régime de change étant totalement ouvert sur l'extérieur, la Zone UEMOA serait en fait une « fabrique à rente » pour les importateurs et une « machine de guerre » contre les producteurs locaux peinant à gagner

des échelons dans les chaînes de valeur et à trouver leur place dans les marchés locaux et régionaux. De surcroît, l'intégration régionale intra-zone n'aurait pas vraiment progressé. Il est exact que les échanges à l'intérieur de la zone franc représentent environ 17 % seulement en moyenne du volume total du commerce de ses membres. C'est mieux que dans la CEDEAO dans son ensemble, mais moins bien que dans la Communauté des Etats de l'Afrique de l'Est, par exemple. Enfin, dernière critique : la monnaie CFA aurait favorisé les évasions de capitaux. Toutes ces critiques sont recevables, mais elles ne sont guère différentes de celles qui pourraient être portées envers les États ayant une « monnaie endogène » : naira nigérian, cedi ghanéen, metical mozambicain, kwanza angolais, ou shilling kenyan. Les raisons sont identiques en dedans et hors la Zone. Elles s'adressent à quasiment toute l'Afrique. Et pose partout la question de la qualité des gouvernances économiques. Quant aux évasions de capitaux, force est d'observer qu'elles sont nettement moins constatées quand elles proviennent de l'UEMOA que des pays comme le Nigeria, l'Afrique du Sud et l'Angola où les problèmes de convertibilité sont aisément contournés.

Tout comme ses avantages, les vraies limites du CFA sont peu contestables. Il faut en ajouter une dernière. Faute de pouvoir jouer sur le taux de change, les autorités de la Zone UEMOA préconisent la mise en œuvre de substituts sélectifs à la dévaluation en imposant plus de rigueur dans la gestion budgétaire et financière. Ce diktat de l'austérité extrême, imposé au nom du franc CFA « fort » (et d'un rattachement à une monnaie – l'euro – dont le taux de change vis-à-vis du dollar ou du yuan obéit à des déterminants totalement étrangers aux pays de l'UEMOA) à des économies parfois accablées comme celles du Sahel par le péril terroriste, peut être valablement dénoncé.

Une convergence encore plus difficile à 15

Comment seront respectés les critères de convergence annoncés ? Comment se fera la surveillance multilatérale de ces critères à l'instar du dispositif existant dans l'UEMOA ?

Tableau 3. Critères comparés de convergence

Critères de premier rang UEMOA	Futurs critères de la zone CEDEAO
<ul style="list-style-type: none"> Le solde budgétaire de base rapporté au PIB doit être supérieur ou égal à 0 %. L'inflation doit être à moins de 3 % par an. L'État n'accumule pas d'arriérés de paiement intérieurs ni extérieurs sur la gestion de la période courante. L'encours de la dette intérieure et extérieure rapporté au PIB n'excède pas 70 %. Le déficit extérieur courant, hors dons, rapporté au PIB n'excède pas 5 %. 	<ul style="list-style-type: none"> Le déficit intérieur ne peut être supérieur à 3 % du PIB. Une inflation inférieure ne peut excéder 10 % par an, avec un objectif à long terme de 5 %. Les réserves de change doivent être équivalentes à 3 mois d'importation. Un strict encadrement du financement de l'État doit être exercé par la nouvelle Banque centrale.

De fait, en 2018, aucun pays de l'UEMOA n'a respecté tous les critères de premier rang de la zone. Seul le plafond en termes d'inflation est partout respecté et seul le Togo a respecté le critère de déficit budgétaire. On le voit, même en zone UEMOA, l'application des critères de convergence se heurte à diverses urgences nationales toujours jugées plus prioritaires par les États.

Comment, de son côté, le Nigeria pourrait-il s'adapter aux critères de convergence ? Avec une inflation structurelle à deux chiffres ? Ses handicaps l'en éloignent a priori pour des raisons que le FMI pointe du doigt : l'ajustement insuffisant de la politique économique, le déficit infrastructurel important, le faible niveau d'investissement privé et les vulnérabilités du secteur bancaire (FMI, 2019). Le pays conserve des taux d'imposition bas, des bases d'imposition étroites et un trop large éventail d'exonérations.

Que faire ? La réponse se trouve dans la critique évoquée plus haut de la zone monétaire optimale : les critères de convergence à 15 ne seront pas des prérequis mais plutôt des buts à atteindre le moment venu, à une échéance difficile à prévoir. Ce que confirmait déjà la Banque africaine de développement (BAD) en 2017 : « La convergence doit être vue comme un objectif permanent et non comme une condition préalable à l'adhésion à une union monétaire ». Les pays devront donc apprendre à vivre avec la monnaie unique, tout en acceptant un niveau raisonnable de divergence entre leurs économies. Le volontarisme a ses limites !

Le « serpent » et l'option du panier de monnaies

Le futur régime de change sera en toute vraisemblance un régime de change flexible. Dans un tel régime, le cours de la monnaie est déterminé librement sur le marché des changes. En principe, la Banque centrale peut laisser le marché s'équilibrer librement et laisser faire son œuvre à la loi de parité des pouvoirs d'achat (en vertu de laquelle les modifications du niveau relatif des prix aboutissent à une modification parallèle des taux de change). En pratique, il n'existe pas en Afrique de flottement pur des monnaies car les Banques centrales interviennent toujours, peu ou prou, sur le marché afin d'éviter de trop fortes fluctuations des taux.

Dans la majorité des pays de la CEDEAO, les transactions portent sur un nombre encore réduit de documents commerciaux ou d'actifs, avec un nombre restreint d'opérateurs disposant de licences d'importation et jouissant de positions oligopolistiques. L'intermédiation financière est assurée par un système bancaire qui offre une gamme limitée d'instruments financiers, même si la digitalisation modifie progressivement la situation. La majorité des transactions sur le marché interbancaire sont réalisées au sein des mêmes groupes bancaires. Le mécanisme de transmission entre les taux directeurs des Banques centrales et les conditions de prêt fonctionne mal. La taille du marché financier et les contrôles administratifs qui s'exercent sur les opérations ne permettent pas l'existence d'un véritable marché des changes.

Dans ces conditions, afin d'éviter le basculement dans l'escalier des risques, on peut penser que, pour la gestion de la future monnaie unique, sera prudemment expérimenté le système de parité discrétionnaire glissante dite de la « crémaillère » (crawling peg). Il a ses vertus : la Banque centrale fixe en toute souveraineté le taux de change, périodiquement, par petites incréments. La flexibilité est encadrée dans un « serpent » avec une fluctuation, par exemple de 10 %, en plus ou en moins, autour d'une parité charnière.

Celle-ci pourra être construite sur un panier représentatif des vrais échanges des pays de la Zone, certes avec l'euro mais aussi avec le dollar, le yuan, la livre sterling et le yen. Avec une pondération calculée sur celle des échanges réels des 15. L'idée est logique⁴. Rien ne permet de penser aujourd'hui qu'elle ne pourrait pas recueillir un large consensus en raison de ses avantages : la parité s'ajuste sur des pouvoirs d'achat relatifs ; en cas de variation du cours de change d'une des devises du panier contre une autre monnaie du même panier, la dépréciation ou l'appréciation de la nouvelle monnaie ouest-africaine est automatiquement atténuée et les fluctuations affaiblies.

Le pessimisme de l'ajustement par le change

Certains experts, proches des détracteurs de la Zone franc, préconisent de saisir l'occasion du basculement dans la monnaie Ecu-CEDEAO pour opter pour une nouvelle parité qui correspondrait à une dévaluation significative du franc CFA, au-delà de ce qui résulterait d'une prise en considération des seuls taux de change effectifs réels. Le but serait de produire un « choc du dedans », comme un remède purgatif avec comme principal objectif de s'attaquer aux rentes pernicieuses qui vivent du « CFA fort », sources de blocages, et de cette manière de bouleverser la distribution des cartes de l'ordre socio-économique interne pour l'inscrire dans le sens de la transformation structurelle escomptée. Mais, comme pour le Big Bang précédent, quel gouvernant africain actuellement au pouvoir accepterait de prendre ce risque ? Aucun à l'évidence.

4. L'idée n'est pas nouvelle. La référence à un panier de devises fut demandée par les négociateurs africains lors de la dévaluation du CFA de 1994, mais elle fut jugée, avec un brin de condescendance, par la Banque de France comme prématurée pour des États « encore peu matures ».

Rappelons que les raisonnements en faveur de la dévaluation relèvent, souvent, du court terme. Après un certain délai, à l'intérieur de l'économie dévaluatrice, si la demande de biens importés est rigide et si les capacités de remplacement des importations par la production locale sont insuffisantes, les hausses de prix introduites par la correction du taux de change ont toutes les chances de se répercuter péjorativement sur l'économie. Si, en plus, l'offre de biens d'exportation est peu élastique, l'avantage de la dévaluation se résorbe rapidement comme dans le cas de celle du Nigeria de 2016, qui a immédiatement provoqué une envolée de l'inflation de plus de 16 %, soit son plus haut niveau depuis six ans. Quand les exportations ne réalisent pas les évolutions attendues, l'effet pervers sur les coûts d'importation est supérieur à l'effet attendu sur la valeur en monnaie nationale des exportations. Cette situation se rencontre partout en Afrique et depuis longtemps (Jacquemot et Assidon, 1989) quand le taux de change sert d'instrument factice de compétitivité. Le paradoxe de la dévaluation apparaît alors distinctement : elle suppose une grande flexibilité de l'économie pour faire jouer à plein ses effets. Mais, si une telle flexibilité existait, le problème de l'ajustement par le change et la monnaie serait largement résolu. Les problèmes de compétitivité supposent des réformes de nature structurelle allant au cœur des chaînes de valeur. Le taux de change n'est, tout compte fait, qu'un outil particulier dans une trousse qui en contient plusieurs.

Où placer le curseur de la solidarité ?

La confiance dans la nouvelle monnaie CEDEAO ne s'appuiera pas sur une garantie extérieure comme c'était le cas du FCFA avant la réforme annoncée en décembre 2019. Elle devra la trouver dans de nouveaux mécanismes de sauvegarde : définition de procédures de protection de l'Eco-CEDEAO face à la spéculation, nouvelles normes à respecter pour les agents financiers et économiques, fixation de nouvelles règles de solidarité entre États en cas de difficultés de l'un d'eux. Évoquons, à présent, cette question de la solidarité collective.

Un des problèmes posés sera celui des modalités techniques de gestion des avoirs en devises par la Banque centrale fédérale. En théorie, le cadre de gestion d'une zone monétaire (optimale ou pas) doit permettre à chaque membre de bénéficier des réserves qu'il a permis

de constituer. Mais il doit, aussi, prévoir des mécanismes qui permettent à un membre en grande difficulté d'accéder temporairement à des réserves provenant des autres, dans le but d'aider non seulement le membre en question, mais d'éviter toute répercussion péjorative sur la monnaie commune. La mutualisation des devises doit servir la solidarité.

Dès lors, de nouvelles questions surgissent : Où seront déposées les réserves de change ? Dans une seule institution ou plusieurs ? Comment seront garantis les besoins en devises pour les importations essentielles ?

Ajoutons une nouvelle question : en matière de décision, le principe égalitaire qui prévaut dans la zone UEMOA (1 État membre = 1 voix) sera-t-il en vigueur ? On peut en douter, car on imagine mal que le Nigeria puisse avoir la même voix, autour de la table de la future zone, que la Gambie quand on sait que le géant ouest-africain produit en moins d'une journée (23 heures exactement) l'équivalent d'un an de production de la Gambie. Un ressortissant sur deux de l'espace CEDEAO est Nigérien ; il en sera de même en 2050. Sur 10 Ecos qui seront produits par la CEDEAO, le Nigeria contribuera à lui seul pour 7 Ecos contre 3 pour les 14 autres pays de la future union monétaire. Dans aucune union économique et monétaire dans le monde, il n'existe un tel niveau d'écarts. Dans celle de l'Europe, l'Allemagne ne pèse que 21 % du PIB consolidé. Même en additionnant la part de la France, le « couple franco-allemand » ne représente que le tiers de la richesse communautaire. Mais si un système proportionnel était introduit en matière de décision, les autres gouvernements pourraient à juste titre craindre de laisser le Nigeria orienter la politique monétaire en fonction de sa propre conjoncture.

Il est une dernière question relative à la solidarité et qui n'a pas été traitée, ni par l'accord d'Abuja du 29 juin 2019, ni par celui d'Abidjan du 21 décembre 2019, sur l'avenir de la zone CFA, à savoir quel est le sort qui sera réservé à la Communauté des États de l'Afrique Centrale (CEMAC) ? La zone franc d'Afrique centrale pourrait être la grande oubliée du projet de monnaie unique ouest-africaine, avec des conséquences difficiles à prévoir pour elle. Sa situation est déjà dégradée, sur quasiment tous les critères, notamment sur celui de l'endettement. La France ne pourra que constater la fracture de fait de la Zone franc qu'elle a créée en 1945 et soutenue depuis les Indépendances, et s'interroger sur la pertinence de la poursuite d'un partenariat privilégié réduit de plus de

la moitié. La Mauritanie, membre associé depuis 2000, pourra envisager de revenir dans le giron régional. Quant au Royaume du Maroc, après une décennie de renforcement des relations diplomatiques sur le Continent, consacrée par son retour au sein de l'Union africaine, son adhésion dans le bloc régional ouest-africain, demandée en 2017, devra probablement être réexaminée dans ses modalités et dans son calendrier.

**

Il est difficile d'être critique envers un projet qui suscite un enthousiasme politique et dont la valeur est emblématique pour des États en quête d'une identité régionale, enfin débarrassée des oripeaux de l'ancien monde, celui de la période postcoloniale. Mais, cela n'empêche pas d'identifier les obstacles du chemin à parcourir. Beaucoup tiennent au rôle que le Nigeria voudra ou pourra tenir dans une transition qui risque d'être plus longue qu'annoncée.

À y regarder de près, le sujet du passage graduel à l'Eco-CEDEAO par les 15 pays concernés soulève un ensemble de problèmes autrement plus fondamentaux que celui du seul régime de change. Derrière la question des choix sur la manière d'opérer la fusion des monnaies, sur la future parité et son adossement à un panier de devises, sur le niveau de flexibilité du taux de change ou sur le « bon » régime d'allocation des devises qu'il faudra adopter, se cachent des questions autrement plus cruciales si le projet de la CEDEAO est bel et bien d'engager l'intégration régionale et la transformation structurelle des économies ouest-africaines. Citons quelques questions qui resteront pendantes. Quelles incitations seront accordées aux producteurs agricoles et aux industries afin de leur permettre de conquérir les chaînes de valeur régionales orientées vers un marché monétairement unifié de bientôt un demi-milliard de consommateurs ? Quelle protection sélective sera instaurée aux frontières de la zone monétaire pour intensifier ces productions à vocation régionale et quelle sélectivité sera instaurée au bénéfice des importations les plus essentielles ? Quelles priorités seront adoptées en matière de financement des services de base et des infrastructures indispensables pour l'intensification des échanges ? Il est aussi difficile

de concevoir un tel projet de transformation structurelle sans poser le problème de la capacité locale à mobiliser des ressources financières endogènes, lesquelles sont notoirement, et dans tous les pays, trop modestes, avec une pression fiscale de 18 à 21 % en moyenne, et qui pourrait être augmentée de 5 à 6 % en luttant contre les évasions fiscales et en mettant en cause les régimes d'exonérations qui finissent par devenir la règle.

À l'évidence, un régime de change ne résume pas une politique économique. Tant s'en faut. La monnaie est un facilitateur de croissance ou, à l'inverse, un élément de freinage parmi d'autres. Pour être porteuses de changements véritables, les propositions pour accompagner le passage à l'Eco-CEDEAO devront être solides au plan technique, argumentées au plan économique, acceptées au plan politique et fondées sur des mesures dont les impacts futurs seront préalablement évalués. On mesure la distance à franchir.

**

Bibliographie

- Bakoup F. et Ndoye D. (2016) « Pourquoi et quand instaurer une monnaie unique dans la CEDEAO ? », Africa economic brief, Groupe de la Banque africaine de développement, Bureau de l'économiste en chef, volume VII Issue 1.
- Banque africaine de développement et OCDE-Dev. (2017) Perspectives économiques en Afrique 2017. Paris, Éditions OCDE.
- Banque de France (2019) Rapport annuel de la Zone franc, Paris, Banque de France, Eurosysteme.
- Fonds monétaire international (2019) Perspectives économiques régionales. Afrique subsaharienne, Washington, Etudes économiques et financières.
- Gacko I. et Laffiteau E. (2017), « Réforme des critères de convergence et cyclicité de la politique budgétaire en Zone franc », Mondes en développement, 2017/3, (n°179).
- Guillaumont-Jeanneney S., Guillaumont P. (2017) « Quel avenir pour le franc CFA ? », Working Paper n° 118, Clermont-Ferrand, FERDI.
- Haguna (2019) , « African Continental Free Trade Area (AfCFTA): a real opportunity », Mo Ibrahim latest news..
- Jacquemot P. et Assidon E. (1989) Politiques de change et ajustement en Afrique, Ministère de la coopération et du développement, Documentation Française, coll. Études et documents.
- Jacquemot P. et Raffinot M. (2018) « La mobilisation fiscale en Afrique », Revue d'économie financière, n°131, 3ème trimestre.
- Jaidi L, sous le dir. (2019), Rapport sur l'économie de l'Afrique, Policy Center for the New South.
- Laffiteau E. et Samaké-Konaté R. (2016), La monnaie commune au sein de la CEDEAO : enseignements d'une analyse en cluster », Revue d'économie du développement, 2016/1 Vol. 24.
- McKinnon, R.I. (1963) « Optimum Currency Areas », The American Economic Review, 1963
- Mundell R. (1961), « A theory of optimum currency areas », American Economic Review, vol. 51, 1961.
- UNCTAD (2019), Economic Development in Africa Report 2019, Made in Africa, United Nations, Genève.

A propos de l'auteur, Pierre Jacquemot

Economiste et diplomate. Ancien Ambassadeur de France (2000-2011 : Kenya, Ghana, RD Congo), directeur du développement au Ministère français des affaires étrangères (1998-2000), chef de mission de coopération (Burkina Faso, Cameroun, 1988-1996), conseiller du Président Abdou Diouf (Sénégal, 1984-1987), maître de conférences à l'Université de Paris-Dauphine et professeur à l'Université de Dakar et l'Université d'Alger (1970-1983).

Actuellement, président du Groupe Initiatives (France). Maître de conférences à l'Institut d'Études Politiques de Paris. Auteur de plusieurs ouvrages, dont l'Afrique des possibles, les défis de l'émergence (Karthala, 2016) et du Dictionnaire encyclopédique du développement durable (Éditions Sciences Humaines, 2017).

A propos de Policy Center for the New South

Le Policy Center for the New South (PCNS) est un think tank marocain dont la mission est de contribuer à l'amélioration des politiques publiques, aussi bien économiques que sociales et internationales, qui concernent le Maroc et l'Afrique, parties intégrantes du Sud global.

Le PCNS défend le concept d'un « nouveau Sud » ouvert, responsable et entreprenant ; un Sud qui définit ses propres narratifs, ainsi que les cartes mentales autour des bassins de la Méditerranée et de l'Atlantique Sud, dans le cadre d'un rapport décomplexé avec le reste du monde. Le think tank se propose d'accompagner, par ses travaux, l'élaboration des politiques publiques en Afrique, et de donner la parole aux experts du Sud sur les évolutions géopolitiques qui les concernent. Ce positionnement, axé sur le dialogue et les partenariats, consiste à cultiver une expertise et une excellence africaines, à même de contribuer au diagnostic et aux solutions des défis africains.

[Read more](#)

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur.



Policy Center for the New South

Suncity Complex, Building C, Av. Addolb, Albortokal Street,
Hay Riad, Rabat, Maroc.

Email : contact@policycenter.ma

Phone : +212 (0) 537 54 04 04 / Fax : +212 (0) 537 71 31 54

Website : www.policycenter.ma