

L'EXPÉRIENCE AFRICAINE DES UNIONS MONÉTAIRES : LEÇONS, SOUCIS, DÉFIS*

Problématique

CARLOS LOPES,
Professor at The
Nelson Mandela
School of Public
Governance and
University of Cape
Town.
carloslopes@
africacheetah.run

Avec une masse terrestre de plus de 30 millions de kilomètres carrés, l'Afrique est aussi grande que l'Inde, la Chine, les États-Unis et la plupart des pays européens réunis. Trahie par la projection cartographique de Mercator, la vision commune de la taille du continent a été diminuée, à peu près de la même manière que les autres caractéristiques du continent.

Lorsque nous réalisons que la RD Congo représente, à elle seule, environ la moitié de la taille de l'Union Européenne (UE), nous pourrions même prétendre qu'au moins une grande partie de ce territoire du continent est déjà intégrée. Cependant, la réalité est que même dans un seul grand pays, comme la RD Congo, l'intégration nationale est un défi. Il y a dix ans à peine, la RD Congo avait un budget public inférieur à celui de la ville de Bruxelles.

Il est vrai que l'Afrique a rompu le cycle du désespoir et s'est taillée un avenir optimiste grâce à une croissance économique rapide et forte depuis le début de ce siècle. Accélérer le rythme et réaliser la transformation structurelle reste pourtant le plus grand défi pour l'avenir. En fait, la majorité des pays africains continuent de lutter pour diversifier leurs économies – tributaires des produits de base – ou pour modifier considérablement leurs structures socioéconomiques. Malgré les premiers signes d'une expansion de la croissance dans de nombreux secteurs, tels que les services, au-delà du pétrole et des mines, l'industrie représente encore une maigre part du PIB. Cette incapacité à accélérer la diversification et la transformation structurelle, et à tirer parti du dynamisme technologique de la mondialisation, maintient l'Afrique vulnérable aux chocs extérieurs.

* Ce texte est une
Conférence donnée
à l'Université
Protestante du
Congo (UPC), à
Kinshasa, le 24
janvier 2020.

Cependant, le continent et ses dirigeants sont conscients du fait qu'une transformation structurelle limitée sape la traduction de la récente dynamique de croissance de l'Afrique en gains proportionnels en matière de réduction de la pauvreté et de création d'emplois. De plus, elle met en péril un développement durable et inclusif.

L'Afrique a identifié l'accélération de l'industrialisation tirée par les industries manufacturières comme sa voie prioritaire vers le changement. Ce choix est largement reconnu par un grand nombre de théories et de preuves empiriques comme étant supérieur en termes de génération de revenus et de création d'emplois.

En effet, la littérature sur le développement décrit le changement structurel comme étant associé à l'accélération de l'industrialisation et de l'urbanisation parallèlement à l'innovation technologique et à l'accumulation de capital. Dans ce processus, la manufacture joue un rôle clé grâce à son association avec des niveaux de productivité élevés, son plus grand potentiel d'absorption de la main-d'oeuvre excédentaire de l'agriculture traditionnelle ou des secteurs informels, ainsi que sa capacité à tirer part des investissements productifs, tout en augmentant les gains dans les chaînes de valeur et le commerce international.

La croissance prometteuse que j'ai mentionnée plus haut ne peut pas faire oublier la nécessité des efforts gigantesques pour s'attaquer aux principaux obstacles à l'industrialisation, qui s'avèrent également pertinents pour l'intégration régionale, tels que la médiocrité des infrastructures. En effet, les déficits dans les transports, l'énergie, ainsi que les *technologies de l'information* et de la *communication entravent gravement les flux commerciaux et d'investissement*, la productivité et la compétitivité, et donc la croissance économique en Afrique.

Par exemple, le Consortium pour les Infrastructures en Afrique (CIA) estime qu'une mauvaise infrastructure routière, ferroviaire et portuaire augmente de 30 à 40% le coût du commerce des marchandises entre les pays africains. Les déficits en électricité, en eau, en routes et en technologies de l'information et des communications (TIC) ont tendance à entraver la croissance économique nationale de deux points de pourcentage chaque année et à réduire la productivité des entreprises jusqu'à 40%. Il ne fait aucun doute que les investissements dans les infrastructures représentent une priorité primordiale pour l'Afrique si le continent veut réaliser tout son potentiel et réaliser un développement durable et inclusif grâce à la transformation structurelle. Le déficit annuel de financement des infrastructures est actuellement estimé à 120 milliards USD par an.

Le paysage des ressources humaines reflète celui des infrastructures. Les deux sont les éléments constitutifs d'une transformation structurelle.

Bien que l'Afrique possède la population la plus jeune et avec la croissance la plus rapide du monde, un dividende démographique potentiel nécessite des investissements importants en capital humain pour générer un flux continu de main-d'oeuvre qualifiée et une demande intérieure croissante, le principal moteur de la croissance jusqu'à présent.

Il subsiste un écart persistant entre les compétences demandées et celles fournies, ce qui explique en partie le sous-emploi élevé des jeunes sur le continent.

Malgré les progrès réalisés dans la scolarisation primaire universelle, les taux d'achèvement restent faibles à 70% et la qualité de l'enseignement à tous les niveaux est loin d'être satisfaisante. Les pays africains doivent étendre leurs avantages comparatifs à des activités à forte valeur ajoutée, qui nécessitent des investissements publics importants dans l'éducation et le perfectionnement des compétences, pour être plus inclusifs. La fourniture d'un enseignement supérieur de qualité reste un défi majeur dans les pays africains.

Au cours des années 60 et 70, les gouvernements africains ont élargi le secteur de l'enseignement supérieur en créant de nouvelles universités et des instituts de recherche scientifique et technologique dédiés pour entreprendre des recherches sur les défis de développement prioritaires. Cependant, ces efforts sont généralement mal coordonnés, les institutions étant insuffisamment financées et les résultats souvent inadéquats.

Au cours des années 80 et 90, les tensions économiques liées aux programmes d'ajustement structurel ont entraîné des coupes importantes dans le financement de l'enseignement supérieur et l'émigration de scientifiques et de technologues africains qualifiés. Le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche en Afrique n'a pas encore complètement récupéré de cette crise. Les diplômés ne sont pas bien préparés pour les besoins du marché de travail ; les laboratoires sont mal équipés pour produire une main-d'oeuvre de premier ordre ; le nombre d'étudiants africains inscrits dans les disciplines des sciences, de la technologie, de l'ingénierie et des mathématiques (STEM) est très faible, par rapport à d'autres régions du monde.

Des politiques et des ressources plus efficaces sont nécessaires aux niveaux national, régional et continental pour développer le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche. Cette réforme doit inclure des changements de gouvernance (plus grande autonomie et indépendance dans les établissements publics d'enseignement supérieur), une plus grande différenciation entre les établissements d'enseignement supérieur des secteurs public et privé et une certaine récupération des coûts.

Le troisième élément constitutif de la transformation structurelle sont *les institutions*, y compris *diverses institutions* de gouvernance.

Des institutions économiques inclusives jettent les bases d'un environnement propice à la transformation en faisant respecter les droits de propriété, en créant des conditions équitables et en encourageant l'investissement dans les nouvelles technologies et compétences. L'Afrique doit faire plus pour remédier, de manière adéquate, aux déficits institutionnels qui compromettent les performances économiques. En conséquence, les gouvernements africains doivent viser une transformation institutionnelle et une innovation plus profonde conformément à leur contexte local.

Nécessité d'un cadre de politique macroéconomique approprié

Ce long détour sur notre thème d'aujourd'hui pour démontrer que pour s'attaquer à ces éléments de base, il faudra accorder l'attention voulue à un cadre de politique macroéconomique approprié qui s'appuie sur une stratégie de développement à long terme ; et qui facilite la transformation des structures économiques et sociales, à travers une boucle de rétroaction positive dans le lien investissement-croissance.

Un tel cadre de politique macroéconomique pour la transformation structurelle comprendrait cinq composantes principales :

1. intensifier l'investissement public et la fourniture de biens publics ;
2. maintenir la macro-stabilité pour attirer et soutenir l'investissement privé ;
3. coordonner les politiques d'investissement et d'autres politiques de développement ;
4. mobiliser des ressources et réduire la dépendance à l'égard de l'aide au fil du temps ;
5. assurer la viabilité budgétaire en établissant une légitimité fiscale.

Fondamentalement, le fait est que l'Afrique a un long chemin à parcourir, et la plupart des pays ne pourront le faire avec succès sans s'entraider, sans une coopération, ou une intégration régionale !

La réalité de l'intégration dans chaque région et chaque coin de la planète est un récit de nombreux défis. L'Afrique n'est pas une exception.

L'Union européenne (UE), considérée comme la réalisation de l'intégration la plus mature, a elle-même commencé à montrer de sérieuses difficultés et des lacunes majeures, notamment en ce qui concerne la zone euro.

L'Afrique a une histoire des unions monétaires plus longue que l'Europe, mais la grande taille de l'Union monétaire européenne (UEM) et les défis auxquels elle a été confrontée fournissent des leçons importantes pour les unions monétaires existantes et proposées en Afrique. L'Europe a travaillé dur pour consolider son marché unique et atteindre un degré élevé d'intégration commerciale avant la création de l'euro. Les pays de la

zone euro ont construit au fil du temps une architecture impressionnante de processus, d'institutions et de réglementations.

La première proposition de création d'une monnaie européenne commune date de 1969. Il a fallu plus de trente ans de délibérations, dont le traité de Maastricht de 1992, pour aboutir à une monnaie – encore virtuelle – en 1999. À l'époque, l'objectif était de pouvoir opérer des transferts, d'émettre des chèques et surtout d'adopter une série de politiques macro-économiques convergentes, en vue d'émettre une devise, avec billets et pièces.

Ce qui est finalement intervenu début 2002 avec l'euro. Ce long et laborieux processus n'a pas empêché la zone euro de connaître des problèmes majeurs, exposés par la crise financière mondiale de 2008-2009 et les répliques qui ont suivi.

L'un des principaux enseignements tirés de l'expérience de l'UE pour l'Afrique, c'est le fait que l'environnement institutionnel doit être propice à la promotion du commerce régional. Une autre leçon pour l'Afrique est l'importance de politiques macroéconomiques stables. Lorsqu'il existe de grandes différences dans le degré de discipline budgétaire entre les pays membres, cette réalité peut créer des défis pour la survie et la stabilité de toute union.

L'expérience de la zone euro souligne également la nécessité pour les pays qui sont sur le point de participer à une union monétaire de disposer d'un mécanisme crédible et réalisable de transferts budgétaires, afin de leur permettre de réagir et de s'adapter aux chocs asymétriques. En *l'absence* d'un tel mécanisme, toute union monétaire sera susceptible de subir d'énormes pressions lorsque ses membres seront frappés par de tels chocs asymétriques.

On peut craindre, toutefois, que l'adoption de critères de convergence macroéconomiques stricts ne limite pas l'espace de formulation de politiques pour relever les défis actuels et émergents en matière de développement.

L'importance de l'harmonisation des politiques monétaire, budgétaire et financière, dans le contexte de l'intégration économique, ne saurait être surestimée.

L'union monétaire est définie dans la littérature comme impliquant deux composantes : « l'union des taux de change, c'est-à-dire un domaine dans lequel les taux de change sont liés de façon permanente les uns aux autres... » et « la convertibilité – l'absence permanente de tout contrôle des changes, que ce soit pour transactions courantes ou en capital dans une zone ».

Le prix Nobel d'économie, le professeur Robert Mundell, a affirmé que le degré de mobilité des facteurs au sein d'une union monétaire est de la plus haute importance. Les mouvements de main-d'œuvre et de biens

d'équipement au-delà des frontières ne sont pas limités, de sorte qu'il est facile pour les facteurs de se déplacer vers des zones où ils peuvent gagner une rémunération maximale pour les services rendus. Une exigence essentielle ici est la présence d'au moins une monnaie convertible en interne au sein d'une union.

Les communautés économiques régionales en Afrique visent à établir des unions monétaires dans le cadre de leur programme d'intégration plus large, tel que prévu par le Traité d'Abuja sur l'intégration africaine, signé en 2013, successeur du Plan d'Action de Lagos, élaboré en 1980. Cet appel vient, donc, de loin.

En effet, l'Afrique a une longue histoire de certains pays partageant des monnaies communes. Par exemple, l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) compte 8 pays utilisant le franc CFA, auparavant arrimé au franc français et maintenant à l'euro. Il existe également la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) avec 6 autres pays utilisant le franc CFA. Le Lesotho, le Botswana, la Namibie et le Swaziland sont à égalité avec le Rand sud-africain, ce qui signifie effectivement qu'ils partagent la même politique monétaire. Les pays qui font partie de ces trois blocs représentent une part importante du PIB de l'Afrique.

En fait, l'un des principaux objectifs de la poursuite des unions monétaires en Afrique est de stimuler l'intégration régionale, en particulier le commerce et les investissements intrarégionaux. Le commerce intra-africain est d'environ 18% en moyenne, contre 21% pour l'Amérique latine et les Caraïbes, 50% pour l'Asie et 70% pour l'Europe.

Administrer 55 États souverains avec un éventail de politiques nationales et des appareils gouvernementaux souvent inefficaces constitue un énorme coût indirect de drainage des ressources pour les économies africaines fragiles et non diversifiées. Une évaluation des progrès vers la convergence macroéconomique dans les communautés économiques régionales en Afrique montre que, si certains progrès sont en cours, ils sont généralement inférieurs aux objectifs fixés dans leurs programmes d'intégration monétaire.

Promouvoir l'intégration afin de réduire les coûts d'opération

Si l'Afrique était une entreprise, les coûts de gestion de ce type de structure ne seraient pas compétitifs. Le coût de la gouvernance d'une telle structure de production fragmentée est tout simplement trop élevé par rapport à la taille économique. La conclusion frappante qui peut être tirée de ces faits est que l'Afrique doit s'intégrer afin de réduire ses coûts d'opération.

Le débat sur l'intégration a jusqu'à très récemment été principalement centré sur les dimensions politiques et l'idéal panafricain. Entretemps, l'Afrique a rompu le cycle du désespoir et s'est taillé un avenir optimiste grâce à une croissance économique rapide et forte depuis le début du siècle. Le temps est venu de passer à un débat et à une orientation plus technique, en partie pour donner du crédit à ces nobles idéaux politiques, mais aussi parce que la vitesse de la transformation mondiale n'attendra pas les derniers venus.

En principe, l'intégration monétaire doit être perçue positivement. Si un certain nombre de pays se sont déjà intégrés monétairement, cela doit être, encore une fois, perçu comme un pas dans la bonne direction. Pourquoi donc tant de bruit concernant le franc CFA ?

La monnaie CFA a été introduite en 1945, le même jour que la France a signé l'accord de Bretton Woods et a fait sa déclaration au Fonds monétaire international (FMI). Son acronyme devenu nom signifie « Franc des colonies françaises d'Afrique » (CFA). Pour le contexte, rappelons que l'économie française était en ruine après la guerre. Il n'y avait pas suffisamment de réserves de change et l'inflation était élevée. Le seul moyen de sortir de la situation était de dévaluer le franc français, homogène dans tout l'espace français, y inclus, bien sûr, ses possessions coloniales. C'est la dévaluation du franc français qui a entraîné la création d'une nouvelle monnaie.

Les principales raisons pour la contestation du caractère colonial de cette monnaie viennent du fait que la France maintient toujours une emprise serrée sur la monnaie et a le pouvoir direct de la dévaluer. Par exemple, comme condition d'utilisation du franc CFA, un fonctionnaire du Trésor français, disposant d'un droit de veto, doit être autorisé à siéger au conseil d'administration des banques centrales de la zone.

La France exige que tous les pays utilisant le franc CFA déposent 50% de leurs réserves de change dans la banque centrale française à Paris – le fameux compte d'opérations – pour pouvoir garantir la valeur de la monnaie. Ceci est une source de ressentiment particulièrement importante, car la garantie de 50% est supposée stabiliser le franc CFA, mais elle a également limité la croissance puisque la valeur de la monnaie est liée à l'euro, subissant une politique monétaire de la Zone euro qui n'a rien à avoir avec les besoins de développement de l'Afrique.

Le caractère statique des taux de change en régime de parité fixe face à l'euro bénéficie certainement beaucoup d'agents économiques, entre autres, les exportateurs et investisseurs français, mais pas nécessairement les pays qui l'utilisent.

Les partisans du franc CFA font valoir qu'il a aidé les pays qui l'utilisent à contrôler l'inflation par rapport à d'autres pays qui utilisent des devises différentes. Le fait d'être sous le franc CFA a aidé à garder un couvercle sur l'indiscipline fiscale. Il n'y a pas de gros dérapages budgétaires comme

on voit *ailleurs*. Pouvoir réconcilier dans le même cercle des économies si différentes en taille et structure productive est un atout qu'il ne faut pas sous-estimer.

Pour ses détracteurs, le franc CFA est un anachronisme colonial. Tout d'abord, il s'agit en fait de deux monnaies distinctes. Un bloc d'Afrique centrale, imbibé d'huile et despotique, en utilise un ; l'autre circule dans huit pays plus pauvres et plus ouverts. Au cours des 50 dernières années, l'inflation a été en moyenne de 6% en Côte d'Ivoire, qui utilise le franc CFA, et de 29% au Ghana voisin, qui n'en utilise pas. Il facilite les échanges avec l'Europe, le plus grand partenaire de la région, et libère les investisseurs étrangers des risques de fluctuations des taux de change.

Mais le prix à payer pour maintenir l'arrimage à l'euro est l'obligation de suivre la politique monétaire belliciste de la Banque centrale européenne. Depuis l'introduction de l'euro, le revenu par personne dans les zones du franc CFA a augmenté de 1,4% par an, contre 2,5% pour toute l'Afrique subsaharienne.

Blamer la seule monnaie pour un développement lent est exagéré mais les zones du franc CFA n'ont rien changé en termes de subalternité dans l'économie globale, dépendent toujours, comme à l'époque coloniale, de l'exportation des matières premières, et ne montrent pas de performance compatible avec une zone intégrée. Pire, les zones du franc CFA, malgré la stabilité monétaire, se portent mal dans ce chapitre de l'intégration régionale. Leur niveau d'intégration régionale est presque le même que pour le reste de l'Afrique.

Si on s'en tient à la théorie économique, les unions monétaires sont l'avant-dernière étape d'une intégration économique complète. Celle-ci devrait être précédée de l'établissement d'une zone commerciale préférentielle, d'une zone de libre-échange, d'une union douanière, d'un marché unique et d'une union économique. Est-ce le cas ?

L'annonce spectaculaire de l'eco...

Le débat sur l'établissement d'une nouvelle monnaie comme remplaçant du franc CFA de l'UEMOA occupe beaucoup les médias et l'opinion publique ces jours-ci.

Il est important de rappeler l'histoire de l'euro, après l'annonce spectaculaire de la Communauté Économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) sur l'établissement d'une monnaie commune pour les quinze États membres de cette sous-région de l'Afrique, baptisée *l'eco*.

À l'instar de l'euro, *l'eco* suit un scénario connu, consistant à cibler un seuil minimal de convergence avant de lancer la mise en œuvre progressive d'une zone monétaire. Dans le cas de *l'eco*, les critères clés sont des réserves

de change couvrant trois mois d'importations, une inflation inférieure à 10% (à réduire rapidement à moins de 5%), un déficit budgétaire inférieur à 3%, et des politiques de financement du déficit budgétaire par les Banques centrales ne dépassant pas 10% des recettes fiscales de l'année précédente. Enfin, le niveau d'endettement ne doit pas excéder 70% du PIB.

Il y a trois difficultés avec ces critères. Tout d'abord, aucun des adhérents actuels n'est prêt de les respecter. Deuxièmement, les délais pour atteindre ces objectifs sont irréalistes. Troisièmement, même s'ils étaient remplis, ces critères ne sont pas les mêmes que ceux préconisés par l'UEMOA. Ils diffèrent aussi d'autres obligations auxquelles sont soumis certains États membres, comme par exemple dans le cadre de plans du Fonds monétaire international (FMI).

Il est donc nécessaire de mieux comprendre le sens de cette précipitation. Est-elle politique ou économique ? Est-ce une question de symbole ou de substance ?

On peut se demander si les États membres de la CEDEAO ont pleinement mis en oeuvre les préalables qui justifieraient le saut actuel et qu'ils ont eux-mêmes énoncés en 2007. Si l'on tient compte du fait que le Nigeria est l'un des plus réticents, il y a lieu de s'interroger. Le poids de ce pays est massif au sein de la communauté. Il représente les deux tiers du PIB total de la CEDEAO, 77% des exportations et 41% des importations. La monnaie nigeriane, le *naira*, est fortement tributaire de la manière dont l'État fédéral génère ses revenus, principalement à partir des exportations de pétrole. Très dépendant des cours des hydrocarbures, il souffre de la volatilité extrême des prix. En termes simples, le Nigeria dispose d'une flexibilité limitée pour mener une politique monétaire indépendante. Sa frilosité vis-à-vis de l'eco se justifie par ces restrictions. Le Nigeria doit protéger son économie.

Qu'en est-il des autres ? Plus petits, les pays membres de l'UEMOA obtiennent des résultats supérieurs à ceux du Nigeria dans les différentes catégories d'intégration telles que les infrastructures régionales, le commerce, l'intégration productive, l'intégration financière et macroéconomique ou la libre circulation des personnes. En la matière, la Côte d'Ivoire et le Togo sont les champions absolus dans la sous-région. On pourrait donc soutenir que leur appartenance à une union monétaire déjà existante, celle du franc CFA, a permis de les rapprocher. Mais les apparences sont trompeuses. Leur performance est inférieure à celle des membres de la Communauté d'Afrique de l'Est, qui ne possèdent pas et ne souhaitent pas d'union monétaire, préférant plutôt la convergence dans d'autres domaines d'intégration.

L'eco, un vecteur essentiel d'une intégration ?

Le franc CFA est le sujet de polémiques récurrentes. Et si la Côte d'Ivoire a été l'un des plus fervents défenseurs des accords en vigueur dans l'UEMOA, le pays a également émergé, récemment, comme l'un des plus enthousiastes promoteurs de l'eco. C'est intéressant politiquement. Cela pourrait indiquer que l'eco est perçu comme un vecteur essentiel d'une intégration plus poussée au sein de la région, prévoyant l'abandon du franc CFA, au profit de relations économiques plus étroites avec l'Afrique de l'Ouest non francophone. Ou cela peut signifier que l'eco pourrait servir d'échappatoire à la pression politique sur le franc CFA. Dans ce sens, l'annonce de la mise en route de l'eco faite par les Présidents français Emmanuel Macron et ivoirien Alassane Ouattara, à la veille de Noël 2019, a mis le feu aux poudres. À peine quelques semaines sont passées et nous avons déjà une mise en cause du projet par les pays ouest-africains non membres de l'UEMOA.

Avec l'entrée en vigueur de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAF), ce débat revêt encore une autre dimension. Le récent sommet extraordinaire de l'Union africaine, tenu à Niamey en juillet 2019, a vu quatre acteurs de l'Afrique de l'Ouest voler la vedette : le Nigeria et le Bénin adhèrent en dernier à la zone de libre-échange, le Niger accueillant le sommet et confirmant son rôle de champion de ces négociations, et le Ghana, qui a vu sa capitale choisie comme lieu du futur secrétariat de la ZLECAF.

Ainsi, l'Afrique de l'Ouest, se plaçant en première ligne, est déjà bien occupée à promouvoir l'intégration commerciale au niveau de tout le continent. Y a-t-il des énergies supplémentaires pour d'autres chantiers ? Il est utile de savoir que le dossier d'une monnaie commune dans la région a été plus d'une fois remis à plus tard, faute d'un début de convergence entre les différents États membres.

Il ne faut pas que des objectifs politiques trompent l'essentiel, les chantiers de la transformation structurelle des économies africaines. Toute zone monétaire, toute réforme des monnaies communes existantes, doivent promouvoir la possibilité d'un espace de décision des politiques macroéconomiques qui boostent les changements nécessaires et urgents.

Le document de référence actuel pour la CEDEAO, « Vision 2020 », avait besoin que des cases soient cochées avant que soit conçue une nouvelle « vision ». La monnaie commune était l'objectif le plus difficile à atteindre à l'horizon 2020. Assurément, l'annonce d'un nom et d'un réengagement au plus haut niveau a plu à beaucoup. Apparemment, le consensus n'a pas duré. Les Igbo nigériens ont leur façon de parler de l'avenir. Ils disent : « Demain est enceinte ». ■