

SAMIR AMIN

LA QUESTION DU FRANC CFA

Les notes qui sont réunies dans ce dossier remontent aux années 1969/1972. J'ai rappelé les conditions de leur rédaction dans mes « mémoires » (*L'Éveil du Sud*, 2008, pages 181 et suivantes). On y lit :

« J'avais été invité en 1969 par le Président Hamani Diori, qui imaginait souhaitable une réforme du système monétaire de la zone CFA-franc français. Diori savait que j'étais l'une des rares personnes qui partageait ce point de vue et connaissait pas trop mal les problèmes économiques des pays de la région. Mes opinions sur le sujet sont connues et j'en ai fait d'abord un exposé des principes essentiels. D'abord que la gestion monétaire ne constitue jamais l'aspect premier des problèmes, elle vient en aval, non en amont, des choix sociétaux fondamentaux et des stratégies économiques qui leur correspondent. Ensuite que si les pays concernés voulaient rompre avec le modèle colonial extraverti et s'engager dans la voie d'un développement autocentré tant aux échelles des Etats qu'à celle de la région (en mettant en oeuvre une intégration réelle à cette échelle), le système de la zone franc tel qu'il existait ne conviendrait pas. J'avais bien sûr l'intention d'aider à la réforme, non de proposer « tout ou rien ». Je développais donc un projet qui me paraissait acceptable dans le sens qu'il ouvrirait des marges de mouvement pour ceux des pays qui amorceraient un développement social plus marqué comme pour l'amorce d'une intégration régionale, sans gêner les autres. Dans ce sens également que dans la métropole française et au sein de la communauté européenne on pourrait trouver des alliés soutenant le projet, inacceptable seulement pour les ultras nostalgiques de la colonisation. Le projet envisageait donc des monnaies nationales pour chacun des pays du groupe, des taux de changes fixes mais révisables entre ces monnaies et le franc comme entre elles. Je pensais en effet que le CFA était surévalué, mais dans des proportions déjà différentes d'un pays à l'autre et appelées à l'être de plus en plus, puisque les politiques nationales de développement et leurs résultats différaient eux mêmes. J'insistais pour que l'on comprenne qu'une dévaluation n'est pas une honte en soi, mais qu'il faut la maîtriser et non pas se placer en situation de se la voir imposée, par le « marché », par le Trésor français ou par le FMI. Le système conserverait une dimension régionale forte, que je proposais de renforcer graduellement par l'union douanière et l'adoption de systèmes fiscaux aussi proches les uns des autres que possible, par la gestion commune éventuelle d'une fraction des réserves de devises, par la liberté des transferts. Il resterait également ouvert, conserverait un lien privilégié avec la zone franc - le Trésor français garantirait la liberté des transferts et la fixité des changes, mais ses garanties seraient négociées et conditionnelles. Je proposais d'ouvrir le système dans deux directions : par l'adhésion éventuelle - complète ou limitée - d'une part de pays hors zone CFA (Nigeria et Ghana), et d'autre part des Trésors d'autres pays européens et/ou par l'adoption d'une clause de la convention de Yaoundé (celle de Lomé n'était alors qu'en cours de préparation) établissant une institution monétaire euro-africaine chargée de négocier ces garanties collectives.

Je crois que si je devais faire aujourd'hui des propositions concernant l'avenir des relations monétaires entre le CFA, les autres monnaies africaines et l'Euro, je ne m'éloignerais pas beaucoup de ce projet vieux de quarante ans !

Hamani Diori était personnellement convaincu par mon analyse. Mais il lui restait à convaincre la Côte d'Ivoire et le Sénégal, dont les réponses furent négatives sans réserves. Comme celle de la France de l'époque d'ailleurs. L'Université de Montréal prenait alors l'initiative d'ouvrir le débat sur ma proposition. Les représentants du gouvernement français - Patrick et Sylviane Guillaumont - défendirent les positions paléo-coloniales de Paris : le système actuel est plus que parfait. Ils

s'accrochèrent à cette position jusqu'au jour où Paris s'étant rallié aux vues de Washington, ils applaudirent la dévaluation de 1994 imposée unilatéralement. Ils ont donc simplement retourné leurs vestes, comme il faut s'attendre d'individus qui ne savent pas ce que signifie l'indépendance d'esprit.

Le projet est donc tombé à l'eau, et l'évolution lente mais sûre vers la catastrophe s'est poursuivie. Aujourd'hui personne n'est préparé, ni en France, ni dans l'Union Européenne, ni dans les pays de l'UMEOA et de l'UMEAC, ni dans les autres pays africains, à affronter l'avenir inconnu de l'Euro, de ses rapports au dollar, de sa solidité interne. Et personne ne sait comment la nouvelle convention de Cotonou règlera ces problèmes, ou plus exactement - puisqu'elle les évacuera très certainement de la négociation - comment les « choses » évolueront. L'éclatement désordonné des zones monétaires africaines actuelles est dès lors à l'ordre du jour du probable, à l'occasion de la prochaine dévaluation, qui a de bonnes chances d'être aussi peu maîtrisée que la précédente ! »

Une première note avait été rédigée à l'attention du Président Diouf en 1969, suite à la visite du professeur Tremblay (Québec) .

L'occasion m'a été offerte par la suite de présenter mes propositions de réforme du système monétaire de la zone CFA aux représentants des gouvernements de la région lorsque ceux-ci décidaient enfin d'ouvrir un débat sur la question, dans une conférence organisée à Abidjan par la BAD en 1973. Ces gouvernements voulaient effectivement faire évoluer le système et m'avaient invité pour cette raison. Les débats ont été animés mais, en dépit de la sympathie affichée pour mes propositions, ils n'ont débouché sur rien. Paris n'a donné aucune suite à cet appel.

Le lecteur trouvera donc dans les Notes qui suivent mes propositions en question rédigées pour la circonstance.

NOTE

A PROPOS DE L'AMENAGEMENT DU SYSTEME DE LA ZONE FRANC POUR LES PAYS AFRICAINS

Cette note comporte trois parties :

- 1) L'appréciation critique du fonctionnement du système actuel
- 2) Les objectifs de la réforme proposée
- 3) Les étapes de la mise en place des institutions nouvelles

I. Appréciation critique du fonctionnement actuel du système monétaire des pays

africains de la Zone Franc

1- Au terme de la première décennie des indépendances africaines, il ne paraît presque plus nécessaire de faire le bilan du fonctionnement du système monétaire des pays africains de la Zone Franc, des avantages que ce système a assurés à la vie économique de ces pays - par sa stabilité, mais aussi des limites très étroites qu'il a imposées à leurs politiques de développement.

Au cours de cette décennie, les nouvelles administrations nationales ont acquis une expérience de la gestion administrative et politique de leurs pays, qui doit probablement être considérée comme le succès majeur de cette première décennie des indépendances. Cependant, dans le domaine de la gestion de la vie économique de la nation, peu de changements ont été apportés au cours de la décennie. Dans l'ensemble, les entreprises étrangères continuent à dominer la vie économique et à opérer comme à l'époque coloniale. Leurs objectifs économiques sont demeurés identiques, et très peu a été fait pour les intégrer dans une vie économique nationale autocentrée. Même l'africanisation de leurs cadres - pourtant désormais très largement possible - n'a pratiquement pas été mise en route jusqu'ici. Par ailleurs, les efforts en vue de la promotion d'entreprises privées nationales ont été décevants. Cela tient certes à des raisons sociales et structurelles profondes (faiblesse de la bourgeoisie d'affaires dès le départ, etc...) mais ces conditions ont été aggravées par la concurrence persistante du secteur étranger. Pour ces raisons, et pour d'autres, les Etats ont été amenés à mettre en place un secteur public plus ou moins important. Tel a été le cas par exemple au Sénégal en ce qui concerne la traite de l'arachide, ainsi que dans d'autres pays. Sans doute au Mali, en République populaire du Congo et en Guinée (mais ce pays n'appartient plus, comme on le sait, à la Zone Franc) est-on allé plus loin dans ce sens. L'existence de ce secteur public, qui tend, dans ces pays, à devenir dominant, au moins dans le secteur moderne de l'économie, permet à l'Etat d'agir avec plus de consistance dans l'orientation du développement.

Ce n'est pas faire preuve de pessimisme inconsidéré que d'affirmer que des transformations structurelles plus importantes devront être introduites au cours de la décennie 70, si l'on veut accélérer réellement le développement de la région et surmonter un certain nombre de difficultés croissantes inhérentes aux structures héritées de la colonisation. Le rythme de la croissance économique au cours des années 60, qui a été relativement lent (bien qu'il ait été néanmoins plus élevé dans l'ensemble que celui de la période coloniale et même de sa dernière décennie), joint à la croissance plus forte des charges administratives et sociales, dans lesquelles se sont manifestés les objectifs des mouvements nationaux qui ont conduit à l'indépendance, entraînent une tension grandissante dans les finances publiques. Devant cette tension les Etats se trouveront de plus en plus devant le choix alternatif suivant :

- 1) Ou bien on ralentit le rythme des dépenses publiques pour l'ajuster à celui de la croissance, et on se condamne à la stagnation, avec ce que celle-ci implique comme aggravation des déséquilibres et des tensions sociales ;
- 2) Ou bien, au contraire, on donne à l'intervention de l'Etat un rôle plus important en vue de stimuler le développement économique pour l'ajuster aux exigences exprimées dans le domaine social.

La première de ces politiques n'implique sans doute aucune tension sur la balance extérieure des pays. La seconde, par contre, qui nous paraît être la seule issue positive, risque d'entraîner de telles tensions. Mais il s'agit là de déséquilibres moteurs et de difficultés de développement qu'il faut accepter et se préparer à surmonter. Dans ce cadre, le libéralisme outrancier qui a caractérisé les années 60 au plan des relations extérieurs des Etats de la Zone Franc apparaît comme un luxe insupportable et un obstacle majeur à l'accélération de leur développement. La France elle-même, comme les autres pays européens, n'est pas parvenue à surmonter les problèmes - pourtant moins difficiles - de la reconstruction et de la modernisation après la guerre sans un contrôle sévère de ses relations extérieures ; et nous ne connaissons pas de pays sous-développés qui soient parvenus à accélérer leur développement sans difficultés de leur balance extérieure.

On doit donc se demander quelles responsabilités reviennent au système monétaire de la Zone Franc dans cette orientation générale de la politique de développement de la décennie, et s'il est possible d'envisager des aménagements qui permettent d'aller de l'avant avec plus de vigueur pour la décennie à venir. Certes le système monétaire ne constitue qu'un instrument de la politique du développement et, au demeurant, un instrument d'une puissance relativement modeste, et toute réforme monétaire qui ne serait pas accompagnée par un ensemble de mesures diverses de politique de développement est condamnée à l'échec.

Les arguments répétés ad nauseum en faveur du maintien du statu quo intégral en ce qui concerne le système monétaire des pays africains de la Zone Franc éludent complètement ce problème fondamental.

On est maintenant parfaitement conscient, du côté africain, que « l'épouvantail de l'inflation », agité constamment comme une sorte de fatalité implacable qu'entraînerait nécessairement et automatiquement tout aménagement du système monétaire, n'est nullement fondé. On est maintenant convaincu que la mobilisation des ressources nationales exige une intervention active du système monétaire.

Or, la politique monétaire de la B.C.E.A.O. est systématiquement « déflationniste » et impose à ce groupe d'Etats pauvres une orthodoxie financière que les pays en voie de développement ne peuvent tolérer à notre époque et, qu'au demeurant, les pays développés eux-mêmes ne pratiquent plus. S'il est vrai que la banque centrale a rempli certaines fonctions correctement, notamment celle de mettre à la disposition des économies nationales, les disponibilités monétaires à court terme nécessaires au financement des campagnes agricoles et du commerce d'importation et d'exportation, elle s'est pratiquement abstenue d'épauler activement l'effort soutenu nécessaire de développement à plus long terme tant du secteur privé national que du secteur public. Cette passivité a eu pour conséquence que le solde du compte d'opération est toujours demeuré positif. C'est là « un luxe que ne peuvent s'offrir en permanence les pays africains sous-développés de l'Afrique de l'Ouest ». Dans ces conditions d'ailleurs la garantie française illimitée perd toute signification.

Sur une masse de crédits en cours de 223 milliards au 31 janvier 1972, les crédits à moyen et longs termes accordés par la B.C.E.A.O. ne dépassent pas 58 milliards, ce qui constitue certainement l'un des pourcentages les plus faibles au monde. C'est là la preuve évidente que le système impose en fait aux pays africains en question une orthodoxie relevant de l'idéologie du XIX^{ème} siècle, parfaitement incompatible avec les exigences élémentaires d'un développement accéléré.

A vrai dire, le système monétaire en vigueur rend impossible toute politique monétaire dans les pays africains de la Zone Franc. Une « banque centrale » qui n'est pas autorisée à porter son concours au Trésor, sauf dans les limites très étroites, et qui ne gère pas les avoirs extérieurs du pays ne mérite certainement pas d'être qualifiée de banque centrale. Si, de surcroît, comme c'est le cas, les banques commerciales sont étrangères et qu'elles sont autorisées à transférer des fonds dans les deux sens sans contrôle, les Etats nationaux se trouvent totalement démunis du contrôle des instruments élémentaires d'une politique monétaire. On l'a vu d'ailleurs lorsque, par suite de la différence des taux d'intérêt pratiqués en Afrique et en Europe, les entreprises étrangères ont été amenées à emprunter auprès des banques d'Afrique pour placer le produit de leur endettement en Europe.

A cette critique fondamentale du fonctionnement du système s'en ajoutent d'autres, non moins importantes.

2- Comme on le sait, les pays africains de la zone gagnent maintenant un volume substantiel de devises étrangères (autres que le franc français) dont la gestion, centralisée au niveau de la Zone Franc, bénéficie directement à l'ancienne métropole. Comme le rappelle Monsieur Xavier de la Fournière, l'apport en devises des pays africains a augmenté régulièrement de 372 millions de francs en 1961 à 1218 en 1966, au moment même où les gains annuels en devises de l'ensemble de la Zone Franc déclinaient de 3208 à 1220 millions de francs français.

L'avenir du système monétaire international, désormais incertain, et le rétablissement d'un contrôle des changes en France, constituent des raisons supplémentaires qui plaident en faveur d'une gestion autonome, par les Etats africains, de leurs avoirs en devises. La dévaluation du franc français en 1969, dans laquelle les Etats africains n'ont aucune responsabilité, mais dont ils ont dû subir néanmoins les effets négatifs, donne la preuve, si cela était nécessaire, que le système fonctionne presque exclusivement au bénéfice de l'ancienne métropole.

3- Du côté africain, si l'on souhaite donner une consistance réelle à l'Union économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, il apparaît indispensable que ces Etats disposent de l'instrument monétaire. Si, de surcroît, on envisage réellement que cette union intègre tous les Etats de l'Afrique de l'Ouest, francophones comme anglophones, il est indispensable que les Etats francophones disposent d'une marge de manœuvre égale à celle des pays anglophones qui, à l'exception du Liberia, bénéficient déjà d'une gestion monétaire autonome.

L'argument que le système actuel, en maintenant une monnaie unique pour l'ensemble des pays de la Zone Franc, est un élément d'intégration qui devrait donc être préservé, est fallacieux. Sur tous les autres plans les Etats ont déjà des politiques économiques et financières différentes Pas plus qu'un marché commun conçu dans un esprit libéral, l'existence d'une monnaie commune conçue dans ce même esprit ne peut constituer le moyen de cette intégration souhaitable. C'est au plan de la politique économique réelle (allocation des ressources, protection des industries, développement planifié des complémentarités agro-industrielles et industrielles entre les Etats, etc...) que doivent être conçus les moyens de l'intégration économique. Les politiques monétaires doivent être soumises aux objectifs de ces politiques réelles, et par conséquent adaptées dans chaque pays aux exigences de l'intégration. D'ailleurs en Europe même, l'intégration économique précède celle des monnaies, qui ne pourra être envisagée qu'au stade ultime d'achèvement de la première. Mutatis mutandis, il doit en être de même en Afrique de l'Ouest.

4- Du côté européen d'ailleurs, les choses ne sont plus ce qu'elles étaient au début des années 60. La France a maintenant des partenaires dans la Communauté Européenne avec lequel les pays africains en question développent des relations commerciales et économiques de plus en plus importantes. L'entrée de la Grande Bretagne dans le Marché Commun renforcera considérablement cet élargissement des relations extérieures des Etats africains. Dans ces conditions le soutien des monnaies africaines pourrait être apporté non plus par l'ancienne métropole seule mais par l'ensemble des pays développés avec lesquels les Etats africains en question entretiennent des relations importantes, au premier chef, sans doute, les pays du Marché Commun, mais éventuellement d'autres également, de l'Ouest comme de l'Est.

Si l'ensemble de ces critiques est maintenant admis, on devrait en conclure que le système actuel doit être revu de fond en comble.

II. Objectifs d'une réforme du système monétaire de l'Afrique de l'Ouest

L'objectif stratégique de la réforme envisagée ci-dessous est de créer une Union monétaire Ouest Africaine (1) qui grouperait tous les Etats de la région (anglophones et francophones) dans la perspective d'une intégration économique réelle. L'ensemble de la région adopterait une protection commune à l'égard de l'extérieur et bénéficierait d'un soutien polycentrique des pays développés. Un système de monnaies nationales individualisées permettrait l'adaptation des politiques monétaires aux politiques de développement dans chacun des Etats, de manière à tenir compte des spécificités de leur situation. Des institutions d'intégration économique et financière complèteraient l'architecture de la réforme et fourniraient les moyens de corriger les déséquilibres structurels qui caractérisent les relations entre les Etats de la région. Nous examinerons successivement chacun de ces éléments de la réforme proposée.

1) La création de banques centrales nationales et les conditions de l'émission des monnaies nationales

Au terme de la réforme, chaque Etat disposerait d'une gestion monétaire autonome véritable, c'est-à-dire qu'il aurait sa banque centrale et sa monnaie propre. Il s'agit dans notre esprit de banques centrales véritables, comme il en existe d'ailleurs dans tous les pays anglophones de la région à l'exception du Libéria. Ces banques centrales gèreraient donc les avoirs extérieurs de chaque Etat et seraient autorisées à financer les Trésors nationaux.

Il est bien évident que le système actuel du compte d'opération disparaîtrait de ce fait. On lui substituerait des comptes d'avances pour chaque pays ouverts dans les écritures des banques centrales des pays développés qui accepteraient de soutenir les économies Ouest Africaines (France, Grande Bretagne, autres pays du Marché Commun et autres pays développés). Les plafonds de ces comptes résulteraient évidemment de négociations, probablement annuelles. De la sorte chaque Etat pourrait, selon ses conditions propres, maximiser la mobilisation de ses ressources internes en disposant de l'instrument monétaire adéquat.

Encore une fois l'épouvantail de l'inflation ne doit pas bloquer la réforme. Dans d'autres domaines (notamment administratif), les Etats de la région ont déjà fait la preuve de leurs capacités. On ne voit pas pourquoi ils seraient amenés, par une sorte de fatalité, à une inflation incontrôlée. On ne voit pas pourquoi la Sierra Leone et la Gambie, la Somalie, le Rwanda, le Burundi etc..., par exemple, sont capables de gérer correctement leurs monnaies alors que la Côte d'Ivoire, le Sénégal ou le Niger ne le seraient pas ? Malgré la guerre civile qui a ravagé le Nigeria, ce pays est parvenu à maintenir l'inflation dans des limites raisonnables. Malgré des difficultés structurelles considérables, il en a été de même en ce qui concerne le Ghana. Et, si la gestion monétaire malienne a été, à un certain moment, désordonnée, il n'en demeure pas moins que ce pays, qui était en 1960 parmi les plus démunis de l'Afrique de l'Ouest, est parvenu, en 10 ans, à mettre en place un secteur public qui donne à ses cadres nationaux une responsabilité dans la gestion de leur pays beaucoup plus grande que dans les autres pays de la région (d'ailleurs le Mali produit maintenant plus de 700 bacheliers nationaux par an, contre moins de 60 pour le Niger, et

un millier environ pour le Sénégal, comme il produit plus d'ingénieurs agronomes et de managers que le Sénégal et la Côte d'Ivoire réunis).

L'établissement d'une banque centrale pour chaque pays permettrait d'adapter les politiques monétaires et financières à la variété des conditions structurelles et à celle des politiques économiques qui, dans une perspective d'intégration, ne peuvent être identiques. Ce qui est accepté dans tel pays côtier, qui attire les capitaux étrangers parce que les activités que ces capitaux financent sont rentables, n'est pas nécessairement valable pour les pays de l'intérieur où il n'y a pas d'alternative au développement d'un secteur public. Dans ces conditions les formes de l'intervention publique de la mobilisation des ressources internes ne peuvent être identiques d'un pays à l'autre.

2) La mise en place d'une Union monétaire Ouest Africaine

L'objet de cette union monétaire est d'éviter le cloisonnement entre les Etats, et de faciliter leurs relations commerciales et financières.

Il serait hautement souhaitable, à notre avis, qu'il n'y ait pas de contrôle des changes entre les pays de l'Union, que les mouvements de marchandises, de capitaux et de travailleurs soient très largement libres. L'expérience a d'ailleurs démontré que les contrôles tentés à cette échelle sont passablement inefficaces, même entre les pays de la Zone Franc et les pays anglophones pour lesquels ils existent théoriquement. Des flux très importants, considérés comme frauduleux, existent, notamment entre la Gambie et le Sénégal, le Ghana, la Haute Volta et le Togo, le Nigeria, le Niger et le Dahomey. Si certains des ces courants portent atteinte aux politiques nationales de certains Etats (notamment lorsque la fraude porte sur des produits d'origine extérieure, taxés à des taux différents d'un pays à l'autre), la plupart de ces flux, notamment ceux qui portent sur des produits d'origine locale, doivent être encouragés. La libéralisation des relations commerciales et économiques entre les pays de l'union n'exclut pas que chacun de ces pays conserve les moyens destinés à protéger ses industries (fiscalité indirecte différente d'un pays à l'autre, etc...). Cette protection n'entre pas en conflit avec l'objectif d'intégration économique ; au contraire, car elle constitue la seule garantie qui rende cette intégration acceptable pour les pays les moins favorisés.

La création d'une union monétaire implique évidemment que le problème des parités entre les différentes monnaies de l'union trouve une solution. Cela sera d'ailleurs l'occasion de réviser les parités actuelles, aberrantes, qui excluent en fait toute possibilité réelle d'une intégration entre les pays de la Zone Franc et les pays anglophones. Dans les pays de la Zone Franc, le niveau général des prix est nettement plus élevé que dans anglophones, comme le niveau des rémunérations nominales (mais non réelles) des producteurs agricoles et des salariés. Bien que l'on ne dispose pas d'indices suffisamment précis pour mesurer l'écart, celui-ci crève les yeux et traduit simplement la surévaluation du franc C.F.A., notamment par rapport à la livre nigériane et au crédit ghanéen. Tous les arguments qui ont été avancés en faveur de la dévaluation du franc malien (redistribution sociale du revenu moins défavorable aux producteurs agricoles, etc...) sont, mutatis mutandis, valables pour les autres pays de la Zone Franc, bien que la dévaluation nécessaire du franc C.F.A. devrait sans doute être moins forte qu'elle ne l'a été en ce qui concerne le franc malien.

Si, cependant, des parités nouvelles doivent être établies entre les monnaies de l'union, il faudrait éviter à l'intérieur de l'union tout système de changes flexibles qui, dans les conditions de la

région, donnerait lieu à des micro-spéculations incontrôlables. Un système de parités rigides devrait donc établi. Cela implique que les banques centrales de l'union s'engagent à soutenir mutuellement leurs monnaies par l'achat et la vente des devises de l'union à ces taux fixes. Ce soutien serait évidemment limité par des plafonds et centralisé à l'échelle de l'union. Si le solde d'un Etat devait apparaître comme débiteur d'une manière prononcée et constante, la monnaie de cet Etat devrait être dévaluée. Des déséquilibres structurels restent à craindre, qui sont dûs notamment aux inégalités régionales du développement et / ou éventuellement au choix que pourraient faire certains Etats d'une politique inflationniste. C'est pourquoi il sera nécessaire d'accompagner l'union des paiements d'une institution financière dont la vocation sera d'aider à corriger ces déséquilibres structurels (voir plus loin le mécanisme de fonctionnement de cette institution).

La mise en place d'une union monétaire implique évidemment aussi un contrôle des changes extérieurs commun à l'union. C'est d'ailleurs là aussi très probablement une condition essentielle qu'exigeront les pays anglophones qui contrôlent déjà leurs relations extérieures, avec une efficacité certaine d'ailleurs, pour accepter une intégration économique, monétaire et financière Ouest Africaine. Ce contrôle extérieur pourrait être très souple en ce qui concerne le commerce des marchandises et porter son attention principale sur les flux de capitaux. Le contrôle des transferts de liquidités des banques commerciales étrangères vers leurs sièges centraux et en provenance de ceux-ci devrait être assez strict pour ne pas réduire à néant les moyens des politiques monétaires nationales. Par ailleurs, l'occasion serait excellente pour mettre en place un contrôle, fût-il souple, des transferts de profits des entreprises étrangères. Dans ce domaine, l'opinion que toute restriction aux largesses faites à ces entreprises par les codes d'investissements porterait atteinte qu flux de capitaux étrangers, relève certainement de l'illusion.

Le fait est que, en dépit de contrôles beaucoup plus sévères, les pays d'Amérique latine, d'Afrique du Nord, d'Afrique du Sud elle-même (!) et d'Asie ont reçu beaucoup plus de capitaux étrangers, même en termes relatifs, que les pays africains de la Zone Franc. Les libéralités faites par les Etats dans ce domaine annulent très souvent l'intérêt que pourrait avoir pour eux l'investissement étranger. L'adoption d'un code commun minimal moins libéral donnerait d'ailleurs à chacun de ces Etats un pouvoir de négociation renforcé, lui permettrait d'imposer à ces entreprises une fiscalité plus sérieuse, d'accélérer le processus d'africanisation des cadres de celles-ci, etc...

3) L'institution d'un Fonds commun de financement du développement de l'Afrique de l'Ouest

L'objectif de ce Fonds est, comme nous l'avons dit, de corriger les déséquilibres structurels, notamment entre les régions de la côte et l'intérieur. Le Fonds est donc un instrument essentiel de l'intégration économique.

Les ressources du Fonds doivent être importantes pour lui permettre de remplir correctement cette fonction. C'est pourquoi, à notre avis, le Fonds devrait recevoir automatiquement une fraction importante (par exemple la moitié) des avances que chaque banque centrale serait amenée à faire à un Trésor national. Le Fonds, par ailleurs, devrait gérer une partie des avoirs en devises étrangères de l'union monétaire et, par exemple, recevoir, également automatiquement, une fraction importante (par exemple la moitié) des crédits extérieurs à court terme offerts par les pays développés en comptes d'avances aux différents Etats.

Les moyens importants gérés par le Fonds seraient utilisés non pour financer des avances à court terme aux différents Etats, mais pour corriger les déséquilibres structurels à long terme dans les

relations entre ceux-ci. Le Fonds serait donc appelé à financer des opérations de développement qui ont pour objet de corriger les inégalités régionales de développement.

Bien entendu, des précautions doivent être prises pour que les ressources du Fonds ne soient pas gaspillées.

Ce problème devra être étudié sérieusement, et les procédures de décision (votes pondérés, etc...), comme celles de la garantie (plafonds etc...) précisées.

Le Fonds pourra recevoir d'ailleurs, en sus de ces moyens, des aides extérieures spécifiquement affectées à des opérations pluri-nationales d'intégration correctives des déséquilibres régionaux.

III. Etapes de la mise en place du système proposé

Il est évident que la mise en place de cet ensemble d'institutions (qui permettraient réellement l'intégration économique de l'Afrique de l'Ouest) qui, à notre avis, est la condition même de succès de cette union économique (sans laquelle celle-ci restera, hélas vœu pieux et lettre morte), devra être faite par étapes. Ceci n'exclut pas que l'on envisage que ces étapes se succèdent rapidement (un délai de 5 ans paraît raisonnable). Au demeurant des raisons psychologique et politiques imposent certainement de procéder par étapes. Nous proposons que l'on distingue trois temps dans la mise en œuvre de la réforme, qui sont les suivants :

Première étape : Maintien d'une monnaie unique (Franc C.F.A.), abandon du compte d'opérations et mise en place du Fonds Commun.

Cette première étape n'intéressera que les pays de la Zone Franc et n'intégrera donc pas encore les pays anglophones de la région. Au cours de cette première étape, la monnaie commune, le Franc C.F.A., qui sera maintenue, restera émise par une banque centrale commune. Mais cette institution commune d'émission deviendra une véritable banque centrale, c'est-à-dire qu'elle gèrera les avoirs en devises et qu'elle sera autorisée à faire des avances aux Trésors nationaux. Le système actuel d'identification de la monnaie en circulation par une lettre, et par conséquent d'identification des avoirs extérieurs des Etats, sera évidemment maintenu.

La contrepartie de cette transformation de l'actuelle banque dite centrale en une banque véritablement centrale est évidemment l'abandon du compte d'opérations qui sera remplacé par un compte d'avances. Ce sera d'ailleurs l'occasion de solliciter l'ouverture de comptes d'avances analogues par d'autres pays que la France.

La distribution des avances à la banque centrale aux différents Trésors nationaux se fera durant cette période dans un cadre défini par la collectivité des Etats membres. Cette collectivité s'exprimera donc à l'occasion de la détermination du volume de ces avances et de leur emploi par chacun des Etats concernés.

Dès cette première étape, le Fonds commun sera mis en place et recevra les moyens de financement qui sont prévus dans la section précédente. Il interviendra donc pour commencer à corriger les déséquilibres structurels, avant même que l'on ne passe à une phase plus avancée du système.

Au cours de cette première période, le système de code des investissements commun et de contrôle des changes, qui sera établi ultérieurement, sera étudié.

Deuxième étape : Intégration des pays anglophones

Cette intégration exigera :

- a) la fixation, à ce moment, de la parité franc C.F.A. – monnaies des pays anglophones ;
- b) la mise en place du système commun de contrôle des changes ;
- c) la mise en place de l'union monétaire, c'est-à-dire des accords entre la banque centrale commune des pays francophones et les banques centrales des pays anglophones ;
- d) l'adhésion des pays anglophones au Fonds commun.

Troisième étape :

On procédera, au cours de cette dernière étape, à la mise en place des banques nationales des différents Etats francophones héritières de la banque centrale commune.

SAMIR AMIN Mars 1972

MONNAIE ET DEVELOPPEMENT

DANS L'UNION MONETAIRE OUEST AFRICAINE

L'élargissement des concours de la Banque Centrale aux Trésors publics des Etats de L'Union monétaire ouest africaine constituent sans doute un des points essentiels du programme concernant la révision du système monétaire. Cet élargissement est maintenant admis par le partenaire français comme en témoignent : 1) la dernière note de Monsieur JULIENNE, et 2) les nouveaux accords régissant les relations monétaires entre la France et les Etats de l'Afrique Centrale. Il est maintenant admis : 1) que les concours de la Banque Centrale au Trésor, sous des formes diverses (obligations publiques, bons du Trésor, avances, etc...) pourront aller jusqu'à 20 % des prévisions de recettes budgétaires, et ce d'une manière permanente, et 2) que la Banque Centrale pourra réescompter des effets publics ayant jusqu'à 7 ans de maturité.

Le corps principal de la note propose donc, dans ce cadre désormais admis, une série précise de mesures d'exécution faisant de la Banque Centrale un agent actif d'intervention dans le financement du développement.

Si ces moyens supplémentaires sont rapidement et efficacement mobilisés par les Etats, nul doute que leur développement ne puisse en être quelque peu accéléré. Bien qu'évidemment la contribution du système monétaire à la solution des problèmes du développement ne puisse être que modeste, l'instrument monétaire, même correctement manipulé, ne pouvant se substituer à l'ensemble des mesures de politique économique et sociale agissant sur les données réelles du problème, tout au moins le handicap supplémentaire que représentait une super orthodoxie monétaire qui sacrifiait le développement au luxe d'un équilibre extérieur surabondant aura-t-il été supprimé, en partie tout au moins.

Il reste en effet que l'on ne saurait oublier maintenant que les critiques adressées au système monétaire sur ce point ne constituent qu'un volet du problème. En effet, il ne faut pas oublier :

1) que la mobilisation de tous les moyens financiers du développement jusqu'aux limites extrêmes imposées par les contraintes du système économique et des relations extérieures réelles (commerce et mouvements de capitaux) reste l'objectif ultime de la réforme du système monétaire des pays de l'U.M.O.A.

Cette mobilisation risque d'être sérieusement limitée si parallèlement on laisse sans changement :

- a- les règles de fonctionnement et d'octroi du crédit par l'ensemble du système des banques privées étrangères, et
- b- les règles actuelles concernant la transférabilité illimitée des capitaux entre les pays de l'U.M.O.A. et la France.

2) Que l'objectif d'une intégration économique Ouest africaine, proclamé et admis par tous les Etats de la région impose une révision des règles de fonctionnement de l'U.M.O.A. dans d'autres domaines, notamment en matières de fixation de la parité du franc C.F.A. à l'égard du franc français. Si cette révision est faite, alors on aura créé les conditions permettant des arrangements monétaires et autres visant à faciliter le développement des relations d'interdépendance et de complémentarité économiques entre l'U.M.O.A., d'une part, et d'autre part :

a- les pays anglophones de la région, notamment le Nigeria et le Ghana, qui jouissent déjà d'une pleine autonomie monétaire, contrôlent leurs relations extérieures et maîtrisent d'avantages leur vie économique, et

b- les pays ayant appartenu à l'U.M.O.A. (la Guinée, le Mali et la Mauritanie) qui ne pourront être réintégrés par des arrangements valables qu'à cette condition.

La formule d'une Union des paiements ouest africaine pourra alors être réellement envisagée.

3) Que le problème de l'équilibre interne au groupe des pays de l'U.M.O.A. ne peut être ignoré au cours de négociations qui seraient consacrées uniquement au règlement du problème des relations extérieures de l'U.M.O.A. considéré comme un seul ensemble.

En effet, les tendances spontanées du système vont dans le sens d'un déséquilibre grandissant entre certaines régions côtières et les pays de l'intérieur. La sauvegarde de l'Union monétaire dépendra donc largement de sa capacité d'admettre, et même de promouvoir, les moyens d'une action concertée qui, allant contre ces tendances spontanées, oriente le développement dans un sens moins déséquilibré. Une intégration ouest africaine ouverte aux pays hors de l'U.M.O.A. exige que soient prévus ces mécanismes correcteurs.

Il reste bien entendu que, même comprise de cette manière large, la réorganisation des institutions monétaires de l'U.M.O.A. ne se substitue pas aux stratégies d'ensemble d'orientation réelle du développement.

Il reste également bien entendu que cette réorganisation est tout à fait compatible avec l'appartenance à la zone franc. Si, il y a quelques mois encore, la rigidité du partenaire français, qui proclamait que l'ensemble des règles et accords en vigueur était à prendre ou à laisser en bloc (voir

la première note de M. JULIENNE, ainsi que la communication des professeurs P. et S. GUILLAUMONT au colloque de Mont réal sur la zone franc), faisait craindre que les Etats se trouvent acculés successivement à rompre radicalement les liens avec la zone franc, il n'en est plus de même aujourd'hui.

Trois alternatives s'offrent donc aujourd'hui qui sont :

1) Le maintien du statu quo dans une U.M.O.A. réduite à 6 (pays de l'Entente et Sénégal), avec toutefois un élargissement des concours de la Banque Centrale aux Etats (conformément aux accords de Brazzaville). Cette solution risque de décevoir rapidement : les avantages escomptés resteront modestes, le problème des relations économiques avec le Nigeria, le Ghana, et les trois pays sortie de l'U.M.O.A. restera entier, l'aggravation de l'écart côte - intérieur se poursuivra.

2) L'éclatement de l'U.M.O.A. et la création de monnaie nationales dans chacun ou tout au moins plusieurs de ses membres actuels. Cette solution, qui n'est nullement idéale, risque de s'imposer graduellement en fait si la première solution était malheureusement adoptée.

3) La rénovation réelle de l'ensemble des institutions financières et monétaires de l'U.M.O.A dans un sens tel qu'elle crée les conditions pour une intégration plus large englobant les autres pays de la région. C'est là certainement la solution la plus favorable au développement de tous et de chacun des pays de la région. Cette solution est maintenant à portée de main, puisqu'elle peut être désormais envisagée dans le cadre de la zone franc pour l'U.M.O.A. Si la position française était demeurée rigide, cette solution - qui aurait alors impliqué la création d'un franc africain libre de tout lien avec le franc français, gestion monétaire commune, contrôle extérieur des changes communs etc...aurait été la meilleure, ou la moins mauvaise, à notre avis, en tout état de cause. Il n'est pas certain néanmoins qu'entre les deux extrêmes - maintien du statu quo ou sortie de la zone franc – les Etats auraient choisi cette voie.

Maintenant que la position française admet que les mécanismes à l'intérieur de la zone franc peuvent être assouplis, cette solution se rapproche de l'idéal. Avec l'évolution de l'intégration monétaire de l'Europe et son élargissement la Grande Bretagne, l'ensemble des institutions monétaires de l'U.M.O.A. et de l'Afrique de l'Ouest pourra évoluer dans le sens d'une autonomie croissante, le soutien français s'élargissant lui-même progressivement à d'autres pays membres ou non de la Communauté Européenne.

Cette évolution pourrait d'ailleurs se faire :

1) soit dans le cadre de l'U.M.O.A., une monnaie commune étant conservée pour les pays membres, un arrangement monétaire élargi à l'ensemble Ouest Africain (Union de Paiements ou Association monétaire) parallèle demeurant en vigueur.

2) soit dans un cadre assoupli par la création de monnaie nationales propres à chaque Etat, l'Association monétaire Ouest Africains fournissant les moyens d'éviter que la multiplicité des monnaies ne soit un obstacle à l'intégration économique.

Les conditions de cette rénovation d'ensemble des institutions de l'U.M.O.A., dans une perspective d'ouverture à l'association des autres pays de la région, et dans le cadre de la zone franc,

sont, outre évidemment l'élargissement des concours de la Banque Centrale aux Trésors, admis désormais au nombre de cinq.

1- La révision des réglementations concernant le fonctionnement des banques privées étrangères, l'octroi du crédit par elles et les transferts de capitaux.

Les critiques adressées au système de crédit actuellement en vigueur ne concernent pas seulement l'Institut d'émission. Elles visent tout également les banques pour aux moins deux raisons ;

a) parce qu'elles sont les filiales de fait de grandes banques françaises, les banques établies en Afrique peuvent refuser de se plier aux injonctions de la Banque Centrale. En fait, tant que ces banques peuvent transférer librement des fonds vers et en provenance de la métropole, non seulement sur ordre de leur clientèle mais pour leur propre compte, les pays africains ne peuvent pas avoir de politique monétaire propre, qui soit différente de celle de la métropole. D'autres pays, qui sont demeurés dans des zones monétaires souples, comme la sterling, ont été amenés pour cette raison, soit à soumettre les transferts des banques étrangères à une autorisation préalable, soit à les limiter réglementairement, soit même à nationaliser ces banques.

b) par leur origine et leurs traditions comme par les liaisons profondes qui les unissent aux maisons de commerce et aux firmes métropolitaines établies en Afrique ou ayant des relations avec ce continent, les banques orientent la distribution du crédit dans le sens de la reproduction et l'approfondissement des relations de dépendance d'un développement extraverti. La correction de ce déséquilibre profond exige une intervention active de promotion d'autres types d'activités autocentrées, publiques ou privées nationales. C'est la raison qui a amené soit à la création d'institutions financières publiques, soit même souvent à la nationalisation des banques. L'africanisation nécessaire ne se limite donc pas à celle du personnel de la Banque Centrale, elle doit s'étendre au personnel (y compris les cadres de décision) de toutes les banques. Parallèlement l'orientation et les conditions d'octroi du crédit doivent être révisées. Cela peut conduire à revoir aussi le statut juridique de ces banques dont les Etats sont déjà souvent actionnaires mais minoritaires.

L'extrême libéralité des législations en matière d'investissements étrangers (codes d'investissements octroyant des exemptions d'impôts très largement etc...) jointe à l'absence de contrôle des transferts se sont soldés par un reflux de capitaux de l'Afrique vers la France annulant pratiquement le flux d'entrée de capitaux privés et d'aide publique. On ne peut atténuer ce transfert de forces vives par des mesures de crédit compensatoire trop largement octroyé. Au contraire, ces mesures risqueraient de créer une ambiance favorable à la hausse accélérée des prix, au relèvement des taux de profit déjà exorbitants et aux transferts spéculatifs supplémentaires. Il faut donc s'attaquer au problème par la racine. Diverses alternatives existent dans ce domaine, par exemple :

- (i) le relèvement de la fiscalité directe
- (ii) l'établissement d'un impôt spécial frappant les transferts
- (iii) l'emprunt forcé des surprofits
- (iv) le contrôle des transferts

Chacune de ces alternatives doit être étudiée concrètement en relation avec les moyens de fraude qu'elle développe et les capacités de l'administration d'y faire face. L'expérience montre

qu'une panoplie souple associant tous ces instruments est la forme la plus efficace de limitation de l'hémorragie des capitaux.

L'argument que l'on ne manquera sans doute pas d'évoquer, que la mise en place de l'ensemble de ces contrôles sur les banques et les entreprises étrangères, auxquels on n'est pas habitué dans la région, tarirait le flux des capitaux, est certainement fallacieux. Ailleurs, dans les pays en voie de développement, ces contrôles existent, sans être nécessairement et toujours tracassiers, et sans que pour autant le flux des capitaux ait diminué, bien qu'il ait pu prendre des formes plus évoluées (prêts à des entreprises locales, etc...). Il y a gros à parier que si l'on faisait le bilan des installations réalisées au cours de la dernière décennie dans les pays de l'U.M.O.A., on découvrirait que celles des entreprises étrangères qui ont réellement apporté des capitaux neufs l'auraient fait même si les réglementations avaient été moins extrêmes dans leur libéralisme qu'elle ne le sont.

2- La révision de la réglementation concernant la fixation de la parité du franc C.F.A vis-à-vis du franc métropolitain (voir annexe II)

L'évolution ou la dévaluation du franc C.F.A. doivent pouvoir être décidées en tenant compte, non pas tant de leur effet éventuel sur la balance des paiements, qui risque d'être négligeable, mais, comme il l'a été dit par ailleurs, de leur effet sur la distribution interne du revenu. Assortie de mesures de blocage même relatif des salaires, la dévaluation - que le franc C.F.A. soit surévalué ou non - se traduirait par une redistribution du revenu en faveur des paysans qui produisent pour l'exportation, et au détriment des salariés urbains. Si, de surplus, cette mesure en accompagne d'autres dans les domaines de la fiscalité directe sur les entreprises - le transfert se ferait au bénéfice du monde rural et de l'Etat, au détriment de l'ensemble des rémunérations des activités urbaines, tant du capital que des salariés. L'ampleur de ces transferts, pour un taux unique de dévaluation appliqué à l'ensemble des pays de l'U.M.O.A., sera plus marquée dans les pays côtiers où la part du secteur moderne dans le revenu national est beaucoup plus élevé.

Par ailleurs, le franc C.F.A. est certainement surévalué par rapport aux autres monnaies de l'Afrique de l'Ouest.

L'adoption des mesures décrites dans ces deux premiers points constitue certainement une condition sine qua non à l'organisation des relations économiques, financières et monétaires entre les pays de l'U.M.O.A. et les pays anglophones de la région. Il est vain de prétendre poursuivre une intégration ouest africaine, ou même de songer à une organisation multilatérale des paiements tant que les pays de l'U.M.O.A. ne disposent pas des instruments (fixation de la parité et contrôle des transferts) dont les pays anglophones sont déjà munis.

3- La révision des règles de gestion des avoirs extérieurs de l'U.M.O.A.

Déjà il est admis que 20 % des avoirs extérieurs de la zone pourraient être détenus en d'autres devises que le franc français.

L'obtention d'une garantie (or par exemple), pour les avoirs détenus en francs français n'est en aucune lumière une demande extravagante. Déjà d'autres métropoles - la Grande Bretagne par exemple, dans le cadre de la zone sterling - ont octroyé des garanties analogues. Les désordres du système monétaire international ont d'ailleurs amené les pays en voie de développement, dans le cadre du groupe des 77, à formuler en termes généraux cette exigence de justice.

L'ensemble de ces trois premières séries de mesures de rénovation n'est en aucune manière un obstacle à l'appartenance de l'U.M.O.A. à la zone franc. Leur adoption ne ferait que rapprocher la zone franc de ce qu'est déjà, depuis longtemps, la zone sterling.

4- La création d'un fonds de développement commun, correctif des déséquilibres spontanés : Le principe en est maintenant admis, comme celui de son financement par la Banque Centrale. Il serait hautement souhaitable que l'on s'assure que les ressources mises à la disposition de ce fonds (ou Banque) ne seront pas trop négligeables par rapport à l'objectif d'une meilleure distribution régionale du développement. Aussi serait-il utile que soit précisée la part des concours accordés par la Banque Centrale qui devra alimenter le Fonds, par exemple une proportion (automatique ?) des concours octroyés par la Banque Centrale (ou le système monétaire dans son ensemble) à l'Etat (ou à l'économie dans son ensemble et l'Etat).

5- La mise en place d'une Union des Paiements Ouest africaine

Le principe en est également maintenant acquis, semble-t-il, il reste sans doute que des négociations actives devraient être menées a) d'une part avec les partenaires ouest africains, non membres de l'U.M.O.A., b) d'autre part, avec les institutions du marché commun européen élargi (et d'autres pays et institutions du monde développé), en vue d'obtenir un soutien financier extérieur pour la mise en place de l'Union.

Décembre 1972

Samir AMIN

LES OBSTACLES MONETAIRES A L'EXPANSION DU COMMERCE

INTRA-AFRICAIN ET AU DEVELOPPEMENT EN AFRIQUE

Rapport présenté par Samir Amin à la réunion du groupe d'experts chargés des études préparatoires pour la Conférence Ministérielle Africaine, Abidjan 2 mai 1973

A- Les obstacles monétaires à l'expansion du commerce intra-africain

1- Le problème du commerce intra-africain a fait maintenant l'objet d'études nombreuses dont certaines sont passablement bien documentées. Parmi celles-ci, nous voudrions rappeler

Au moins :

- a) Les études de la C.E.A. notamment les documents E/CN14/AM/12 en date de Mai 1966 et C/CN14/UNCTAD III/ 1en date de Mars 1972 (restructuration du commerce extérieur de l'Afrique).
- b) Les études de la C.E.A. portant sur des problèmes connexes, particulièrement le rapport Triffin concernant l'établissement d'une union de compensation et des paiements en Afrique (E/CN14/APU/R1) en date de Décembre 1963) et le rapport E/CN14/AMA/20 en date de Septembre 1969.

- c) Le rapport rédigé, dans le cadre de l'association des Banques Centrales Africaines, par un groupe d'études sur le commerce et les relations monétaires dans le groupe sous-régional de l'Afrique de l'Ouest (Dakar, Avril 1972).
- d) Enfin, notre contribution personnelle, publiée dans le mois en Afrique, N° 24, Décembre 1967, intitulée « LE COMMERCE INTERAFRICAIN » (Document ADB/CONFMIN/73/WP/III/8).

2- Toutes ces études s'accordent pour constater :

a) L'amplitude modeste du commerce intra-africain (8% des importations africaines en 1962, selon notre estimation, plus forte que celle des autres auteurs) ; b) la concentration de la plus grande partie de ces échanges intra-africains dans les rubriques concernant le commerce sous-régional (intra-maghrébin, Egypte-Soudan, intra-ouest africain, intra-UDEAC, intra-est africain, intra-centre-sud africain) ; c) la concentration de ces échanges sur les produits alimentaires (plus de 60% d'après nous).

3- Le commerce extérieur de chacun des pays africains reflète la structure de la dépendance et du sous-développement qui caractérise le continent. Les échanges de produits destinés à la consommation intermédiaire des entreprises, tant à l'intérieur de l'économie qu'entre celle-ci et l'extérieur, sont faibles. Aussi la place que les pays africains occupent dans la « spécialisation internationale » est-elle qualitativement différente de celle qu'occupent les pays développés. C'est là la raison de structure primordiale qui explique la faiblesse des échanges intra-africains, comme d'une manière générale des échanges entre pays en voie de développement, par opposition à l'importance des échanges entre pays développés.

4- La stratégie de la mise en valeur coloniale extravertie, poursuivie après l'indépendance durant la décennie 60, est donc à l'origine de la faiblesse des échanges intra-africains. Les politiques d'industrialisation par substitution d'importations ne corrigent pas cette stratégie extravertie. Elles conduisent en effet à la mise en place dans les différents pays d'industries similaires, elles-mêmes complémentaires, et dépendantes, de celles des centres développés qui leur fournissent leur équipement (et capitaux et technologie). Elles n'ouvrent donc pas la voie à des échanges entre pays en voie de développement, mais à l'approfondissement des relations de dépendance entre la périphérie et le centre, en portant à un stade nouveau une spécialisation internationale qui reste fondamentalement asymétrique. Cependant, ces politiques de substitution d'importations, parce qu'inégalement avancées d'un pays à l'autre, approfondissent les inégalités entre pays en voie de développement. Certains pays peuvent alors être amenés à devenir des débouchés pour les industries de ce genre implantées dans d'autres, et en échange fournir soit des produits alimentaires, soit de la main d'œuvre migrante.

5- La stratégie de la croissance extravertie réduit donc progressivement la part relative des échanges intra-africains. C'est d'ailleurs ce que l'on constate sur la décennie 60. des complémentarités qui étaient autrefois importantes n'occupent plus qu'une place secondaire dans le commerce extérieur des Etats. Ainsi en est-il des relations nord-sud à l'intérieur de l'Afrique de l'Ouest, par exemple. Si, comme nous l'avons montré, ces échanges intra-africains - très faibles dans l'ensemble - restent très importants pour quelques Etats, c'est dans le cadre du développement inégal que se situe ce fait. Ainsi en Afrique de l'Ouest les échanges intra-africains ne sont-ils importants que pour les Etats les plus pauvres de l'intérieur (Mali, Haute-Volta, Niger).

6- La stratégie de la croissance extravertie est donc à l'origine de la balkanisation du continent et de son développement inégal croissant. Il est impossible de songer pouvoir promouvoir des échanges intra-africains sans rompre radicalement avec cette stratégie au profit d'une alternative autocentrée, fondée sur le principe de self-reliance à l'échelle des Etats, sous-régions et du continent dans son ensemble.

7- Bien que toutes les études concernant la question reconnaissent que des raisons structurelles sont à l'origine principale de la faiblesse des échanges intra-africains, peu de celles-ci vont jusqu'à analyser ces obstacles structurels dans les termes de croissance extravertie dépendante versus développement autocentré.

8- A cet obstacle structurel fondamental, s'ajoutent d'autres obstacles réels, reconnus par les différentes études de la question. C'est d'abord les relations traditionnelles des maisons commerciales coloniales avec les métropoles et, en liaison avec cette liaison verticale des circuits, l'absence de moyens de transports organisés pour favoriser d'autres échanges. C'est ensuite, et en second lieu seulement, les préférences douanières et autres. Les économistes conventionnels négligent trop les relations internes des groupes d'intérêts liés, et, parallèlement, donnent trop d'importance au prix (et donc aux tarifs douaniers, etc...), parce qu'ils aiment faire l'hypothèse d'un monde concurrentiel, aux antipodes de la réalité.

9- La nature des systèmes monétaires en vigueur en Afrique vient loin après les obstacles réels dans l'analyse des handicaps au développement des relations intra-africaines. Il n'est d'ailleurs pas certain que, tels qu'ils sont, ces systèmes constituent aujourd'hui un obstacle aux échanges en question puisque :

a) un certain nombre de pays sont regroupés dans des unions monétaires, b) que les devises métropolitaines sur lesquelles sont fondées les monnaies africaines sont convertibles.

10- Un plaidoyer convaincant en faveur d'une Union africaine de compensation et des paiements a été néanmoins soutenu par Triffin (rapport cité), dont nous acceptons pleinement les conclusions et recommandations. Le rapport recommande pour une première phase des arrangements qui n'impliquent aucune ouverture de crédit entre les pays membres, selon lesquels, pour les échanges avec les pays non membres, chaque pays membre serait autorisé à échanger les monnaies convertibles gagnées contre d'autres devises nécessaires pour ses paiements, tandis que, pour les échanges entre les membres, l'Union pourrait créditer chaque membre de ses créances sur les autres et utiliser ces crédits pour le règlement de toute dette à l'égard des autres. Ces arrangements, possibles immédiatement, réduiraient considérablement les délais de paiements, actuellement rallongés par le recours nécessaire aux marchés monétaires des métropoles, et permettraient des économies de réserves internationales. Le rapport recommande que dans une seconde phase chaque pays membre pourrait faire à l'Union une ouverture de crédit à concurrence d'un pourcentage agréé de ses recettes sur les autres membres encaissé au cours d'une année de référence, comme il suggère la mise à la disposition de l'Union d'un fonds de roulement de départ constitué à partir de sources extérieures.

11- Comme Triffin, nous croyons que cette seconde phase est possible et utile. Certes, comme d'ailleurs Triffin le rappelle, tout parallèle avec l'Union Européenne de paiements est interdit. En Europe, il s'agissait de rétablir des relations commerciales (qui représentaient plus de 60 % du commerce des pays intéressés) façonnées par un siècle et demi de développement

industriel, brisées momentanément par la guerre. En Afrique, il s'agit de promouvoir. Aussi est-il évident que l'instrument que doit être l'Union n'a de sens que si, sur le plan structurel décisif, des choix de stratégies autocentrées sont retenus. Mais si ces choix sont opérés, l'Union peut devenir un catalyseur de l'intégration économique. On se souvient que l'union monétaire a précédé en Allemagne l'union douanière (le Zollverein, établi en 1848) de huit ans, puis économique (consécutive à l'unité de 1870). Dans le cadre d'une politique de développement systématique des complémentarités, l'Union constituerait un moyen de progression non négligeable puisque, comme le rappelle Triffin, chaque fois qu'un pays ferait appel à l'assistance des autres, il faudrait un accord spécial en vue d'harmoniser les politiques, ouvrant ainsi la voie pour la dernière étape, celle de la fusion monétaire.

12- Pour s'engager dans la voie décrite ci-dessous, les partenaires doivent disposer de la pleine souveraineté monétaire. Il est tout à fait exclu de pouvoir dépasser la première phase tant que des pays africains ne disposent pas de monnaie propre, puisque l'harmonisation des politiques monétaires peut entrer en conflit avec les politiques monétaires imposées actuellement par certaines métropoles dans le cadre de zones très fortement centralisées.

13- Un obstacle monétaire supplémentaire à l'intégration entre pays de la zone franc et autres, notamment en Afrique de l'Ouest et du Centre, provient des parités actuelles des monnaies, qui ne correspondent pas à leur pouvoir d'achat réel. Surévalué, le franc CFA devra probablement être rajusté à un niveau compatible avec celui des pouvoirs d'achat des autres monnaies des Unions sous-régionales souhaitables.

14- Dans le cadre d'une perspective de développement autocentré, une pyramide d'Union sous-régionales, fondées sur l'existence de relations intra sous-régionales déjà observables, et d'une Union panafricaine, destinée à favoriser les échanges inter sous-régionaux, constituerait, comme le propose la CEA, (E/CN14/AMA 20) la solution la plus réaliste sans doute .

15- Il est bien évident que les politiques de développement systématique de complémentarités réelles, supposées ici favorablement accueillies, ne peuvent être remplacées par des mesures de libéralisation classiques (suppression des barrières douanières et des restrictions aux paiements). Celles-ci, au contraire, seraient plutôt néfastes si la stratégie d'ensemble du développement n'est pas révisée. En effet, elles accentueraient les inégalités de développement dans le cadre de la dépendance globale à l'égard du centre, contraignant certains pays à devenir le débouché d'industries - le plus souvent étrangères - installées chez d'autres.

B- Les obstacles monétaires au développement de l'Afrique

16- L'analyse des obstacles monétaires au développement de l'Afrique comporte deux volets : a) l'appréciation des différents systèmes monétaires en vigueur en Afrique du point de vue des exigences du développement et, b) l'analyse des répercussions sur les conditions du développement en Afrique du fonctionnement du système monétaire international tant dans sa forme actuelle, (c'est-à-dire fondé sur les accords de Bretton Woods), que dans les différentes alternatives de sa transformation en réponse à sa crise actuelle.

17- Cependant, dans l'un comme l'autre de ces deux chapitres, les problèmes monétaires peuvent difficilement être envisagés en eux-mêmes, sans référence aux conditions structurelles réelles du développement. Au risque de nous répéter, nous préciserons qu'à notre avis

« l'obstacle » principal au développement, en Afrique comme ailleurs dans le Tiers monde, n'est pas de nature monétaire. Les systèmes monétaires nationaux en vigueur, comme le système monétaire international sont seulement le reflet de l'inégalité qui préside aux relations internationales et de la nature spécifique des structures engendrées par cette inégalité dans les pays en voie de développement. C'est pourquoi d'ailleurs, à juste titre, la BAD propose à la conférence ministérielle africaine prévue, un ordre du jour qui aborde dans ses trois premiers points les aspects « non monétaires » du problème (une évaluation des résultats de la CNUCED, la discussion des négociations commerciales et des négociations sur le financement du développement), avant d'aborder dans ses deux derniers points ses aspects monétaires. De la même manière, la CNUCED a étudié simultanément l'ensemble de ces problèmes. Notre contribution à cette discussion est donnée dans le document CNUCED III - Un Bilan (ADB/CONFMIN/73/WP/I/2. Nous y soutenons que les objectifs des « 77 », tels qu'ils ont été formulés par le CNUCED, se situent dans le cadre d'une stratégie de la croissance extravertie dépendante. Ainsi en est-il des mesures préconisées concernant l'amélioration de la position des producteurs de base, la régularisation des prix de ces produits, l'abolition des préférences spéciales et la multilatéralisation des échanges, l'augmentation du volume et l'allègement des conditions de l'aide extérieure, la réduction du poids de la dette, l'organisation du transfert de technologie, l'adoption de mesures en faveur des pays « moins » développés, etc... le lecteur se reportera pour ces points, et particulièrement pour les deux derniers, au document ADB/CONFMIN/73/WP/I/2.

18- Les systèmes monétaires nationaux en vigueur ne peuvent donc être étudiés en eux-mêmes, mais par rapport aux politiques de développement préconisées. Par système monétaire, nous entendons : a) l'ensemble des règles de droit et de fait concernant le fonctionnement de la banque centrale : règles concernant l'octroi de concours au Trésor, la gestion des avoirs extérieurs et les problèmes connexes (fixation de la parité, etc...), le contrôle du crédit, et b) l'ensemble des règles de droit et de fait concernant le fonctionnement des banques primaires commerciales et spécialisées (crédit agricole, industriel, hypothécaire, etc.) : statut des banques (étrangères et nationales, privées ou publiques), limitations ou absence de limitations aux transferts extérieurs, relations structurelles d'intérêts entre les banques et les différents secteurs du monde des affaires, etc.

19- Un pays dispose d'un système monétaire national autonome, non seulement lorsqu'il gère librement sa banque centrale (sans limitation statutaire ou de fait), mais encore lorsque celle-ci contrôle réellement l'ensemble des activités des établissements primaires de crédit. Alors seulement il dispose d'un instrument monétaire qui, éventuellement, peut être mis au service d'une stratégie de développement autocentré.

20- Très peu d'Etats africains, tout au moins au Sud du Sahara, disposent de cet instrument. Les pays africains de la zone franc n'ont, de ce point de vue, pratiquement aucun contrôle sur leurs institutions monétaires. Non seulement les dites banques centrales ne sont que des institutions d'émission qui a) ne peuvent encore accorder de concours aux Trésors locaux que dans des limites statutaires très rigides, b) ne gèrent pas les avoirs extérieurs des Etats, mais encore le fait que les principales institutions primaires de crédit soient des succursales des grandes banques métropolitaines et l'absence totale de contrôle des transferts réduisent à néant toute possibilité de direction du crédit par « la Banque Centrale ». Nous avons fait une analyse du rôle et des fonctions concrètes de ce système monétaire dans le document ADB/CONFMIN/73/WK/III/4 à propos de « zone franc et développement ». En ce qui concerne la plupart des autres pays du continent,

notamment ceux dits de la zone sterling, ils sont encore loin de disposer d'instruments monétaires nationaux pleinement efficaces. Certes ces pays disposent de véritables banques centrales, qui ne sont soumises à aucune restriction de droit international et, parfois, ils ont établi un contrôle des transferts extérieurs plus ou moins sévère. Néanmoins, dans beaucoup de cas, le réseau des banques primaires reste principalement étranger et étroitement lié aux intérêts traditionnels d'affaires établies dans le cadre colonial hérité par les Etats indépendants.

21- Au fond, pour autant que l'on se situe dans le cadre d'une stratégie de croissance extravertie, il n'y a pas lieu d'apporter des modifications aux systèmes monétaires actuellement en vigueur. C'est seulement si l'on veut se situer dans le cadre d'une politique de développement autocentré qu'il faut alors disposer d'un instrument monétaire autonome. Aucun pays, grand ou petit, ne peut aspirer à une politique de développement s'il ne maîtrise pas les mécanismes monétaires. Encore faut-il s'entendre sur ce que doit signifier cette maîtrise. Conventionnellement on assigne à la politique monétaire trois objectifs :

- 1) assurer la stabilité des prix, 2) assurer une expansion monétaire parallèle à celle de l'économie et, 3) assurer l'équilibre de la balance des paiements.

Les institutions du système international, notamment le FMI, donnent la priorité au dernier de ces objectifs lorsqu'il y a conflit, ce qui est fréquent. Il est bien évident que les pays en voie de développement doivent donner la toute priorité au second objectif, quitte à s'assurer l'équilibre de leur balance des paiements par le contrôle de leurs relations extérieures. Par ailleurs, conventionnellement, on donne la préférence, parmi les moyens de la politique monétaire, aux manipulations du taux de l'intérêt, jugé instrument « neutre », et l'on marque une certaine méfiance à l'égard de l'intervention directe sur l'orientation du crédit, par secteur de l'activité et entreprise bénéficiaires. Pourtant cette orientation du crédit existe en fait ; mais les relations d'intérêts entre les banques et le monde des affaires sont pudiquement passées sous silence. En Afrique, ces relations découlent directement de l'héritage colonial, et c'est pourquoi une politique de développement ne peut se contenter d'agir sur le volume du crédit, pour s'assurer l'expansion normale de celui-ci. L'intervention des institutions financières doit être active, en vue de la promotion d'activités nouvelles qui, en général, n'intéressent pas le capital étranger et les banques qui en dépendent. La mise en place nécessaire de systèmes monétaires autonomes en vue de la mobilisation de tous les moyens financiers jusqu'aux limites extrêmes imposées par les contraintes du système économique et des relations extérieures, exige donc :

- 1) la création de banques centrales véritables là où elles n'existent pas encore (zone franc), c'est-à-dire la récupération des pouvoirs régaliens de fixation de la parité, émission du crédit à l'Etat et gestion des avoirs extérieures, et 2) la révision des réglementations concernant le fonctionnement des banques privées étrangères, l'octroi du crédit et les transferts extérieurs (mesures fiscales simples de relèvement de la fiscalité sur les entreprises étrangères, impôt spécial frappant les transferts, emprunt forcé des surprofits et/ou contrôle des transferts, pouvant aller jusqu'à la nationalisation des institutions financières comme un nombre grandissant de pays du Tiers Monde ont été amenés à le faire).

22- La balkanisation du continent, résultat objectif de la stratégie extravertie, crée des problèmes spécifiques sérieux à l'Afrique. La création nécessaire de systèmes monétaires autonomes, si elle s'opère dans le cadre de la division politique actuelle, risque d'imposer aux Etats des coûts réels supplémentaires (ne serait-ce que celui résultant du volume élevé des réserves de liquidités internationales que cette balkanisation implique), comme elle risque de limiter sérieusement l'efficacité de l'instrument monétaire (problème des « petites nations » face aux « grandes firmes »). L'idéal serait donc la mise en place de systèmes monétaires indépendants dans

le cadre de grands espaces. Cela faciliterait l'intégration économique, à condition évidemment que les problèmes d'équilibre au sein des groupes constitués soient correctement solutionnés à la fois par la coordination des politiques économiques au plan réel et par la mise en place de fonds de développement communs, correctifs des déséquilibres engendrés par la stratégie extravertie.

23- L'Afrique souffre également du système monétaire international en vigueur. Comme nous l'avons déjà dit, celui-ci – notamment par la voix du FMI – reste uniquement préoccupé de l'équilibre dans le cadre du système de division internationale inégale du travail sans souci des transformations structurelles qu'impose le développement. Par ailleurs, les transformations envisagées par les uns et les autres pour faire face à la crise actuelle du système de Bretton Woods (choix du type de liquidités internationales : or, dollar ou droits de tirage – et règles d'émission de ces derniers ; mécanismes d'ajustements préférés : flexibilité des changes ou intervention active d'une institution monétaire mondiale) risquent d'être décidées une fois de plus sans tenir compte des intérêts du monde sous-développé. On se reportera ici au document ADB/CONFMIN/73/WP/I/2, section III.