

Perspective historique

DEPUIS toujours, les relations de la France avec les territoires de son ancien empire semblent avoir fait l'objet de critiques. Lorsqu'elles ne prenaient pas directement une forme politique, ces critiques se sont concentrées sur les rapports économiques entre la métropole et les colonies.

Les relations entre la France et son empire

Alors que l'aventure coloniale avait concerné peu de gens et suscité peu d'intérêt jusqu'à la Première Guerre mondiale, après 1914, l'appel à l'empire, d'abord comme moyen de mobiliser de nouveaux soldats, puis comme débouchés pour l'économie se fit de plus en plus pressant. A partir des années 30, la doctrine édictée par le ministre des Colonies, Albert Sarrault, d'un protectionnisme au niveau de la France et de ses colonies, dans la foulée de la préférence impériale instaurée par la Grande-Bretagne, conduisait à mettre en place tout un système de relations monétaires entre les différents territoires appelés à s'entourer d'un tarif douanier extérieur commun. La Zone franc est née de cette politique. D'emblée, elle a rencontré l'opposition des milieux ou des pays s'affirmant contre le colonialisme et/ou le protectionnisme.

Après 1945, les pays de l'empire qui avaient été coupés économiquement et politiquement de la métropole du simple fait de sa disparition peu glorieuse, furent de nouveau unis dans un ensemble qui se voulait différent de celui de l'avant-guerre sur le plan politique mais qui obéissait *grosso modo* à la même logique économique. Les rapports entre une métropole au prestige ébranlé malgré son appartenance *in fine* au camp des vainqueurs et la nouvelle « Union française » se conformaient à l'esprit du discours de Brazzaville. Outre son importance géopolitique, l'empire devait s'associer au développement de la prospérité de la France, et en tirer les conditions de son propre décollage. Les colonies offraient des débouchés aux industriels métropolitains, et avaient pour attribution de

fournir des biens primaires à un coût inférieur à celui du marché mondial. Il s'agissait de construire une complémentarité productive entre les différentes régions. Ce protectionnisme consolidé s'appuyait sur des droits de douane et sur une grille de parité monétaire que certains déclaraient déjà incohérente avec la réalité économique mais dont la principale vertu était d'affirmer dans la Zone une fixité de la valeur des monnaies locales par rapport au Franc français, fixité qui garantissait à long terme une adaptation de la structure des prix à la réalité monétaire. Le maintien de monnaies différentes traduisait la progressivité du retour à l'unité de l'empire que la guerre avait obligé momentanément à vivre à la dérive mais aussi une certaine interrogation sur la pérennité de la structure coloniale à une époque où les deux principaux vainqueurs de la Deuxième Guerre mondiale (USA, URSS) affichaient un anti-colonialisme militant. D'ailleurs, au fil du temps, là où la France a considéré que les territoires appartenaient définitivement à son ensemble politico-institutionnel, elle a prolongé le statut de département d'outre-mer par la disparition des unités monétaires en circulation au profit du Franc français (ainsi le franc caraïbe a été supprimé en 1975).

Une fois l'empire reconstitué, puis après les indépendances, une fois la politique de change maintenue dans certains pays de l'ancien empire par la survie de la Zone franc, la rationalité économique apparente des attaques placées sur le plan monétaire a eu pour but de masquer une démarche plus politique, visant à substituer à l'ancienne puissance coloniale le contrôle d'autres pays comme les États-Unis ou la Russie écartés de la colonisation mise en place à la fin du XIX^e siècle : l'inconstance des arguments, la permanence des positions de principe, les stratégies utilisées illustrent chacune à leur manière cette réalité. Mais surtout l'état de délabrement économique de l'Afrique et le niveau de développement qu'elle a atteint montrent bien que les véritables problèmes ne sont pas monétaires, et

~~sur ces bases, l'importance fondamentale de la parité entre les~~

maintinrent la parité coûte que coûte avant de lâcher en 1953 pour ramener sa valeur à 10 francs. Pour les élites indochinoises favorables à la France, cette dévaluation qui ne résolut aucun des problèmes de la péninsule ensanglantée par la guerre, fut le signe de l'abandon prochain par la France de ses positions et le signal qu'il était temps pour elles soit de trouver un autre protecteur, soit de rejoindre le camp des futurs vainqueurs, en un mot d'opter pour les États-Unis ou pour l'URSS. A la lumière de cet épisode, il est aisé de voir qu'une histoire, au sens traditionnel, des velléités de dévaluation n'a guère de sens ; en effet, les arguments employés au fil du temps par les deux parties ne répondent pas prioritairement aux besoins économiques — conjoncturels ou structurels — des pays concernés mais au souci d'y affirmer un pouvoir plus ou moins étendu. Il est donc surtout utile de rechercher quelles peuvent être les visées réelles des dévaluations à répétition qui se pratiquent en Afrique, et d'inscrire la récente dévaluation du F CFA dans cette perspective.

Les origines du niveau de la parité et de son maintien pendant quarante-cinq ans

Au départ, la parité entre la monnaie africaine et le Franc français a été fixée de manière à tisser des liens économiques privilégiés entre l'empire et la métropole, en complément d'une réglementation commerciale protectionniste, destinée à créer des marchés protégés pour les exportateurs français. Le système monétaire était bâti de manière à renforcer la compétitivité-prix des biens produits par la métropole à l'intérieur de l'empire, de façon à y abaisser le coût de la vie dans des zones très peu structurées sur le plan économique (1).

La description que fait Jacques Marseille de ce système montre sans ambiguïté que, d'un point de vue théorique, il correspond à une situation de surévaluation monétaire (2). Elle peut passer pour un avantage concédé à la France mais, celle-ci, assurant par d'importants transferts de capitaux le financement des colonies, leur permettait d'importer des biens manufacturés français à moindre coût et de préparer leur développement économique par la mise en place d'infrastructures importantes.

Complétant un dispositif commercial protectionniste, ce qui passe pour une surévaluation à l'origine du F CFA a eu pour but de fournir aux produits métropolitains des débouchés (la moitié du com-

(1) Durant la colonisation, ces réglementations monétaires et commerciales prirent successivement différentes formes, qui sont très clairement décrites dans M. Bye, *Relations économiques internationales*, Paris, Librairie Dalloz, 1971.

(2) J. Marseille, *Empire colonial et capitalisme français, histoire d'un divorce*, Paris, Albin Michel, 1984.

merce extérieur français en 1950 est à destination de la Zone franc, il est vrai plus étendue que maintenant puisque incorporant notamment l'Afrique du Nord et l'Indochine). Ce choix commercial et monétaire avait été fait sous la pression des industriels français désireux que des débouchés leur soient réservés dans l'empire. L'industrie française y trouvait son compte ainsi que les pays colonisés qui pouvaient s'équiper à bas prix. Seules les finances publiques françaises en pâtissaient en fournissant les transferts de capitaux indispensables à ce commerce.

Or, après l'indépendance, la situation s'est progressivement modifiée. A l'heure actuelle, les finances publiques françaises continuent à fournir une aide qui se porte vers des producteurs français mais la Zone franc ne représente plus que 1,5 % de leurs marchés à l'exportation. Parallèlement, tous les calculs montrent que les termes de l'échange se sont détériorés pour les ex-colonies. Les dévaluations du Franc français — et donc *de facto* de celle du F CFA — ont conduit à des niveaux de prix plus conformes à ceux du marché mondial tandis que le maintien de la parité a garanti les conditions d'approvisionnement de ces économies en voie de décollage sur un marché français représentant encore 35 % de leurs importations (3).

En outre, tant que la politique de la France était de se conserver une zone d'influence, elle n'avait pas intérêt à mettre en concurrence les productions africaines avec celles d'autres régions du monde. Cela assurait des débouchés aux pays africains. Le traité de Rome, puis les conventions de Lomé, ont permis à ces pays d'accroître leurs échanges avec les pays qui rejoignaient la CEE, comme un substitut éventuel à l'ancienne puissance coloniale. Dans ce contexte la politique de la France pouvait devenir moins présente, mais elle n'en continuait pas moins d'être assez volontariste par rapport aux pratiques de ses partenaires européens et pérennisait l'implantation des industriels français dans les anciennes colonies.

L'influence de la métropole a diminué dans les échanges extérieurs de ces pays, mais lentement et au profit des autres pays européens. En 1990, l'Afrique subsaharienne réalisait plus de 50 % de ses échanges extérieurs avec l'Europe (4). Le rattachement monétaire des pays de la Zone franc n'est dans ces conditions pas du tout absurde, puisque cette polarisation des échanges est comparable à celle de certaines régions françaises.

(3) Lors de la dévaluation du franc en 1967, l'alignement de l'ensemble de la Zone n'apparaît pourtant pas à tous comme une évidence.

(4) Cf. B. Coquet, J.-M. Daniel et E. Fourmann, « L'Europe et l'Afrique : flux et reflux », *Politique africaine*, n° 49, mars 1993, pp. 6-30.

Une contestation permanente

En Afrique subsaharienne française, les structures monétaires et commerciales coloniales, demeurées actives après les indépendances, essentiellement dans le cadre de la Zone franc, non seulement perpétuaient l'ancien régime économique colonial, mais elles le consolidaient, puisqu'elles prenaient désormais la forme d'un traité librement consenti entre nations souveraines. L'histoire et la réalité économique ont imposé naturellement la Zone franc comme moyen pour des territoires naguère liés politiquement de continuer à l'être économiquement. Dans un monde de plus en plus instable sur le plan monétaire après 1971, des pays encore pauvres ont choisi de garder comme référence pour leur monnaie celle du pays développé qui avait le plus de lien avec eux.

Les remises en cause récurrentes, qui ont été faites de la part d'intervenants externes à cette histoire commune, ont été faites dans le but de contester la prédominance de la France, et avec comme résultat de la pousser pour préserver son influence et ses avantages économiques à refuser les aménagements revendiqués par les pays pénalisés par les réglementations les plus contraignantes de la Zone.

Deux parties se sont affrontées avec constance autour du destin de la Zone franc et de la valeur des devises qui la constituaient : les États-Unis et les organisations de Bretton Woods d'une part, la France de l'autre. Avec le recul, les positions de la France apparaissent justifiées du simple fait que chaque concession a clairement coïncidé avec un déclin de son influence. On observe parfaitement ce déclin, d'abord en Indochine, puis au cours des années 60 en Afrique du Nord. Alors qu'officiellement les pays du Maghreb continuaient de faire partie de la Zone franc, leur « marginalisation » s'est effectuée peu à peu sous la simple influence d'un régime des mouvements de capitaux différent du reste de la Zone, et particulièrement de celui des pays d'Afrique noire. La dévaluation du F CFA n'est que le dernier épisode de cet affrontement dont le bilan est un lent mais inexorable recul de la France.

La dévaluation : atemporelle et anachronique

On est frappé de voir que les demandes de dévaluation du F CFA ont toujours existé ; on l'est également de constater que ces demandes sont toujours fondées sur des arguments économiques peu convaincants et déconnectés de la réalité économique des pays auxquels ils prétendent s'appliquer (de même que souvent les arguments économiques en faveur du maintien de la parité...).

Depuis les années 50, les critiques se sont invariablement attachées à deux choses : supprimer les protections douanières, et modi-

fier la parité de la monnaie identifiée comme un instrument de ce protectionnisme, pour assurer une meilleure insertion des économies africaines dans le commerce mondial.

Pourtant, les pays d'Afrique subsaharienne francophone nouvellement indépendants conservèrent longtemps des balances commerciales excédentaires (au plus grand profit de la France, à un moment où les contraintes du système de Bretton Woods rendaient la détention de devises particulièrement cruciale) (5).

Et si l'on dépasse les discours byzantins sur l'industrie zaïroise, ou sur la restructuration de l'économie ghanéenne, on constate que la dévaluation a toujours été inefficace en Afrique du point de vue des objectifs de retour à l'équilibre de la balance des paiements courants qui lui sont assignés dans les manuels d'économie politique. Les théorèmes sur les élasticités des importations et des exportations à la dévaluation qui légitiment cette opération ne s'appliquent jamais au cadre des économies africaines. Pourtant, les organisations internationales (FMI et Banque mondiale notamment) demeurent d'une constance sans égale à ce sujet ; en dépit de la modification profonde de l'environnement international — notons simplement les variations de change franc/dollar depuis 1980 —, leur argumentaire est à peu près stabilisé depuis le rapport Berg (6).

Avant d'essayer de cerner les objectifs cachés par la rhétorique officielle, on peut simplement mettre l'accent sur un point qui montre bien à quel point les objectifs et les moyens ne coïncident pas. Dans toutes les opérations de dévaluation qui en Afrique ont précédé celle du F CFA, l'un des fondements majeurs était l'existence d'un marché parallèle, voire d'une éviction de la monnaie nationale. Or, dans le cas du F CFA, et jusqu'aux mesures de contrôle des changes d'août 1994, les marchés considéraient la parité comme crédible, puisqu'il n'existait pas de marché noir. On se trouve donc dans une situation atypique : la dévaluation, en détruisant la confiance en la monnaie risque de favoriser l'émergence de monnaies parallèles, c'est-à-dire de renforcer encore un peu la décrédibilisation de l'État, et partant l'inefficacité de sa politique économique.

Mais quelle est l'utilité de la dévaluation ?

Dès lors que l'on sait combien la théorie de la dévaluation est

(5) Ainsi les territoires africain et malgache apportèrent jusqu'à 75 % des devises gagnées par la France (en 1966). Comme le décrit X. de La Fourrière, *La Zone franc*, Paris, Presses Universitaires de France, 1971 (« Que sais-je ? »).

(6) On lit très clairement cette stratégie, qui considère la *surévaluation* du F CFA, et

la dévaluation comme *un puissant outil de restructuration des prix*, ce qui 13 ans plus tard demeure l'argument essentiel motivant la dévaluation de janvier 1994. Cf. E. Berg, *Le développement accéléré en Afrique au sud du Sahara, programme indicatif d'action*, Washington DC, Banque mondiale, 1981.

inadaptée pour comprendre les politiques économiques appliquées en Afrique, on est obligé de chercher ailleurs les motivations d'une telle insistance en faveur de la dévaluation du F CFA de la part des organisations internationales, dans une région dont l'importance demeure extrêmement mineure dans l'économie mondiale. Pour éviter tout procès d'intentions et dépasser la simple constatation de la volonté politique de certains de réduire l'influence de la France, on peut observer succinctement les conséquences des dévaluations en Afrique pour, en quelque sorte, déterminer à qui profiterait le « crime ».

Les arguments sur les problèmes économiques réels que connaissent les pays africains (déficits publics, inefficacité d'un secteur public pléthorique, etc.) sont souvent mis en avant, mais la dévaluation ne permet pas de les résoudre, surtout qu'en Zone franc elle dissout l'autorité de l'État plutôt que de la rétablir. En observant les conséquences externes de la dévaluation, on peut identifier cinq facteurs qui la justifient dans l'optique des bailleurs de fonds (7).

— Prix des produits de base : la dévaluation diminue le coût des matières premières pour les pays importateurs. Elle peut apparaître à l'extérieur de la Zone comme une dévaluation compétitive pour tous les pays qui ont des productions concurrentes. Comme ces pays sont pour la plupart en voie de développement, ils sont confrontés à des problèmes de compétitivité identiques à ceux des pays dévaluationnistes. Comme par ailleurs ils sont généralement *price takers* sur des marchés excédentaires (c'est-à-dire que le prix du marché mondial s'impose à eux), l'ensemble des pays risque d'être entraîné dans cette logique des dévaluations compétitives à répétition, perdant ainsi tous les avantages qu'ils auraient pu y trouver. Les consommateurs y trouvent leur compte, mais sûrement pas les producteurs qui sont finalement de moins en moins rémunérés.

— Réduction des cartels : la dévaluation brise l'espoir de pouvoir constituer des cartels solides. Dès que des ententes essaient de naître à l'imitation de l'OPEP, la dévaluation déstabilise la constitution de l'ensemble en permettant au pays dévaluateur, sur des marchés de matières premières structurellement excédentaires sur longue période, d'obtenir la même rémunération dans sa monnaie tout en baissant les prix en dollars et en évinçant ainsi ses prétendus alliés au sein du cartel en formation. Dans ces conditions il suffit de faire pression sur l'un de ces pays pour l'amener à la dévaluation et briser dans l'œuf toute velléité de création de monopole.

— Diffusion de l'ajustement structurel : la dévaluation ne crée pas seulement la pression à la dévaluation dans les pays voisins et concurrents, mais aussi celle à l'ajustement structurel sous l'effet

(7) Sur ces relations entre la dévaluation et le rétablissement de l'autorité de l'État, on peut se référer à l'exemple ghanéen tel qu'il

est étudié dans Bruno Coquet et Jean-Marc Daniel « Quel avenir pour la Zone franc ? », *Revue de l'OFCE*, n° 41, juillet 1992.

de l'enchaînement baisse de compétitivité — baisse des prix — baisse des revenus — déficit public — problème de remboursement de la dette.

— Certitude du résultat : du point de vue des organisations internationales qui ont la responsabilité de l'ajustement structurel, la dévaluation est la seule mesure dont elles sont sûres qu'elle sera appliquée : toutes les autres (diminutions des effectifs de fonctionnaires, baisse des dépenses publiques, etc.) ne s'exercent pas sous leur autorité directe et, malgré les engagements formels des pays soumis à leur tutelle ne se concrétisent pas toujours (en Côte-d'Ivoire, le passage de 120 000 fonctionnaires à 100 000 est une revendication permanente du FMI jamais satisfaite).

— Avantage comptable : la dévaluation de la monnaie procure des leviers d'action inestimables pour les bailleurs de fonds : à enveloppe donnée en dollars, la dévaluation démultiplie leur capacité de dépenses dans les pays dévaluateurs. Par exemple, le budget du ministère de la Coopération français est passé le 11 janvier 1994 de 400 milliards de F CFA à 800 sans que les finances publiques françaises n'aient à en souffrir.

Le dollar valait 190 F CFA en 1948. Aujourd'hui, il vaut 580 F CFA et pourtant, après le coup de massue du 11 janvier 1994, on parle de nouveau de dévaluation en Zone franc. Derrière cette fuite en avant vers la monnaie fondante, il faut voir la longue histoire de l'élimination progressive de la dernière puissance européenne encore très influente en Afrique, le transfert d'un pouvoir croissant au FMI et à la Banque mondiale comme moyen de maintenir l'Afrique dans une certaine dépendance, mais aussi le désarroi des économistes face à la faillite de tout un continent qui semble de plus en plus s'éloigner des normes de croissance des autres régions du monde et dont on espère, en réduisant sans cesse la valeur de leur monnaie faire des zones à salaires dérisoires dans une optique de production hélas tout aussi dérisoire. Ce désarroi montre, s'il en était besoin, que la solution ne saurait se limiter à la politique économique et que l'Afrique a besoin en amont d'une vraie réflexion sur l'État avant d'espérer résoudre ses problèmes fondamentaux.

Bruno Coquet
Jean-Marc Daniel
OFCE - Paris