

Politique économique de la France en zone franc

LA politique économique de la France en Afrique s'inscrit dans la continuité historique de ses interventions passées. Les caractéristiques permanentes de la politique africaine de la France ont souvent été décrites et leur analyse détaillée garde toute sa pertinence aujourd'hui (1) : prédominance des relations personnelles, souvent à travers des réseaux plus ou moins occultes ; priorités aux considérations politiques de court terme au détriment de préoccupations économiques de long terme ; soutien peu regardant à des économies plus rentières et prédatrices que productives ; acceptation d'une affectation peu efficace — c'est-à-dire budgétaire — de l'aide ; volonté de poursuite d'une présence française (économique, politique, culturelle) forte notamment à travers la zone franc et la francophonie ; décalage entre, d'une part, discours plus ou moins utopiques et généreux et, d'autre part, actions intéressées ou peu coordonnées ; préférence pour une certaine protection commerciale et réticence à l'ouverture économique, etc.

En définitive, la spécificité de la période étudiée provient des caractéristiques de l'environnement des États africains traditionnellement aidés, qui a connu des modifications fondamentales. Les deux septennats du président François Mitterrand recourent les années de crise profonde des pays africains (2). Par le hasard des événements, l'arrivée et le départ du président français correspondent à deux dates fondamentales pour l'économie des États africains les plus proches de la France : 1981 marque le début de l'application systématique des politiques d'ajustement structurel en Afrique, avec la publication du fameux rapport Berg (3) ; la dévaluation du franc CFA, après quarante-sept ans de fixité par rapport au franc français a eu lieu en 1994.

Ces deux événements n'ont pas qu'une valeur anecdotique : d'une part, la politique de coopération ne peut pas être indépendante de l'environnement international, de l'évolution économique

des États africains aidés, des choix stratégiques de la France ainsi que de ceux de ses principaux partenaires ; d'autre part, la décision du 11 janvier 1994 et, surtout, les modalités de sa mise en œuvre, sont le reflet de toute la politique économique de la France en zone franc.

Dans cet article, nous voudrions montrer qu'en raison même des pesanteurs historiques, administratives et, surtout, politiques, les responsables de la politique de coopération ont été incapables de réagir de façon concrète et opérationnelle à ce bouleversement de conjoncture : malgré la multitude d'études et de rapports internes, souvent de très bonne qualité et très critiques par rapport aux politiques menées jusqu'ici (4), aucune philosophie nouvelle de l'intervention économique de la France en Afrique n'a pu être élaborée.

Cette absence de politique économique de la France vis-à-vis du tiers monde, et même de l'Afrique hors pré carré, est relevée depuis longtemps. Mais nous voudrions montrer que la politique suivie dans le pré carré, et notamment la volonté du maintien à tout prix de la zone franc dans ses mécanismes traditionnels et inchangés, ont entravé l'émergence d'une politique digne de ce nom.

L'ajustement réel en zone franc : une rationalisation a posteriori de l'immobilisme de la politique française (1981-1989)

Dans un premier temps (1981-1985 environ), les responsables français n'ont pas pris la mesure de l'ampleur des difficultés africaines et des bouleversements économiques — mais aussi politiques

(1) Voir par exemple J. Adda et M.-Cl. Smouts, *La France face au Sud : le miroir brisé*, Paris, Karthala, 1989 ; J.-F. Bayart, *La politique africaine de François Mitterrand*, Paris, Karthala, 1984 et « France-Afrique : aider moins pour aider mieux », *Politique internationale*, 56, 1992 ; Cl. Freud, *Quelle coopération ? Un bilan de l'aide au développement*, Paris, Karthala, 1988 ; F.T. Mac Namarra, *France in Black Africa*, Washington National Defence University Press, 1989 ; S. Michailof (dir.), *La France et l'Afrique. Vade-mecum pour un nouveau voyage*, Paris, Karthala, 1993 ; N. Van de Walle, « The Decline of the Zone franc », *African Affairs*, 1991.

(2) D'où, dans notre analyse, l'absence de distinction des années de cohabitation (1986-1988 puis 1993-1995) : de nombreux travaux ont montré la continuité et l'unité de vue de la droite et de la gauche, de Mit-

terrand, ministre des Colonies à Mitterrand, président de la République en passant par de Gaulle. Voir notamment J.-F. Bayart, *op. cit.*, et J. Adda et M.-Cl. Smouts, *op. cit.*

(3) Rapport Berg ou *Le développement accéléré en Afrique au sud du Sahara : programme indicatif d'action*, Washington, Banque mondiale, 1981, 223 p.

(4) Rapport J.M. Jeanneney, *La politique de coopération avec les pays en voie de développement*, Paris, La Documentation française, 201, novembre 1964 ; *Rapport du groupe de travail sur la coopération technique présidé par M. Charpentier*, Paris, 1980 ; Rapport J. Cazes, *L'aide française au Tiers monde*, Paris, mars 1987 ; Rapport S.C. Hessel, *Les relations de la France avec les pays en développement*, Paris, février 1990 ; Travaux de la commission Michailof, *La France et l'Afrique*, *op. cit.*, 1993.

et diplomatiques — qu'annonçait la mise en œuvre des politiques d'ajustement. Par la suite et devant la persistance de la crise, ils ont développé un discours similaire à celui des bailleurs de fonds internationaux quant au diagnostic des situations, tout en réaffirmant, fermement, la volonté d'autonomie et d'originalité de la position française, notamment à travers les mécanismes de la zone franc. Pour autant, et conformément à ses habitudes, la France n'a jamais réussi à transformer ce discours en réalisations concrètes.

Aussi l'« ajustement réel » (opposé à l'« ajustement monétaire » préconisé par les organisations internationales) n'est, en définitive, qu'une rationalisation *a posteriori* (5), de l'acceptation, plus ou moins passive, de la philosophie de l'ajustement dans le cadre, inchangé, de la logique traditionnelle des interventions françaises en zone franc.

La position française peut en effet être rapidement décrite par la simultanéité des deux caractéristiques suivantes. Dans la mesure où les diagnostics de la crise africaine, de la part de la France, du FMI et de la Banque mondiale, sont très proches, les grands principes de l'ajustement sont acceptés : besoins d'une rigueur accrue dans les finances publiques, de prix (notamment agricoles) plus incitatifs, d'une administration plus recentrée et plus efficace, etc. Cependant, la France se fait un devoir de mettre en avant la spécificité de son approche : maintien de la zone franc, croyance et affirmation d'une supériorité dans la connaissance et dans la compréhension des spécificités africaines, nécessité de son rôle de médiateur pour assouplir les positions jugées trop dogmatiques des institutions de Bretton Woods.

Pour que cette position se traduise en une politique économique cohérente et homogène, il aurait fallu que les autorités françaises prennent en compte les conséquences des contraintes particulières de l'ajustement réel en zone franc. Autrement dit, elles auraient dû rendre compatibles l'adoption de l'ajustement réel, une certaine prise en compte de ces spécificités africaines et la fonction médiatrice de la France. Or l'analyse de la politique française effectivement suivie durant ces années montre au moins six incohérences ou erreurs d'appréciations qui ont empêché cette rationalisation.

En premier lieu, les spécificités des difficultés africaines et les assouplissements nécessaires des politiques d'ajustement n'ont été ni systématisés, ni traduits en doctrine et en propositions concrètes. Même si certaines actions pouvaient révéler cette volonté d'ouverture (par exemple, soutien aux réformes des entreprises publiques et aux privatisations), on a vu se poursuivre des interventions

(5) Ainsi, les premiers documents macro-économiques et stratégiques de la coopération ne sont apparus qu'au tout début des années 90.

traditionnelles de sauvetage (aides budgétaires) ou des interventions politiques ou clientélistes peu justifiables économiquement (grands projets préalablement refusés par les services techniques, par exemple). Il en est résulté une absence de crédibilité internationale tant en ce qui concerne la réorientation de la politique économique française en Afrique qu'en ce qui concerne la possibilité d'une intervention alternative à l'ajustement structurel orthodoxe.

En deuxième lieu, la France n'a pas pu, ou n'a pas été capable de tirer les conséquences de la montée des infractions aux règles de la zone franc. En effet, comme l'ont montré de nombreux travaux (6), le laxisme des années 70 et la montée de l'économie internationale d'endettement a permis le dévoiement des règles originelles de la zone. Grâce à la croissance des crédits extérieurs, la discipline monétaire et financière de la zone a été relâchée ; la montée des déficits budgétaires ainsi que l'accroissement disproportionné des charges de la dette ont été tolérés.

Dans les années 80, l'adoption de la logique de l'ajustement n'a cependant pas été l'occasion de revenir à une logique de rigueur. Le laxisme des États africains s'est répercuté sur la gestion des banques centrales : les avances de simple trésorerie ont constitué un instrument régulier et automatique de financement (notamment du fait de la difficulté à les contrôler) ; le maximum de 20 % de recettes budgétaires nationales en avances a été contourné par les politiques internes de crédit (crédit de campagne, refinancement des établissements publics et para-publics, etc.). Et la France a été incapable d'empêcher ces détournements.

Du fait de ce laxisme (facilités financières et accroissement des emprunts) et de la crise économique (montée des arriérés), les comptes d'opération BEAC et BCEAO se sont retrouvés, pour la première fois dans l'histoire de la zone, simultanément en position déficitaire. En raison de l'absence de pénalités sur ces positions débitrices, cette situation s'est perpétuée. Apparaît ainsi une autre contradiction entre la logique d'ajustement et la pratique actuelle de la zone : la première a pour objectif la plus grande rigueur financière et budgétaire tandis que la seconde donne au contraire une certaine marge de manœuvre aux États. Le fait que ces pratiques constituent des infractions ou des abus par rapport aux règles initiales de la zone franc n'enlève rien à cette incompatibilité dans la mesure où elles se sont imposées et que les autorités françaises (en fait le Trésor, sans aucun doute contraint politiquement) ont été dans l'incapacité de les remettre en cause.

(6) Voir par exemple, B. Vinay, *Zone franc et coopération monétaire*, Paris, ministère de la Coopération/La Documentation française, 1988 ; J. Coussy, *La zone franc au cours des trois dernières décennies (1960-1988)*,

séminaire du 11-13 décembre, Queen Elizabeth House, Oxford, 1988 ; O. Vallée, *Le prix de l'argent CFA : heurs et malheurs de la zone franc*, Paris, Karthala, 1989 ; Notes internes d'administrations françaises.

En troisième lieu, la volonté de maintenir à tout prix la zone franc s'est étrangement traduite par une fixation sur le caractère immuable de la parité du franc CFA. Le niveau du taux de change a été transformé en symbole de la zone alors que, d'une part, les textes envisagent sa modification (art. 6 du traité de l'UMOA et art. 9 du traité de la BEAC ; opération qui a d'ailleurs eu lieu en 1958 avec l'introduction du nouveau franc français) et que, d'autre part, la spécificité de la zone réside beaucoup plus fondamentalement dans l'existence des comptes d'opération et des mécanismes de convertibilité de la monnaie garantie par la France.

L'histoire a montré que les autorités de la zone s'étaient trompées de cible : en se crispant sur le problème de la parité, elles se sont empêchées de voir les problèmes d'incompatibilité plus globales entre la pratique de l'ajustement sur l'ensemble du continent et la pratique de la zone franc. Là encore, il s'agit moins d'incompatibilité de principe que d'incompatibilité des faits concrets : si les bailleurs de fonds avaient été moins avares de financements en zone franc, si les pays voisins de la zone n'avaient pas opté pour des politiques aussi libérales, si les règles de la zone avaient été mieux respectées, etc., la position française aurait peut-être été justifiée et financièrement tenable. Toujours est-il que dans le contexte des années 80, la poursuite simultanée de ces deux pratiques a conduit, à terme, à l'impasse.

En quatrième lieu, cette crispation sur la parité du franc CFA a aveuglé les autorités monétaires et financières sur un phénomène autrement plus inquiétant pour la survie de la zone. La montée des déficits publics dans les pays-membres et la volonté de la France de réduire son aide (ou du moins de la stabiliser) ont accru l'importance des financements extérieurs en provenance des institutions de Bretton Woods. Les comptes d'opération sont devenus de plus en plus sensibles aux apports de la Banque mondiale et du FMI. C'est d'ailleurs en partie pour cette raison qu'a eu lieu la dévaluation du franc CFA : l'assèchement progressif des financements multilatéraux a contraint la France à s'aligner sur leur position.

Dans ces conditions, les autorités françaises ont manqué de discernement (ou ont été, une fois de plus, anesthésiées par les contraintes politiques, administratives et clientélistes) : elles n'ont pas su rendre compatibles maintien des mécanismes de la zone et ajustement réel. Elles n'ont pas su préserver la signification des comptes d'opération en tant que garantie du Trésor français et par là même exercice de la souveraineté française dans la zone. D'une part, cette incapacité s'est traduite par un manque d'initiative dans le domaine des réformes de fonctionnement de la zone : il n'y a pas eu, par exemple, de tentative de mise en place de mécanismes de différenciation de mouvements de capitaux au sein des comptes d'opération, notamment pour isoler l'aide. D'autre part, elle s'est

traduite par une incapacité à influencer les bailleurs de fonds : les Français n'ont pas réussi à éviter le traitement discriminatoire des pays de la zone par les deux institutions de Bretton Woods. Autrement dit, la France a été incapable de déployer les instruments nécessaires au maintien de l'autonomie et de la spécificité de sa politique de coopération.

En cinquième lieu, les autorités françaises n'ont pas forcément pris la mesure des conséquences de l'adoption de la logique, même aménagée, d'ajustement. En effet, la zone franc n'est pas seulement un mécanisme de coopération monétaire et financière entre la France et certains pays africains. Les dimensions économiques, sociales et politiques qui lui sont consubstantielles sont plus importantes encore (7) : à côté de la protection de la valeur de la monnaie, la zone franc représente aussi et surtout la protection des investissements étrangers, la protection des intérêts français, la protection des rentes de situation, la protection du niveau et du mode de vie des élites, la protection vis-à-vis des contraintes extérieures *via* l'aide budgétaire française et l'absence de pénurie de devises, etc. Il est inutile de s'appesantir sur les incompatibilités de fond entre la logique de l'espace protégé et la logique de l'ajustement structurel.

En sixième et dernier lieu, les membres de la zone franc n'ont pas su analyser et anticiper les conséquences de l'approfondissement des processus d'intégration européenne et de la « mondialisation » de l'économie (8).

D'une part, la confirmation à partir de 1983 du maintien dans le SME puis la réussite de la politique de désinflation et de franc fort ont eu pour conséquence l'arrêt des dévaluations automatiques du franc CFA par rapport au dollar et aux autres monnaies européennes. Or cette évolution a eu lieu alors même que les intérêts commerciaux français en zone franc chutaient de façon irrémédiable au profit des pays européens mais, plus encore, au profit de pays à monnaie dollar (9).

D'autre part, les pays de la zone franc ne constituent désormais plus qu'un enjeu économique mineur pour la France. Dans ces conditions, les objectifs de la zone se sont modifiés : ce ne sont plus les flux commerciaux entre la France et les pays africains qui importent mais l'assurance, par la France et pour les pays africains, de la convertibilité du franc CFA et d'aides budgétaires. La crispation

(7) Voir par exemple, O. Vallée, *op. cit.* et B. Hibou *L'Afrique est-elle protectionniste ?*, à paraître en 1995.

(8) Il ne s'agit pas, ici, de traiter du problème, fort complexe et qui va au-delà de notre propos, des conséquences de l'intégration européenne sur les pays africains mais seulement d'évoquer les points de compatibilité entre la stratégie française d'ajustement

réel et le maintien de la zone franc à l'identique.

(9) Voir par exemple, B. Coquet, J.M. Daniel et E. Fourman, « L'Europe et l'Afrique : flux et reflux », *Politique africaine*, 49, mars 1993 ; Ph. Hugon, « L'Afrique noire francophone : l'enjeu économique pour la France », *Politique africaine*, 5, février 1982.

sur la fixité de la parité était ainsi d'autant moins justifiée : en préconisant libéralisation des échanges extérieurs et accroissement de la concurrence, en favorisant, à court terme, la logique de finances publiques sur la logique de développement, l'adoption des politiques d'ajustement a violemment révélé cet anachronisme.

Dans ces conditions, l'adoption de la politique d'ajustement réel s'est révélée quelque peu factice : il s'est plutôt agi d'une tentative de conciliation de certaines mesures d'ajustement et de la poursuite des pratiques, laxistes, de la zone franc. Cette tentative a été un échec en raison des contraintes politiques et clientélistes (franco-françaises et franco-africaines) (10) ainsi qu'en raison de l'incapacité de la France à convaincre ses partenaires occidentaux et à jouer son rôle de médiateur.

L'intégration et les projets régionaux autour de la zone franc : une réponse tardive et spécieuse (1989-1993)

Devant la montée des contraintes (notamment financières) et des pressions (de la part des institutions de Bretton Woods), la France a été obligée de réagir à la fin des années 80. Pour tenter de rendre compatibles ajustement réel et maintien de la zone, le discours général et les projets spécifiques d'intégration régionale constituent, à partir de 1989, la doctrine officielle.

Cette dernière est, aujourd'hui encore, présentée comme la politique de coopération de la France en Afrique et particulièrement en zone franc (11). En effet, en écho à un discours général sur la nécessité et les bienfaits de l'intégration régionale, toute une série d'actions concrètes ont été entamées et conçues globalement : réformes de l'environnement juridique et financier dans le cadre de la zone franc (droit des assurances, droit des affaires, bourses régionales, etc.), réformes fiscal-douanières dans le cadre d'unions (UDEAC et UMOA), transformation des unions monétaires en unions économiques et monétaires (CEMAC et UEMOA), constitution en leur sein de conseils de convergence des politiques économiques et de surveillance multilatérale à l'instar des mécanismes de l'Union européenne.

Pour la première fois, semble-t-il, un discours d'ensemble est traduit en termes concrets et, surtout, en des termes macro-économiques. Pour autant, une analyse détaillée des projets élaborés

(10) Voir par exemple, J.-F. Bayart, *op. cit.*, 1984 et 1992.

(11) Voir par exemple, P. et S. Guillaumont, « La zone franc à un tournant : vers l'intégration régionale », *Géopolitique africaine*,

juillet-septembre, vol. 14, 1991 ; P. Guillaumont et S. Guillaumont-Jeanneney, « L'intégration économique : un nouvel enjeu pour la zone franc », *Études et documents du CERDI*, N° A-93-16.

rés et de leur (difficile) mise en œuvre peut remettre en cause la pertinence de cette approche et, plus encore, semble montrer le caractère spéculaire et essentiellement discursif de cette politique.

En premier lieu, l'unité de discours et de politique n'est qu'apparente. Elle est permise par la multiplicité des définitions et des fonctions données à ce terme (12). L'intégration régionale est présentée tour à tour comme un moyen d'accroître les recettes publiques, d'harmoniser les législations, de surmonter les difficultés nationales d'ajustement, de rationaliser l'aide, de créer un environnement moins créateur de rentes, de permettre des économies d'échelle et la construction d'un marché commun, etc. Depuis la dévaluation du franc CFA, ces fonctions se sont étendues au contrôle de la maîtrise de l'inflation et des salaires, au contrôle plus général des politiques économiques, à l'assainissement des finances publiques, à la convergence de ces politiques publiques et particulièrement des politiques budgétaires, et à la reconstruction des administrations, notamment dans leur fonction de lutte contre la fraude et les détournements.

Ce flou permet de ne pas trancher officiellement et ouvertement entre diverses orientations économiques, qui vont de l'intégration régionale libérale ou par le marché (13) (comme étape à la libéralisation extérieure et comme contournement des obstacles nationaux à l'ajustement structurel) à l'intégration régionale relativement protectionniste (comme solution de substitution à l'ajustement jugé inadéquat pour les pays africains). Il permet donc de garder les apparences de conciliation recherchées entre l'ajustement et la zone franc ou entre les organisations internationales et la France. Mais il n'empêche pas des oppositions sur des propositions concrètes (par exemple, les conflits sur la réforme fiscal-douanière entre 1990 et 1993 (14) ou, aujourd'hui, l'opposition muette mais non moins réelle et efficace des institutions de Bretton Woods aux projets régionaux français autour de la zone franc qui se traduit par des retards dans la mise en œuvre de financements communs d'études ou par le refus de négociations régionales des accords de confirmation, etc.).

En deuxième lieu, les projets d'intégration, quels qu'ils soient, ne mettent pas, par définition, l'accent sur les principales sources de revenus des pays de la zone : les exportations de produits primaires (miniers ou agricoles) à destination du reste du monde. Étant donné leur niveau de développement et l'étroitesse de leur mar-

(12) Voir J. Coussy et Ph. Hugon (dirs), *Intégration régionale et ajustement structurel en Afrique sub-saharienne*, Paris, La Documentation française, 1991 ; entretiens auprès de responsables français de la coopération.

(13) Voir par exemple pour cette conception, *L'Afrique sub-saharienne : de la crise à*

la croissance durable, chapitre 7, Washington, Banque mondiale, 1989.

(14) Voir, par exemple, B. Hibou, *Risques et enjeux de la réforme fiscal-douanière de l'UDEAC*, Paris, ministère de la Coopération, 1993.

ché, le dynamisme de ces économies ne peut en effet provenir, dans un premier temps, que d'une reprise des exportations et d'une bonne gestion de leurs revenus.

Ces projets ne peuvent donc, au mieux, que constituer une politique complémentaire et annexe aux politiques d'ajustement : c'est d'ailleurs la position des bailleurs de fonds multilatéraux. Pour la France, en revanche, cette position révèle les ambiguïtés de la nouvelle doctrine de coopération (15).

En troisième lieu, en voulant renforcer l'ensemble qu'est la zone franc, ces projets régionaux maintiennent, consciemment ou non, des institutions économiques qui sont peu adaptées à l'environnement économique international actuel dominé par les normes libérales et particulièrement peu interventionnistes. En perpétuant des liens privilégiés et complexes au sein de la zone, un système de préférence et de protection très spécifique est maintenu (surcoût lié aux préférences et à l'utilisation peu intensive du travail et des intrants locaux, coût des transports et de la taxation excessive des produits énergétiques, etc.), dont la philosophie est, malgré tous les aménagements subis sous l'effet de dix années d'ajustement, à l'opposé du libéralisme et de l'ouverture sur l'extérieur.

En quatrième lieu, l'hétérogénéité des intérêts économiques de ces pays ôte beaucoup de la pertinence économique des projets d'intégration régionale. Ces derniers supposent en effet l'existence d'intérêts communs entre les pays. Or ce sont plutôt les divergences d'intérêts qui frappent l'observateur : les divergences de conjoncture (du fait de spécialisations différentes dépendant de cycles différents) sont de peu de conséquences et pourraient même permettre, dans certaines circonstances, d'amortir les retournements de conjoncture. En revanche, les divergences structurelles sont fondamentales : alors que la Côte-d'Ivoire ou, dans une moindre mesure désormais, le Cameroun ont une industrie à conserver et à rendre compétitive, le Bénin, le Togo ou la Guinée équatoriale ont une position commerciale de transitaires à protéger ; alors que le Gabon a les structures économiques d'un émirat pétrolier, le Tchad ou la RCA vivent en grande partie de la présence militaire française.

Pour surmonter ces divergences, des mécanismes de compensation devraient être mis en œuvre. Les expériences passées ont montré leur vulnérabilité aux contraintes financières et politiques (remise en cause de la taxe de coopération régionale au sein de la CEAO dès le début de la crise budgétaire, inefficacité totale des fonds de

(15) Cependant, les rapports de l'inspection des finances soulignent également cette priorité aux activités à l'exportation : D. Lamoujard, B. Delpit et F. Perol, *Rapport d'enquête sur une approche micro-économique de l'intégration régionale*, Paris,

juillet 1992 ; M. Auberger et J. Thill, *Rapport de synthèse sur la relance des économies de la zone franc*, Paris, novembre 1994. Ce qui révèle l'absence totale d'homogénéité dans la position française (voir les conclusions).

compensation de l'UDEAC) (16). De plus, les mécanismes automatiques de solidarité au sein de la zone franc ont généralement joué en sens inverse des compensations souhaitées : l'analyse des comptes d'opération montre que ce sont les pays pauvres qui ont financé les pays les plus riches de chacune des sous-zones (17).

En cinquième lieu, la géographie des projets d'intégration apparaît largement inadéquate, voire contradictoire, par rapport à ses objectifs économiques. Cette critique reprend la critique traditionnelle du manque de pertinence de l'orientation géographique de la coopération française et, à quelques variations près, de l'inconsistance du découpage entre « champ » et « hors champ ». Mais l'oubli des pays potentiellement les plus prometteurs n'est, ici, qu'un point relativement secondaire. En revanche, le fait de négliger les influences, sur les pays de la zone, de leurs voisins hors zone franc (et particulièrement du Nigeria) remet en cause la viabilité même de ces projets dans le contexte actuel d'ajustement structurel étendu à l'ensemble de l'Afrique (18).

Il est à peine nécessaire de rappeler que si la perte de compétitivité sur les marchés intérieurs a été aussi forte, si les politiques de protection se sont révélées aussi inefficaces, si les déséquilibres de la balance des capitaux ont été aussi importants en zone franc, c'est parce que cette dernière est loin d'être une forteresse protectionniste et que les relations entre les pays sont beaucoup plus importantes que ce que révèlent les données statistiques sur le commerce extérieur. De plus, cette situation est, on le sait, moins due à l'écart entre taux de change bilatéraux qu'à la pénurie de devises dans les pays hors zone franc et à l'attrait qu'y exerce une monnaie forte et convertible.

En sixième et dernier lieu, les difficultés dans la mise en œuvre de ces projets montrent le caractère inadéquat de certains moyens d'action ou de certains présupposés.

Tout d'abord, la politique d'intégration jusqu'ici préconisée par la France apporte une réponse prioritairement juridique à des problèmes qui sont avant tout économiques et, surtout, politiques.

(16) Voir les travaux critiques des expériences passées d'intégration régionale. Par exemple, P. Robson, *Intégration régionale, développement et équité. L'intégration économique en Afrique de l'Ouest*, Paris, Economica, 1987 ou *UDEAC : an Approach to Reform*, Banque mondiale, multigr. 1990 ; Maxwell Stamp, *Étude provisoire sur la réforme tarifaire et autres incitations industrielles de l'UDEAC*, 1988 ; J. Coussy et Ph. Hugon (dirs.), *op. cit.*, 1991.

(17) Voir par exemple, P. Honohan, « Monetary Cooperation in the CFA Zone »,

in A. Chhibber et S. Fisher (dirs), *Economic Reform in Sub-saharan Africa*, A World Bank Symposium, Washington, 1991.

(18) Voir les travaux de l'équipe IRAM-INRA-UNB et notamment *Échanges céréaliers et politiques agricoles dans le « sous-espace » ouest : quelle dynamique régionale ?*, rapport de synthèse, Paris, 1991 et J. Egg et J. Igue, *L'intégration par les marchés dans le sous-espace est : l'impact du Nigeria sur ses voisins immédiats*, rapport de synthèse, Paris, avril 1993 ; les travaux des observatoires frontaliers et notamment OCISCA (Cameroun/Nigeria).

Ensuite, les projets d'intégration s'appuient sur les banques centrales dont on a vu que les dérives sont en partie à l'origine des dévoiements de la zone franc (dépassement des limites sur les avances aux États, absence de pression en vue du paiement des pénalités sur les positions débitrices, gestion douteuse des transferts et des crédits, politique expansive de crédit, etc.). Enfin, l'accent mis sur les règles est sans aucun doute inopportun dans des pays dont les appareils administratifs n'existent presque plus et où les mesures effectives ne sont que des dérogations à un droit commun qui n'est, par ailleurs, jamais appliqué (19) (voir par exemple les difficultés, pour ne pas dire l'impossibilité de mettre en place les mesures les plus importantes de la réforme fiscal-douanière de l'UDEAC).

Il en résulte que cette politique d'intégration régionale n'a pas pu (et ne pourra pas davantage à l'avenir) constituer une politique économique cohérente de coopération en zone franc. Durant les années 1989-1993, ces difficultés intrinsèques aux projets d'intégration se sont vues aggraver par un contexte international de plus en plus défavorable à la politique française.

Tout d'abord, l'environnement économique extérieur des pays africains s'est encore détérioré avec la hausse, puis le maintien de taux d'intérêt réels à un niveau particulièrement élevé, la baisse des cours des matières premières (depuis le milieu des années 80), la chute du dollar (à partir de 1985) et la force du franc français, les conséquences des dévaluations dans les pays voisins de ceux de la zone, etc.

Ensuite, les pays censés être moteur de leur région respective (la Côte-d'Ivoire en Afrique de l'Ouest et le Cameroun en Afrique centrale) sont entrés dans des récessions particulièrement sévères.

Enfin et surtout, les bailleurs de fonds internationaux ont durci leur position quant à la nécessité de dévaluer le franc CFA ; la France a été incapable d'user de son pouvoir de quatrième actionnaire de la Banque mondiale pour l'influencer. Les financements des institutions de Bretton Woods (et à leur suite, la plupart des financements bilatéraux) se sont peu à peu taris. Durant ces années, l'ajustement réel n'a donc pas seulement consisté en un ajustement structurel sans dévaluation des monnaies locales, mais en un ajustement structurel sans le soutien des bailleurs de fonds multilatéraux et sans la rigueur, pour l'aide française, des conditionnalités économiques.

(19) Voir B. Hibou, 1995, *op. cit.*

La dévaluation et la spécificité française en Afrique : l'impossible « doctrine Ballardur » ? (1993-1995)

La dévaluation a souvent été analysée comme la normalisation (ainsi que le révèlent les critiques de lâchage ou l'analyse de la multilatéralisation de l'aide française), comme la révision de la politique économique d'aide et de coopération, et la coordination de cette dernière avec les autres acteurs bi- et multi-latéraux.

Avec l'adoption définitive de la logique de l'ajustement et l'alignement sur le FMI et la Banque mondiale (comme le laissent à penser les accusations d'« aveu d'échec », de « démission », etc.), il y aurait enfin une vraie politique, certes peu originale et en totale rupture historique avec ses interventions traditionnelles, mais non moins réelle.

La dévaluation est en effet la première concrétisation de la « doctrine Ballardur », autrement dit de la politique de subordination des engagements financiers de la France aux décaissements des institutions de Bretton Woods : même si les raisons profondes de la dévaluation se trouvent ailleurs, c'est bien parce que la pression de ces dernières était trop forte et que la France ne voulait (ne pouvait) plus financer seule les pays de la zone que la décision a finalement été prise.

Cependant, cette nouvelle orientation, parce que ses conséquences peuvent remettre en cause la spécificité de l'intervention française en Afrique, se révèle extrêmement exigeante, notamment en termes politiques et géostratégiques. Et il n'est pas certain que les principales instances de coopération françaises acceptent ce qu'elles peuvent considérer comme une renonciation à toute l'histoire de la France en Afrique.

En effet, il n'est pas certain que la « doctrine Ballardur » soit compatible, à long terme, avec le maintien de la zone franc, du moins dans son fonctionnement actuel. On a vu plus haut comment la recherche de diversification des bailleurs de fonds dans la zone, dans un contexte de crise financière, avait eu pour principale conséquence l'« intrusion » des institutions de Bretton Woods dans le pré carré français et la fragilité des comptes d'opération aux pressions de celles-ci. Depuis la dévaluation, cette présence est toujours aussi pesante dans la mesure où ce sont leurs apports qui expliquent en partie (avec la hausse des cours des matières premières et les premiers effets incitatifs de la dévaluation sur les exportations traditionnelles) le rétablissement des comptes d'opération après janvier 1994.

Aujourd'hui, les contraintes de la « doctrine Ballardur » se traduisent par des risques plus grands encore avec, notamment, le danger d'éclatement de la zone : en optant pour une implication croissante d'autres partenaires dans la zone franc, la France a déli-

bérement aggravé cette « dépendance ». Dans la mesure où un certain nombre de pays ne parviennent plus à conclure des accords avec le FMI, elle est d'ores et déjà confrontée à cette nouvelle contradiction. Si elle comble les déficits des finances publiques, elle renonce *de facto* à sa nouvelle doctrine et s'aliène à nouveau la communauté internationale. Si elle maintient son cap de rigueur, les pays concernés ne pourront longtemps accumuler arriérés intérieurs et extérieurs sans être tentés de sortir de la zone (20). Or il est peu probable que cette dernière survive au départ d'un nombre trop élevé de pays ou au départ de pays-leader. Ce risque n'est pas, aujourd'hui, lointain : sur les six pays de la BEAC, cinq pays (tous sauf le Gabon pour d'évidentes raisons) se trouvent dès à présent « off track », c'est-à-dire en situation potentielle ou réelle de rupture avec le FMI.

La réalité et l'importance de ce risque sont d'ailleurs révélées aujourd'hui par les bricolages de bailleurs de fonds face à la situation camerounaise : pour éviter d'avoir à faire face à des décisions aussi importantes avant les élections présidentielles françaises, les autorités de la zone franc ont réussi à dissuader le FMI de rompre avec ce pays et ont mis en place un programme intermédiaire de référence (« shadow program ») puis une suspension de programme (et non pas une rupture entérinée par le Board du FMI).

Par ailleurs, il n'est pas exclu que la « doctrine Balladur » s'accompagne d'une poursuite de la traditionnelle politique par réseaux, comme l'ont récemment suggéré les voyages de certaines personnalités politiques françaises en Afrique (21). Il serait alors optimiste de parler d'une nouvelle stratégie : on retrouverait la ligne jusqu'à présent suivie, qui allie certaines exigences de rigueur avec des infractions à ces règles en raison de pressions politiques et clientélistes.

Les risques de la perpétuation d'une telle stratégie ne sont pas illusoire. En effet, on retrouve dans l'attitude actuelle de la coopération française un certain nombre de caractéristiques préoccupantes qui ont expliqué les erreurs passées.

A l'instar de la « politique » des années antérieures à la dévaluation du franc CFA, les administrations concernées n'ont reçu aucune consigne de réflexion sur les modifications possibles des mécanismes de la zone. Or s'il est une condition à la survie de celle-ci, c'est bien l'introduction d'un mécanisme de flexibilité du franc CFA par rapport au franc français. Ainsi, avec la chute du dollar, le franc CFA s'est déjà réévalué d'environ 10 % depuis le 11 janvier 1994 (22). Quoi

(20) Pour un développement de cette argumentation dans le cadre de l'UDEAC, voir B. Hibou, « Les contradictions de l'intégration régionale en Afrique centrale », *Politique africaine*, 54, juin 1994.

(21) Voir par exemple J.-F. Bayart,

« Charles Pasqua en Afrique », *La Croix, L'Événement*, 4 mars 1995, p. 21.

(22) Voir les travaux de la Caisse française de développement et notamment le suivi des prix par B. Leenhardt.

qu'il en soit, il est peu probable que le FMI change de doctrine : or, un mois seulement après la dévaluation du franc CFA, il s'interrogeait déjà sur la possibilité de modifier le taux de change des pays africains de la zone de façon plus automatique (23). Étant donné son poids, désormais reconnu, dans le pré carré français, il paraît contradictoire, et pour tout dire dangereux pour la France, de ne pas réfléchir dès à présent à cette éventualité.

Il en va de même pour nombre de questions comme la géographie de la zone et la cohabitation de pays à monnaie convertible et de pays à monnaie inconvertible.

C'est pourquoi une interprétation moins optimiste de la dévaluation est permise : la décision de dévaluer serait moins l'indication de l'adoption d'une nouvelle politique que le révélateur de cette absence traditionnelle de politique en zone franc.

Depuis 1983 (remise en cause de la politique économique keynésienne et expansionniste en France et poursuite de l'objectif prioritaire du franc fort) et surtout 1985 (politique américaine de dépréciation du dollar), la dévaluation paraissait inéluctable. Cette position était adoptée au Trésor dès 1986-1987 : ce sont des blocages politiques et l'incohérence de la politique de coopération française qui expliquent que cette décision n'ait été prise qu'en janvier 1994.

Par ailleurs, en 1993-1994, les raisons qui ont permis la décision de dévaluer le franc CFA ont été financières (pression sur l'aide française) et diplomatiques (pression sur l'isolement de la France au sein de la communauté financière internationale). Mais les raisons qui avaient provoqué ces attitudes de la part des bailleurs de fonds (et des observateurs les plus avertis) étaient avant tout économiques (24). Les premiers résultats de la dévaluation confirment d'ailleurs ce diagnostic : alors que les exportations traditionnelles ont connu une véritable incitation (grâce également à l'embellie des cours et aux bonnes conditions climatiques), la situation des finances publiques, si elle se trouve sous plus grande pression et sous surveillance internationale plus étroite, n'en est pas moins préocupante dans la plupart des pays, y compris en Côte-d'Ivoire, réputée être le bon élève.

La décision de financer, pendant deux ans, les mensualités de la Côte-d'Ivoire et du Cameroun à la Banque mondiale, ne peut donc plus être présentée comme la seule préparation de la dévaluation. A la lecture des difficultés ainsi énumérées de la politique française en zone franc, cette décision apparaît tout aussi bien (voire plutôt ?) comme le camouflage des contradictions de la politique

(23) « L'ancienne stratégie d'ajustement des pays de la zone franc sapait leur situation budgétaire », *Bulletin du FMI*, 14 février 1994.

(24) Pour le glissement d'objectifs de la dévaluation, voir J. Coussy, « Des objectifs évolutifs », *Politique africaine*, 54, juin 1994.

économique de la France en zone franc : éviter de montrer la fragilité des comptes d'opération et donc, la perte d'influence, ou du moins l'effritement de la marge de manœuvre de la France dans sa zone traditionnelle d'influence.

*
* *

Le bilan de la coopération économique de la France en Afrique durant les deux septennats de François Mitterrand apparaît donc passablement négatif.

En voulant à la fois adopter, ne serait-ce que partiellement, la logique de l'ajustement et conserver son principal outil de coopération (la zone franc), la France se trouve dans une impasse. Elle est la première à financer des mesures qui mettent en péril ses derniers intérêts en Afrique (mais non forcément en France). Elle a vu sa marge de manœuvre considérablement diminuer dans sa propre sphère d'influence et risque de voir son intervention se banaliser sans le vouloir et sans en tirer parti.

Par ailleurs, la France, n'a pas su inscrire ses interventions économiques traditionnelles, dont une partie était économiquement légitime et efficace, dans le nouveau cadre des politiques d'ajustement. Ainsi, les projets et les interventions par filières n'ont pas été intégrées dans une analyse macro-économique et ils en ont considérablement souffert. C'est ainsi que les activités de la Caisse française de développement ont largement été pénalisées par le retard pris dans la décision de dévaluer : dans la mesure où l'enveloppe budgétaire restait la même, des sommes ont été affectées au budget au lieu de l'être à des dépenses productives ; de nombreuses entreprises ont fait faillite ; des investissements n'ont pas été réalisés (notamment les plantations de palmier à huile ou d'hévéa), etc.

De plus, les autorités françaises n'ont jamais réussi à développer une politique propre face aux propositions des institutions de Bretton Woods, malgré leur position parfois très critique (25). Les alternatives qu'elles ont proposées n'ont jamais été rigoureusement développées (cas du « développement autocentré »), rendues cohérentes avec les contraintes des choix nationaux (maintien de la zone franc) ou internationaux (caractère indiscuté et inéluctable de l'ajustement) et traduites en termes opérationnels (ainsi la volonté de mettre en évidence le rôle, à côté des « mauvaises politiques économiques internes », de l'environnement extérieur, de la détérioration des termes de l'échange ou du poids de la dette n'a jamais abouti à des propositions concrètes).

(25) Y compris au lendemain de la dévaluation : voir le discours de François Mitterrand au dernier sommet franco-africain de

Biarritz (extraits dans *Le Monde*, 11 novembre 1994).

Les instances de coopération n'ont pas réussi à mettre en forme des positions claires sur des questions aussi fondamentales que le rôle de l'État dans l'économie ou leur mode d'insertion dans l'économie internationale. Dans les rares cas où les administrations ont réussi à proposer une vision claire sur un problème fondamental (par exemple les rapports Thill sur la fiscalité), les blocages administratifs et politiques, la multiplicité des lieux d'interventions et les incohérences des choix français ont empêché leur traduction en mesures de politique économique radicales (avec, par exemple, la poursuite des aides budgétaires qui ont pour principal effet de se substituer à tout effort de fiscalité).

Enfin, malgré un nombre certain d'études théoriques sur le sujet (26), elles n'ont pas entamé véritablement de travaux concrets sur les conséquences de l'approfondissement du processus d'intégration européenne sur la coopération en Afrique. Ceci s'explique à la fois par l'absence de position claire de la France et par les réticences des membres de l'Union européenne, comme le révèlent aujourd'hui les difficultés sur le renouvellement des accords ACP-CEE.

En définitive, la philosophie de l'intervention économique de la France en zone franc semble être synonyme de ravaudage. Depuis le début des années 80, il y a eu montée de l'aide d'urgence avec la multiplication des interventions de court terme : il s'agissait d'éviter les déficits trop importants et la constitution d'arriérés intérieurs trop déflationnistes en faisant les « fins de mois » ; d'éviter que les fonctionnaires ne soient pas payés pendant trop longtemps ; d'éviter la rupture totale avec la communauté internationale en empêchant la constitution d'arriérés extérieurs trop importants, etc. Ce choix est non seulement contre-productif économiquement et peu propice au développement mais il provoque, également, une plus grande vulnérabilité aux pressions politiques et aux interventions clientélistes.

Béatrice Hibou

Université de Versailles

(26) Voir par exemple, Ch. de Boissieu, *Propositions pour l'aménagement de la zone franc*, ministère de la Coopération, 1982 ; M. Lelart, « Le système monétaire européen et le système monétaire franco-africain », *Eurépargne*, 11, novembre 1985 ; P. et S. Guillaumont, « Monnaie européenne et monnaies africaines », *Revue française d'économie*, vol. IV, n° 1, janvier 1989 ; B. Coquet et

J.M. Daniel, « Quel avenir pour la zone franc ? », *La Revue de l'OFCE*, 41, septembre 1992 ; J. Adda, « Quelques remarques sur la parité du franc CFA et l'avenir de la zone franc après Maastricht », in *La Revue de l'OFCE*, 41, septembre 1992 ; ou encore les numéros spéciaux de *Politique africaine* (mars 1993) et de *Tiers Monde* (été 1994).