



# Zones monétaires et développement : la zone franc, de la décolonisation à l'internationalisation

Vincent Duchaussoy

DANS **MONDE(S)** 2018/1 N° 13 , PAGES 107 À 132  
ÉDITIONS **PRESSES UNIVERSITAIRES DE RENNES**

ISSN 2261-6268

ISBN 9782753574496

DOI 10.3917/mond1.181.0107

Date de mise en ligne : 04/06/2018

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-mondes-2018-1-page-107?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...  
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour Presses universitaires de Rennes.**

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

# Zones monétaires et développement : la zone franc, de la décolonisation à l'internationalisation

Vincent Duchaussoy

Université de Rouen-Normandie

Presses universitaires de Rennes | Téléchargé le 06/06/2026 sur <https://shs.cairn.info/> (IP: 216.73.216.36)

## Résumé

À travers le cas des accords de coopération monétaire unissant la France et quatorze pays d'Afrique subsaharienne dans le cadre de la zone franc, cet article se propose d'explorer le rôle de la monnaie dans la mise en œuvre des politiques de développement économique des anciennes colonies françaises en Afrique. De la décolonisation au transfert de souveraineté, de la crise de la dette publique à la tutelle des institutions multilatérales, la monnaie apparaît en effet comme un outil de gestion de la politique des États en faveur du développement.

**Mots-clefs :** Développement – Afrique – Zone franc – Franc CFA – Monnaie.

## Abstract

### ***Monetary Zones and Development: the Franc Zone from Decolonization to Globalization***

*Through the case study of monetary cooperation agreements between France and fourteen countries of Sub-Saharan Africa, this paper focuses on the role of this currency in the implementation of economic development policies in former French colonies in Africa. From decolonization to the transfer of sovereignty, and from the public debt crisis to the multilateral institutions' trusteeship, the currency appears to be a management tool for state policies that support development.*

**Keywords:** *Development – Africa – Franc zone – CFA Franc – Currency.*

La problématique de l'ancrage de l'Afrique dans la mondialisation n'est pas nouvelle à l'échelle de l'histoire du continent. Divers travaux montrent à eux seuls combien l'Afrique s'est toujours inscrite dans une dimension mondiale<sup>1</sup>. La décolonisation du continent dans la seconde moitié du xx<sup>e</sup> siècle implique toutefois de repenser les enjeux liés à la place dans le monde et dans les circuits internationaux de nombre des États africains nouvellement indépendants. À ce titre, la zone franc offre un cas d'étude particulier, reflet de l'histoire complexe d'un système monétaire inventé sous la colonisation et toujours en vigueur, au prix de multiples aménagements des années 1960 à nos jours<sup>2</sup>. À travers cette coopération monétaire unique au monde, qui fait de la zone franc

la plus ancienne zone monétaire en activité, une large partie de l'Afrique francophone est engagée depuis plusieurs décennies dans une construction à tout le moins transnationale qui se manifeste par l'édification d'une unification monétaire d'abord, puis économique, en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale.

Créée en 1939 dans le but d'exclure les colonies françaises d'Afrique du contrôle des changes consécutif à l'entrée en guerre, la zone franc constitue la zone monétaire active la plus ancienne au monde. Elle réunit la France, les Comores et 14 pays d'Afrique subsaharienne répartis en deux unions monétaires distinctes<sup>3</sup>. En Afrique de l'Ouest, l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UMOA) regroupe aujourd'hui le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo. En Afrique centrale, la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC) regroupe le Cameroun, le Congo, le Gabon, la Guinée équatoriale, la République centrafricaine et le Tchad. Chacune de ces unions monétaires possède une banque centrale commune : la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) pour l'UMOA<sup>4</sup>,

1 Citons notamment Frederick Cooper, *L'Afrique dans le monde : Capitalisme, empire, État-nation*, Paris, Payot, 2015; Jacques Frémeaux, *Les empires coloniaux dans le processus de mondialisation*, Paris, Maisonneuve & Larose, 2002; Émilie Robin Hivert, Georges-Henri Soutou (dir.), *L'Afrique indépendante dans le système international*, Paris, Presses universitaires Paris-Sorbonne, 2012; Arnaud Bourgain, Jean Brot, Hubert Gérardin (dir.), *L'intégration de l'Afrique dans l'économie mondiale*, Paris, Karthala, 2014.

2 David Fielding, *The Macroeconomics of Monetary Union: An Analysis of the CFA Franc Zone* (Routledge: 2015); Vincent Duchaussoy, *Zone franc : 40 ans de coopération monétaire*, Paris, Banque de France, 2012; David Stasavage, *The Political Economy of a Common Currency: The CFA Franc Zone since 1945* (Aldershot: Ashgate, 2003); Olivier Vallée, *Le prix de l'argent CFA : Heurs et malheurs de la zone franc*, Paris, Karthala, 1989; Benoît Claveranne, *La zone franc : Au-delà de la monnaie*, Paris, Economica, 2005; BCEAO, *Histoire de l'Union monétaire ouest-africaine*, Paris, Georges Israël, 2000, 3 vol.

3 La Guinée (en 1958), Madagascar (1972) et la Mauritanie (1973) ont quitté la zone franc. La Guinée équatoriale (1985) et la Guinée Bissau (1997), respectivement anciennes colonies espagnole et portugaise, l'ont rejoint.

4 L'Union monétaire ouest-africaine (UMOA), créée en 1962 a été transformée en 1994 en Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Par commodité de langage, nous avons choisi de conserver ici



*currency board* – utilisé dans la zone sterling<sup>8</sup>. Contrairement à ce dernier, dans lequel les possibilités d'émission monétaire de la caisse dépendent strictement des réserves déposées auprès du garant, dans la zone franc les tirages sur les comptes d'opérations sont illimités. Cela signifie que le compte peut se trouver en situation de découvert – ce qui s'est produit à plusieurs reprises dans les années 1980. Dans ce cas, le découvert donne lieu à des intérêts débiteurs perçus par le Trésor français, qui en verse au contraire aux banques centrales africaines lorsque le solde est créditeur. L'intérêt de ce système est de ne pas lier l'émission de monnaie aux soldes de réserves disponibles, c'est-à-dire peu ou prou aux recettes d'exportations. Pour des économies très dépendantes des exportations de matières premières, ce système de compte d'opération permet d'amenuiser l'effet immédiat d'une baisse des revenus sur la circulation monétaire. La raison d'être majeure de la zone franc, qui explique son attrait pour de nombreux chefs d'États africains, est la stabilité monétaire qu'elle procure. En regard des difficultés monétaires chroniques rencontrées par le géant économique nigérian par exemple, ce n'est pas un mince avantage<sup>9</sup>.

La zone franc, dans son acception post-coloniale, est donc bien une coopération

monétaire mais sa nature est éminemment politique, puisqu'elle lie désormais des États souverains. Cependant, le rôle de la France comme pivot du système et sa nature d'ancienne puissance colonisatrice suscitent nombre de controverses quant au pouvoir réel détenu par les États africains, et donc à la réalité de la décolonisation<sup>10</sup>. À la lumière de l'exploitation des archives africaines et françaises de cette histoire singulière, la zone franc apparaît pourtant comme une réalité moins figée qu'elle n'est parfois présentée<sup>11</sup>.

8 Michel Lelart, « L'Union monétaire en Afrique de l'Ouest », *op. cit.*, p. 110 (cf. note 6).

9 Oged Orekyeh, *The Naira Worshipers* (New York: Oco Publications, 2016).

10 Kako Nubukpo, « Politique monétaire et servitude volontaire », *Politique africaine*, n° 105, 2012, p. 70-84. Sur la décolonisation française, voir notamment : Tony Chafer, *The End of Empire in French West Africa* (Oxford; New York, Berg 3PL, 2002); Catherine Coquery-Vidrovitch, Odile Goerg (dir.), *L'Afrique occidentale au temps des Français*, Paris, La Découverte, 1999; Catherine Coquery-Vidrovitch, Odile Goerg, Jean-Luc Martineau, Didier Nativel (dir.), *Les indépendances en Afrique : l'événement et ses mémoires*, Rennes, PUR, 2013; Charles-Robert Ageron, Catherine Coquery-Vidrovitch, Gilbert Meynier, Jacques Thobie, *Histoire de la France coloniale, 1914-1990*, Malakoff, Armand Colin, 2016; Philippe Oulmont, Maurice Vaïsse, *De Gaulle et la décolonisation de l'Afrique subsaharienne*, Paris, Karthala, 2014; Pierre Vermeren, *Le choc des décolonisations*, Paris, Odile Jacob, 2015.

11 Pour la rédaction de cet article, nous avons principalement utilisé les fonds d'archives des Archives nationales de France (AN), de la Banque de France (ABF), ainsi que du ministère des Affaires étrangères (AMAE). Pour la partie africaine, nous avons pu consulter les archives, inédites, de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO). Ces archives n'étant pas librement consultables par le public, nous remercions ici chaleureusement la BCEAO, son gouverneur Tiémoko Meyliet Kone, son secrétaire général Abdoulaye Seck et son chef du service de la Documentation, Souleymane Sidibé, pour la confiance qu'ils nous ont témoignée en nous autorisant à consulter librement leurs archives. Enfin, cette étude est

Comment, dès lors, expliquer la permanence, plus de 60 ans après les indépendances, d'un système monétaire qui puise son origine dans l'administration coloniale de la monnaie ? Il semble que les évolutions institutionnelles apportées à la zone franc depuis 1960 aient eu pour objectif d'adapter à la double exigence de la souveraineté africaine et du développement économique un système monétaire auquel les gouvernants des pays africains de la zone franc n'ont jamais vraiment semblé vouloir renoncer, dans une forme de continuité de la relation coloniale qui caractérise le processus de décolonisation<sup>12</sup>. Les contraintes internationales, de la fin des accords de Bretton Woods à la crise des dettes souveraines, de la prégnance croissante des institutions multilatérales à la dynamique de la mondialisation, peuvent-elles expliquer la prévalence de ces unions monétaires du troisième type ? Alors que le processus de transfert de souveraineté se double d'un engagement en faveur du développement économique dans un contexte de croissance des recettes issues de l'exportation, la crise de la dette des années 1980 accroît la tutelle des institutions multilatérales dans la gouvernance du système monétaire et menace la souveraineté acquise dans la décennie précédente. Les États de la

zone franc tentent alors de promouvoir la poursuite de l'intégration régionale comme remède à la menace d'isolement sur la scène mondiale, accrue par les politiques de libéralisation menées au tournant des années 1990.

## Indépendance, souveraineté et développement

L'indépendance des anciennes colonies françaises d'Afrique s'est traduite, sur le plan monétaire, par quelques aménagements du système de la zone franc, pour certains anticipés dès la fin des années 1950, notamment en ce qui concerne la création des banques centrales<sup>13</sup>. Il faut toutefois attendre quelques années pour que les règles de la coopération entre la France et ses anciennes colonies entérinent véritablement la rupture majeure induite par les indépendances, puis que celles-ci ne s'accompagnent d'une souveraineté monétaire revendiquée au sein d'une coopération volontairement maintenue sur des bases nouvelles. Les années 1960 et 1970 ne sont pas seulement celles de l'indépendance politique mais également d'un processus de transformation institutionnelle de la zone franc.

complétée par l'analyse des archives du Fonds monétaire international (AFMI).

12 Frederick Cooper, *Citizenship between Empire and Nation: Remaking France and French Africa, 1945-1960* (Princeton: Princeton University Press, 2014).

13 Guia Migani, « Du franc CFA au franc CFA. La Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest. Les États africains et la France (1955-1962) », in Olivier Feiertag, Michel Margairaz (dir.), *Les banques centrales et l'État-nation. The Central Banks and the Nation-State*, Paris, Presses de Sciences Po, 2016, p. 261-280.

## *L'indépendance politique*

L'accession à l'indépendance des anciennes colonies françaises n'a que très modestement bouleversé l'équilibre institutionnel colonial de la zone franc. Dans ce domaine comme ailleurs, elle ne marque ni sécession ni véritable rupture, comme le note Tony Chafer<sup>14</sup>. Le plus grand bouleversement a en fait précédé la décolonisation de la majorité de ces territoires en 1960. En 1958, en effet, la Guinée de Sékou Touré refuse par référendum le projet de Communauté française proposé par le Général de Gaulle, entraînant la proclamation de l'indépendance de la République de Guinée et son départ concomitant de la zone franc. Le pays crée alors sa propre monnaie, le franc guinéen, administré par la Banque centrale de Guinée. Touré a toutefois échoué à entraîner avec lui les autres anciennes colonies françaises, et la Guinée est restée la seule à faire défection<sup>15</sup>. Créés en 1955 pour transférer à la puissance publique l'émission monétaire jusque-là partiellement confiée à une banque privée<sup>16</sup>, les instituts d'émission

de l'AOF-Togo et de l'AEF-Cameroun<sup>17</sup> ont été transformés dès 1959 en Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) et Banque centrale des États de l'Afrique équatoriale et du Cameroun (BCEAEC). Des banques centrales communes ont donc été créées pour des États dont l'existence n'était pas encore officielle.

Pour autant, la zone franc demeure largement un système monétaire colonial, administré depuis la France. Ainsi, les sièges des deux banques centrales sont situés à Paris, rue du Colisée, les réserves centralisées par elles étant toujours portées dans leur intégralité au compte d'opération et la France demeurant majoritaire au sein du Conseil d'administration des deux banques, dont la direction générale est assurée par deux Français issus de la Caisse centrale : Robert Julienne pour la BCEAO et Claude Panouillot pour la BCEAEC. La France reste donc très présente et interventionniste dans l'après-décolonisation, à l'image de son rôle dans le domaine militaire et sécuritaire<sup>18</sup>. Néanmoins, les banques

14 Tony Chafer, *The End of Empire*, op. cit. (cf. note 10).

15 Guia Migani, « Sékou Touré et la contestation de l'ordre colonial en Afrique sub-saharienne, 1958-1963 », *Monde(s). Histoire, espaces, relations*, n° 1, 2013, p. 257-273.

16 Créée en 1901 pour prendre la suite de la Banque du Sénégal, elle-même créée en 1853, la Banque de l'Afrique occidentale (BAO) disposait du privilège d'émission pour l'Afrique de l'Ouest. En Afrique centrale, celui-ci était cependant assuré depuis 1945 et la création du franc CFA par la Caisse centrale de la France d'Outre-mer, conséquence du ralliement de ces

territoires à la France Libre pendant la Seconde Guerre mondiale et de la rupture monétaire qui en a résulté. Cf. Robert Julienne, *Vingt ans d'institutions monétaires ouest-africaines, 1955-1975. Mémoires*, Paris, L'Harmattan, 1988. Sur la BAO banque d'émission : Lionel Zinsou-Derlin, « La Banque de l'Afrique occidentale dans la crise », *Revue française d'histoire d'outre-mer*, n° 232, 1976, p. 506-518.

17 AOF : Afrique occidentale française; AEF : Afrique équatoriale française.

18 Jean-Pierre Bat, « Le rôle de la France après les indépendances », *Afrique contemporaine*, n° 235, mars 2011, p. 43-52.

centrales tentent déjà d'africaniser leur personnel, en recrutant notamment auprès des écoles de commerce françaises, priées de désigner à la banque centrale des étudiants africains ayant « de solides connaissances de base en matière d'économie générale, de gestion financière et de comptabilité<sup>19</sup> ». Cette stratégie d'africanisation du personnel est commune à d'autres institutions financières en Afrique. Elle précède parfois l'indépendance, comme l'ont montré les travaux de Stéphanie Decker<sup>20</sup>. Pour les banques centrales de la zone franc, ces initiatives visent tant à renouveler les effectifs du siège à Paris qu'à étoffer le personnel de ses agences en Afrique, dont certaines sont en cours de déploiement afin de garantir la présence de l'institution sur le territoire de chacun des États. Au sein de celles-ci, le départ en stage à Paris de jeunes agents africains encore en formation est régulièrement freiné par les directeurs d'agence en raison d'effectifs jugés insuffisants pour pallier leur départ<sup>21</sup>. Ainsi, en 1964, l'agence de la BCEAO à Lomé (Togo) est sollicitée pour désigner l'un de ses cadres moyens africains pour un stage dans les services centraux à Paris. Le directeur français

de l'agence, G. Cezac, se montre réservé face à la diminution de son personnel d'encadrement qui en résulterait. Il se résigne finalement à désigner l'agent Dohnani, bien que considérant Lawson comme son meilleur élément. Il entend en effet conserver ce dernier pour le préparer à prendre la sous-direction dans un délai de deux ans. Après avoir communiqué ce choix au directeur général adjoint Maurice Boyer, en mars 1964, Cezac s'inquiète néanmoins deux mois plus tard de ce que cette désignation de Dohnani pourrait être prise par lui comme une sorte de promotion. Or, dans l'esprit de Cezac, la position de « dauphin » de l'agence reviendrait plutôt à Lawson. Ce cas illustre les difficultés de la promotion des cadres africains des agences nationales, même si le choix du directeur est finalement respecté, Lawson accédant quelques années plus tard à la direction nationale de la BCEAO pour le Togo<sup>22</sup>. En revanche, la tentative de nommer des agents africains dans un pays autre que le leur se heurte semble-t-il à la volonté des États d'avoir affaire à des nationaux. Ainsi, si le Gabonais Casimir Oyé-Mba réalise une partie de son stage à Garoua (Cameroun), c'est à l'agence de Libreville qu'il sera nommé avant d'en prendre la tête quelques années plus tard.

19 Archives BCEAO, Z222400, Lettre de Robert Julienne à diverses écoles de commerce et de gestion françaises, 14 décembre 1962.

20 Stephanie Decker, "Decolonising Barclays Bank DCO? Corporate Africanisation in Nigeria, 1945-1969", *The Journal of Imperial and Commonwealth History* (2005/3), p. 419-440.

21 BCEAO, Z222400, Lettre de l'agence de Dakar au directeur général adjoint, 14 mars 1964.

22 BCEAO, Z222400, Échanges de courriers entre la direction générale de la BCEAO et l'agence de Lomé, mars à mai 1964.

Malgré ces difficultés anecdotiques, certains États africains de la zone franc plaident, dès le début des années 1960, pour une transformation plus radicale de la coopération monétaire. Si les échanges entre les pays africains de la zone franc et la partie française montrent que les réformes monétaires qui donnent lieu au traité instituant l'UMOA<sup>23</sup> font l'objet de véritables négociations, certains États sont plus revendicatifs. Ainsi en est-il du Dahomey (aujourd'hui Bénin) qui demande le transfert du siège de la banque centrale en Afrique et l'attribution de la présidence du conseil d'administration à un Africain, mais aussi une augmentation des possibilités d'avance de la banque centrale aux Trésors nationaux, dans un objectif de financement du développement<sup>24</sup>. Or, les principes directeurs de la politique de crédit de la BCEAO définis en 1962 ne laissent que peu de place à ce type de financements, prévoyant que la banque doit « pour assurer la solvabilité de son émission [...] ne mobiliser que des crédits qui assurent le financement d'opérations de production, d'échanges, et dans certains cas d'investissement<sup>25</sup> ». C'est ainsi que, considéré comme une opération de crédit à l'économie privée,

l'escompte des obligations cautionnées est assimilé par le conseil d'administration de la banque centrale à des crédits bancaires purs et simples<sup>26</sup>. Contrairement à ce qui prévaut en France à la même époque, les obligations d'État ne sont donc pas privilégiées par rapport à une demande de financement émanant d'une banque ou d'une entreprise<sup>27</sup>. Pour pallier ce manque de financements directs des économies africaines par leur banque centrale et « remédier à l'insuffisante adaptation de l'ensemble des moyens de financement jusqu'ici disponibles aux besoins de l'économie<sup>28</sup> », la BCEAO et la Caisse centrale de coopération économique (CCCE) mettent au point un dispositif de prêts jumelés à moyen et long terme. C'est toutefois sur cette question du financement du développement que naissent par la suite les premières critiques des États africains sur le fonctionnement de la zone franc.

### *Une volonté réformatrice*

Des maigres velléités réformatrices du début des années 1960, la seule concrétisation tangible fut la décision du Mali, le 30 juin 1962, de renoncer aux accords de Matignon.

23 Par les accords de Matignon du 12 mai 1962.

24 BCEAO, Z61033-2, Note « Remarques effectuées au Dahomey sur les projets de réforme monétaire », en réaction au mémorandum préparé par la France, s. d., mais antérieur à 1962.

25 BCEAO, Z61033-1, Principe directeurs de la politique de crédit, septembre 1962.

26 *Id.*

27 Laure Quennouëlle-Corre, *La place financière de Paris au XX<sup>e</sup> siècle. Des ambitions contrariées*, Paris, CHEFF, 2015.

28 BCEAO, Z61033-1, Échange de lettres entre le directeur général de la BCEAO, R. Julienne, et le directeur général de la CCCE, André Postel-Vinay, 30 janvier et 1<sup>er</sup> février 1963.

Néanmoins, en créant sa propre monnaie et sa banque centrale, le Mali demeurerait dans la zone franc, tout en refusant d'intégrer l'UMOA aux côtés de ses voisins<sup>29</sup>. Le Mali conservait ainsi la relation verticale avec la France qui caractérise la zone franc mais se privait de sa « dimension horizontale<sup>30</sup> » naissante, et ce, jusqu'à la réintégration du Mali dans l'UMOA en 1984. Cette union monétaire, qui demeure une singularité de l'Afrique de l'Ouest au sein de la zone franc, est constitutive de cette horizontalité avec les autres pays africains de la sous-région. Elle double la garantie offerte par la France d'une solidarité de fait entre les États africains.

Dès la seconde moitié des années 1960, un mouvement réformateur plus consistant se fait entendre. Il est mené notamment par le président nigérien Hamani Diori, sensible aux questions monétaires et qui semble avoir le soutien des présidents ivoirien Félix Houphouët-Boigny et sénégalais Léopold

Sedar Senghor<sup>31</sup>. Là encore, l'Afrique centrale apparaît plus en retrait et dans une position de second rôle. À l'occasion de la tournée africaine du président Pompidou en 1972, Diori remet à ce dernier un mémorandum sur la réforme des institutions monétaires. Dans ce document, élaboré notamment grâce au concours d'un cabinet d'audit canadien et de l'économiste Samir Amin, il pointe deux nécessités majeures : l'africanisation de la gouvernance des institutions et la refonte des règles d'intervention de la banque centrale<sup>32</sup>. Si les gouvernements ivoirien et sénégalais demandent à Diori de modérer sa copie, les chefs d'États africains considèrent néanmoins la politique de la banque centrale comme étant généralement trop orientée vers le maintien des réserves et insuffisamment dévolue au financement du développement<sup>33</sup>. Outre la création d'une banque sous-régionale de développement<sup>34</sup>, la BOAD (Banque Ouest-africaine de développement), dont le capital était partagé par les États et la BCEAO, il préconise une faculté accrue de financement des États par la banque cen-

29 La question de l'appartenance du Mali à la zone franc entre 1962 et 1967 est délicate. Le Mali soutient en faire partie : cf. Guia Migani, « L'indépendance par la monnaie : la France, le Mali et la zone franc, 1960-1963 », *Relations internationales*, n° 133, 2008, p. 21-39. La France, n'apportant plus formellement sa garantie, considère en revanche que le Mali a quitté la zone franc et qu'il réintègre en 1967 : cf. Robert Julienne, *Vingt ans d'institutions monétaires ouest-africaines*, op. cit. (cf. note 16).

30 Philippe Hugon, « La politique économique de la France en Afrique : la fin des rentes coloniales? », *Politique africaine*, n° 105, 2007, p. 54-69.

31 Robert Julienne, *Vingt ans d'institutions monétaires ouest-africaines*, op. cit., p. 407 (cf. note 16).

32 BCEAO, *Histoire de l'Union monétaire ouest-africaine*, t. 2 : de 1958 à 1997, Paris, Georges Israël, 2000, p. 317.

33 AMAE, 1PO-1-60, Abidjan, TD n° 363 « Projets de réforme de la zone franc », 12 mai 1972.

34 Vincent Duchaussoy, « Transformations institutionnelles et développement économique dans la zone franc en Afrique de l'Ouest (1960-1990) », *International Journal of Francophone Studies* (2016/1), p. 53.

trale. Encouragés par la hausse des cours des matières premières, ceux-ci escomptent profiter de cette manne nouvelle pour accélérer le développement économique et permettre à l'État d'y jouer un rôle central<sup>35</sup>.

De nouveaux accords de coopération monétaire avec la France sont signés en 1972 et 1973, pour l'Afrique centrale comme pour l'Afrique de l'Ouest. Les modalités diffèrent peu entre les deux zones, même si l'autonomie est plus grande pour l'Afrique de l'Ouest, du fait de l'existence d'une union monétaire. Ceux-ci desserrent l'étreinte de la tutelle française, ramenant par exemple la part des réserves extérieures déposées au compte d'opérations à 65 %. De même, la part des administrateurs français parmi les membres du conseil d'administration des banques centrales diminue, proportionnellement au degré d'intégration monétaire des différents accords : 14 % pour la BCEAO, 33 % pour la BEAC<sup>36</sup> mais toujours 50 % pour la coopération bilatérale avec la Banque centrale du Mali<sup>37</sup>. Le transfert des sièges des deux premières, depuis Paris vers Dakar et vers Yaoundé, est engagé. Il accélère mécaniquement l'africanisation des institutions, symbolisée dans un premier temps par la nomination d'un gouverneur africain de la

35 *Ibid.*, p. 52-54.

36 La Banque des États de l'Afrique Centrale (BEAC) est le nouveau nom de la BCEAEC à compter de 1972.

37 Vincent Duchaussoy, *Zone franc : 40 ans de coopération monétaire*, op. cit. (cf. note 2).

BCEAO, l'économiste ivoirien Abdoulaye Fadiga, nommé en 1975. En Afrique centrale, en revanche, c'est à la demande des Africains qu'un directeur général français, Christian Joudiou, a dans un premier temps été nommé à la BEAC, avant de passer le relais au gouverneur gabonais Casimir Oyé Mba en 1978.

Cependant, l'africanisation repose également sur l'adoption de nouvelles règles d'intervention des banques centrales, qui doivent traduire une meilleure adaptation de celles-ci à la réalité des économies africaines « à la lumière des nouveaux statuts et des nécessités de développement des économies<sup>38</sup> ». La création de comités nationaux du Crédit a pour but de permettre une meilleure articulation de cette politique au niveau national, dans des économies aux caractéristiques proches mais de dimensions fort différentes. Ces nouvelles règles d'intervention doivent également permettre de poursuivre l'harmonisation des législations bancaires nationales. En Afrique de l'Ouest, un comité chargé de la réforme des institutions monétaires, présidé par Tiémoko Marc Garango, ministre des Finances de Haute-Volta, réunit les ministres des Finances des États concernés, des cadres de la BCEAO ainsi que des experts sollicités auprès de la Banque de France, de la Banque nationale de Belgique et du Fonds monétaire international. Ces nouvelles règles visent à mobiliser davantage la banque centrale, à

38 AFMI, A75737-004, Lettre de M.T. Garango au directeur général du FMI Johannes Witteveen, 15 novembre 1974.

travers des facilités de crédit à long terme accordées aux États, mais également par des crédits à moyen terme au secteur privé visant notamment à encourager « la promotion de l'entreprise africaine et l'africanisation des entreprises<sup>39</sup> », soit la capacité pour les nationaux d'acquérir des parts de capital d'entreprises étrangères. Si la décennie qui court de la remise en cause des accords de Matignon à l'adoption des nouvelles règles d'intervention a donc permis de moderniser le fonctionnement de la zone franc et représente indéniablement une forme de transfert de la souveraineté monétaire aux États africains, elle n'a pour autant jamais été sur le point d'aboutir à une remise en cause du système. L'attachement des principaux leaders africains à la zone franc, de même que le contexte international particulier dans lequel ces réformes sont mises en œuvre n'ont en effet pas permis à un tel débat de naître.

### *Un attachement à la zone franc*

La volonté des chefs d'État africains de maintenir l'essence des accords de la zone franc résulte de différents facteurs. Entretenir un lien fort avec la France peut s'expliquer par certaines particularités de la décolonisation française en Afrique<sup>40</sup> et notamment

par la présence à la tête des États africains de leaders formés en métropole et ayant exercé des hautes fonctions au service de la République. Président de la Côte d'Ivoire de son indépendance à 1993, Félix Houphouët-Boigny a été ministre dans plusieurs gouvernements de la Quatrième République<sup>41</sup>. S'agissant de la zone franc, ce lien maintenu et renouvelé avec l'ancienne puissance coloniale est également le résultat d'un pragmatisme lié à l'évolution de l'environnement économique et monétaire international au début des années 1970. Celui-ci est évidemment marqué par l'annonce en août 1971 de l'abandon unilatéral de la convertibilité du dollar en or, mettant fin au système monétaire international né des accords de Bretton Woods. Cette situation, qui accélère le démantèlement du rôle international de la livre sterling – par ailleurs en crise<sup>42</sup> – en Afrique et en Asie, est regardée avec inquiétude parmi les pays en développement<sup>43</sup>. Comme le rappelle le ministre ivoirien du Plan dans une tribune au *Monde*

---

*Citizenship between Empire and Nation*, op. cit. (cf. note 12); Nicholas White, *Decolonisation: The British Experience since 1945* (London/New York: Longman, 1999).

41 Frédéric Grah-Mel, *Félix Houphouët-Boigny, l'épreuve du pouvoir*, Paris, Abidjan, Karthala, 2010.

42 Catherine R. Schenk, *The Decline of Sterling: Managing the Retreat of an International Currency, 1945-1992* (Cambridge/New York: Cambridge University Press, 2010).

43 Catherine R. Schenk, "Malaysia and the End of the Bretton Woods System 1965-1972: Disentangling from Sterling", *The Journal of Imperial and Commonwealth History* (2008/2), p. 197-220.

39 ABF, 1466200601-135, « Proposition d'adaptation des institutions de l'UMOA », document signé M. T. Garango, 8 novembre 1973.

40 Voir notamment : Tony Chafer, *The End of Empire*, op. cit. (cf. note 10); Pierre Vermeren, *Le choc des décolonisations*, op. cit. (cf. note 10) ; Frederick Cooper,

en décembre 1971, la dégradation induite des échanges, au moment où s'envolent les cours des matières premières, est une menace pour les pays en développement<sup>44</sup>. C'est probablement la raison pour laquelle – alors que le président du Togo, Gnassingbé Eyadema, remet en cause publiquement la parité du franc CFA lors de la visite de Georges Pompidou au Togo le 23 novembre 1972<sup>45</sup> –, certains de ses homologues affirment au contraire leur attachement à cette devise et à la zone franc. Ainsi du président Senghor qui, recevant à Dakar en mars 1976 la réunion semestrielle des ministres de la zone franc à l'issue du cycle de réformes des institutions monétaires, résume la pensée générale : « La zone franc continue d'exprimer une volonté de solidarité dans une période où les problèmes monétaires semblent résumer toutes les incertitudes d'aujourd'hui<sup>46</sup>. » Le général Eyadema lui-même s'est publiquement ravisé un an plus tôt, affirmant au sujet de la zone franc :

« Nous sommes sensibles à toute organisation qui œuvre pour revaloriser nos efforts et nous protéger dans une nécessaire indépendance des économies internationales où les moins développés ont toujours tort<sup>47</sup>. »

44 Mohamed T. Diawara, « Système monétaire et développement », *Le Monde*, 29 décembre 1971, p. 4.

45 K.F. Toubaka, « La guerre du CFA aura-t-elle lieu? », *Fraternité Matin*, 1<sup>er</sup> décembre 1972.

46 ABF, 1466200601-112, Compte rendu de la réunion des ministres de la zone franc du 30 mars 1976 à Dakar, p. 1.

47 *Ibid.*, Compte rendu de la réunion des ministres de la zone franc des 3 et 4 mars 1975 à Lomé, annexe 1.

La zone franc, que les récentes réformes rendent compatible avec les exigences conjuguées de l'indépendance et du développement au regard des chefs d'États africains, devient donc le symbole d'une protection vis-à-vis d'un système monétaire international pour le moins incertain. Cette protection est triple. D'une part, l'arrimage au franc français et la fixité du taux de change doivent soustraire quelque peu le franc CFA aux soubresauts monétaires internationaux nés du passage à un régime de changes flottants. D'autre part, cet arrimage est censé permettre une meilleure planification du développement économique. L'existence d'institutions communes ou d'unions monétaires est pensée comme la promesse d'une intégration régionale, certes encore balbutiante. Enfin, le patronage de la France permet de s'assurer le soutien d'une grande puissance, notamment dans la perspective de futures négociations internationales. Ce dernier point n'est pas négligeable, alors qu'au même moment la France est l'un des moteurs d'un projet d'intégration monétaire naissant à l'échelle du continent européen<sup>48</sup>. Les pays africains de la zone franc craignent de voir la France s'affranchir de la coopération monétaire africaine à mesure qu'elle se rapproche de ses voisins du Vieux continent. Une interrogation formulée dès 1972 par le président tchadien

48 Emmanuel Mourlon-Druol, *A Europe Made of Money: the emergence of the European Monetary System* (Ithaca: Cornell University Press, 2012). Voir son article dans le présent numéro.

François Tombalbaye, qui plaide pour une intégration interafricaine plus poussée dans le cadre des nouveaux accords :

« Inquiets parce que dans moins de dix ans l'Europe occidentale aura sans doute achevé son intégration et que les autres pays la constituant risquent d'adopter une attitude moins favorable. En conséquence, les liens privilégiés qui nous unissent à la France ne perdront-ils pas par la force des choses dans ce vaste ensemble quelque peu de leur signification et de leur efficacité<sup>49</sup> ? »

Les institutions internationales nées des accords de Bretton Woods sont alors souvent considérées comme peu intéressées par les questions de développement et des pays pauvres<sup>50</sup>, malgré la création en 1961 de l'International Development Association (IDA), rattachée à la Banque mondiale mais davantage tournée vers les mondes méditerranéen et asiatique. Dans cette décennie des années 1970 où la hausse des cours des matières premières crée des opportunités nouvelles pour le développement économique de ces États, les pays d'Afrique francophone continuent majoritairement de miser sur la stabilité offerte par la zone franc et sur le maintien d'un lien fort avec l'ancienne puissance coloniale. C'est aussi l'intérêt de la

France. Comme le montre David Stasavage, l'argument de la prédation économique et financière ne tient pas, car les volumes sont négligeables<sup>51</sup>. La marginalisation de l'Afrique dans le monde des affaires rend l'action de la France en Afrique inefficace pour son standing économique mondial. En revanche, elle a intérêt à promouvoir la stabilité politique dans les États africains, notamment pour préserver ses accords de défense mais également pour maintenir la position de la France sur la scène internationale, où elle entend jouer un rôle de médiation entre le Nord et le Sud. Les années 1970 accouchent d'un nouvel équilibre. Il est pourtant mis à mal quelques années plus tard par l'éclatement de la crise des dettes publiques et l'immixtion grandissante des institutions internationales dans la gouvernance économique, politique et monétaire de la zone.

## Crise, tutelle et libéralisation

Alors que dans les années 1970, les États ont utilisé les nouveaux moyens mis à leur disposition et les potentialités économiques ouvertes par la hausse soutenue et continue des cours de matières premières, le retournement de ces mêmes cours au début des années 1980 semble sonner le glas des promesses d'un développement rapide. Pire, l'endettement massif de la décennie précédente provoque une crise des dettes publiques

49 ABF, 1466200601-111, Compte rendu de la réunion des ministres de la zone franc du 21 février 1972 à Fort-Lamy, p. 2.

50 Eric Helleiner, *Forgotten Foundations of Bretton Woods: International Development and the Making of the Post-war Order* (Ithaca: Cornell University Press, 2014).

51 David Stasavage, *The Political Economy*, op. cit., chap. 4 (cf. note 2).

qu'une gouvernance souvent erratique rend plus difficile à régler. Face aux enjeux politiques et financiers, la coopération économique et monétaire en zone franc s'internationalise et les institutions multilatérales déjà présentes depuis l'africanisation accroissent leur influence sur la gouvernance de la zone franc. Pour les pays africains de la zone franc, l'accès à l'émergence, qui remplace peu à peu le terme de développement, passe par la contrainte de la cure sévère infligée par le consensus de Washington à des économies déjà exsangues et des États toujours en construction.

### *La spirale de la dette*

La crise de la dette publique qui éclate au début des années 1980 est pour partie liée à la crise des pays en développement qui se manifeste plus violemment en Amérique latine à la suite de l'effondrement du marché des eurodollars, consécutif au retournement des cours du pétrole en 1982. Les pays africains de la zone franc qui ne sont pas, pour la plupart, des pays producteurs de pétrole – hormis le Gabon et le Congo – connaissent une évolution similaire des cours des matières premières, dont l'exportation est la base de l'économie. Cette crise menace le développement de ces pays et met fin à une décennie au cours de laquelle la zone franc se distingue parmi les économies africaines par ses bonnes performances :

« Jusqu'en 1981, les pays africains de la zone franc ont enregistré une croissance plus importante que celle des autres pays africains : 4,1 % en moyenne annuelle entre 1962 et 1981, contre 3,7 % dans les autres pays d'Afrique. [...] Entre 1971 et 1981 : les pays de la zone franc enregistrent 4,1 % de croissance en moyenne annuelle, pour 2 % chez leurs voisins. Au cours de cette décennie la hausse des cours des matières premières s'est combinée à l'appréciation du CFA par rapport au dollar, contribuant ainsi à atténuer la facture pétrolière<sup>52</sup>. »

Par ailleurs, la zone franc est également lésée par la hausse des taux d'intérêts dans le sillage de la politique monétaire lancée par Paul Volcker. Le franc CFA est pénalisé par les dévaluations successives du franc – dans le cadre du Système monétaire européen – entre octobre 1981 et mars 1983<sup>53</sup>. Celles-ci contribuent en effet à creuser mécaniquement l'écart entre le dollar et le franc CFA et à dégrader la balance commerciale des pays africains de la zone franc<sup>54</sup>. Elles renchérisent en effet le coût des importations en dehors de la France, ce qui implique notamment de réévaluer le financement de l'approvisionnement pour certains projets de développement. Or, la part de la France dans le commerce des États de l'UMOA tend à se

52 Jean-Marc Daniel, Bruno Coquet, « Quel avenir pour la zone franc ? », *Revue de l'OFCE*, n° 41, 1992, p. 253.

53 Vincent Duchaussoy, *La Banque de France et l'État. De Giscard à Mitterrand : Enjeux de pouvoir ou résurgence du « mur d'argent » ?*, Paris, L'Harmattan, 2011.

54 Albert Ondo-Ossa, Alice Tshibuabua Lapiquionne, « Faut-il réformer la zone franc ? », *Le Mois en Afrique*, décembre 1983-janvier 1984.

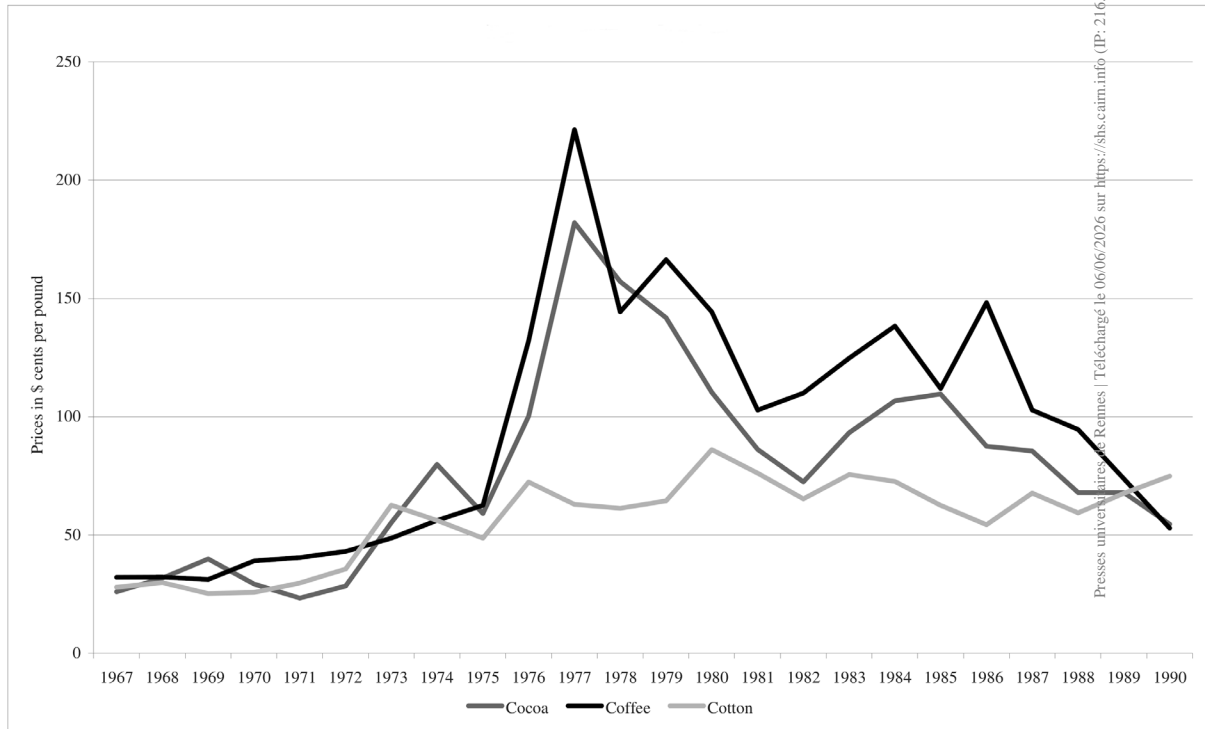


Figure 2. Évolution des principaux cours de matières premières (1967-1990) (source : base de données statistiques de la BCEAO, [<http://edenpub.bceao.int/>]).

réduire et les sources d'approvisionnement à se diversifier. Le Togo, par exemple, réalise en 1980 72 % de son commerce extérieur hors zone franc, même s'il n'est pas de ce point de vue l'État le plus représentatif. Le problème est que la chute des cours des matières premières ne permet pas de contrebalancer ce phénomène par une réévaluation sensible des exportations<sup>55</sup>. Surtout, les dévaluations

du franc et la hausse combinée du dollar américain entraînent un alourdissement de la charge de la dette publique, notamment pour les États endettés vis-à-vis de pays à monnaies fortes. Certains États africains de la zone franc cumulent ainsi des dettes libellées en Deutsche Mark, par exemple<sup>56</sup>.

Au-delà de l'aspect monétaire, la spirale de la dette pénalise évidemment le financement

55 BCEAO, Z19126, Note sur la crise internationale de la dette, direction centrale des Titres, 22 novembre 1984, p. 10.

56 AMAE, 1PO-1-77, Abidjan - TD Diplomatie 13106 du 25 mars 1983 et TD Libreville 171 du 22 mai 1981.

des projets de développement. Pour les pays africains de la zone franc, les sources de financement se tarissent en effet au début des années 1980 sous l'effet conjugué de deux facteurs. D'abord, les répercussions mondiales de la crise mexicaine qui, à partir d'août 1982, conduisent la plupart des banques mais plus généralement des bailleurs de fonds internationaux à restreindre les flux financiers, prioritairement en Amérique latine mais plus généralement en faveur des pays en développement, ce qui réduit l'accès des pays de la zone franc au crédit international<sup>57</sup>. Ce resserrement du crédit est d'autant plus ressenti que ces États se tournent alors de plus en plus vers des financements privés<sup>58</sup>. En outre, ces derniers commencent également, sous l'effet de la dégradation de leur commerce extérieur, à cumuler des arriérés de paiement qui restreignent d'autant leurs capacités de financement. La priorité est alors donnée, non au désendettement dans un premier temps, mais au financement du service de la dette et des échéances à rembourser, afin d'assurer le fonctionnement de l'État, comme le constate un article de travail du FMI en 1984 :

57 Carlo Edoardo Altamura, Juan Flores Zendejas, "On the Origins of Moral Hazard: Politics, International Finance and the Latin American Debt Crisis of 1982", *Working Papers of the Paul Bairoch Institute of Economic History* (2016/1), Geneva, 2016.

58 AFMI, DM/84/7, Note interne du département Afrique : Rattan J. Bhatia, Amor Tahari, "External Debt Management and Macroeconomic Variables: Problem of African Countries in the 1980s", January 31, 1984.

"External borrowers come to be increasingly divorced from developmental purpose. In fact, in the more recent period, countries indebted themselves even to pay the interest of their past indebtedness".<sup>59</sup> Face au volume d'endettement atteint par certains États – et par la Côte d'Ivoire en particulier – il devient par ailleurs de plus en plus difficile à la France d'assumer seule un devoir de solidarité qu'elle entretient avec les pays de la zone franc. Les institutions internationales, déjà présentes au sein des institutions multilatérales de la zone franc, prennent alors de plus en plus de poids dans le dispositif et influencent les choix de politique monétaire.

### *L'entrée en jeu du FMI*

Lorsqu'il est appelé à intervenir graduellement à compter du début des années 1980 dans les pays africains de la zone franc, voire dès la fin des années 1970 pour certains États de la zone, le Fonds monétaire international n'arrive pas en terrain inconnu<sup>60</sup>. Après que les nouveaux accords de coopération monétaire ont été signés en 1972-1973, les banques centrales ont quitté leurs bureaux parisiens pour s'installer à Dakar et à Yaoundé. Elles ont alors sollicité l'aide du Fonds pour leur apporter l'expertise technique nécessaire à leur refondation. Ainsi, en Afrique de l'Ouest, le FMI avait participé activement dans les

59 *Id.*

60 BCEAO, Z25620, Direction des études, Mission du FMI au Niger, avril 1978.

années 1970 à la réforme des règles d'intervention de la banque centrale, aux côtés des responsables africains et d'experts venus de banques centrales francophones<sup>61</sup>. Il a également assuré un certain nombre de séminaires destinés à la formation des futurs cadres africains de la Banque, et a accueilli certains d'entre eux à Washington pour des stages. Mais son assistance s'est aussi incarnée sur le terrain, où des cadres francophones du département « Afrique » ou « Banques centrales » ont été envoyés assumer des fonctions de direction ou assister les cadres fraîchement nommés le temps qu'ils achèvent leur formation. Sur la base des rapports réguliers envoyés par ces experts, le Fonds a donc une bonne connaissance des rouages internes des instituts d'émissions de la zone franc.

Cependant, lors de ses premières années d'intervention, le Fonds demeure mal utilisé pour l'Afrique, un continent qu'il connaît mal, étant précédemment davantage intervenu en Amérique latine. Surtout, il peine à y appliquer, voire à y dupliquer ses procédures habituelles. Le principe de conditionnalité par exemple, qui lie les financements du Fonds monétaire à un certain nombre d'engagements concrets de l'État receveur, est difficile à mettre en œuvre dans des pays en développement, voire dans des pays très pauvres. L'étroitesse de certaines économies,

61 BCEAO, Z25620, Relations entre le COFEB (Centre ouest-africain de formation et d'études bancaires, dépendant de la BCEAO) et le FMI dans les années 1980, dossier.

la faiblesse de la production domestique ou l'incapacité à peser sur les prix des matières premières dont dépendent les économies de la zone franc restreignent par exemple la mise en place de véritables conditions, pourtant un des principes fondamentaux de l'aide du FMI qui lie ses financements à la réalisation d'un certain nombre d'engagements concrets de la part de l'État récipiendaire<sup>62</sup>. Ainsi, certaines recommandations traditionnelles du FMI, comme la compression du secteur public, s'accrochent assez mal d'administrations africaines souvent mal pourvues – notamment en ce qui concerne l'administration économique et financière – et dont la difficulté à fournir des statistiques économiques fiables est régulièrement suppléée par les coûteux services de cabinets de conseil occidentaux faisant office d'administration parallèle<sup>63</sup>. Dans le cas de la zone franc, l'existence d'unions monétaires et la parité fixe du franc CFA avec le franc français privent également le FMI de l'arme de l'ajustement du taux de change, pivot de la politique de l'ajustement structurel telle que pratiquée par le Fonds<sup>64</sup>.

D'un point de vue plus technique, le diagnostic de l'endettement lui-même est délicat

62 Olivier Vallée, « Le FMI et la dette », *Savoir/Agir*, n° 35, mai 2016, p. 53-62.

63 AMAE, 1PO-1-183, Dossier « Mission du FMI en Côte d'Ivoire », 1985.

64 BCEAO, Note de S. Kanesa Thasan « La politique du Fonds monétaire en matière d'ajustement et les pays africains », 24 octobre 1980.

à établir, de l'aveu même des économistes du FMI. Dans une note de travail rédigée en 1984, l'économiste indien Rathan Battia, membre du département « Afrique », s'inquiète ouvertement de ce que les indicateurs habituellement utilisés pour déterminer la soutenabilité de l'endettement ne sont pas satisfaisants, en ce sens que le niveau « acceptable » du service de la dette est difficile à déterminer :

*“The debt service capacity [...] was related to such variables as the ratio of debt services to export of goods and services, and the ratio of total debt to GDP, etc. But in this latter field there was no generally agreed limit as to the ratio beyond which the debt servicing could be regarded as a problem”.*<sup>65</sup>

Face à la crise, le rôle du FMI évolue rapidement. De prêteur se substituant aux défaillances de l'aide multilatérale, il devient le gestionnaire central de la crise de la dette, lui offrant ainsi toute latitude pour promouvoir ses vues en matière de politique économique, budgétaire et monétaire. À compter de 1984, le recours à des plans d'ajustement structurel se multiplie pour les États d'Afrique de l'Ouest, celui-ci leur permettant notamment d'obtenir par la suite un rééchelonnement de leur dette auprès du Club de Paris, institution informelle permettant la renégociation des dettes publiques entre le débiteur, ses créanciers et les institutions multilatérales,

65 AFMI, DM/84/7, Rattan J. Bhatia, Amor Tahari. “External Debt”, *op. cit.* (cf. note 58).

hébergées par le Trésor français. Le FMI profite de cette situation pour s'imposer comme l'acteur majeur du règlement de la crise de la dette, promouvant ses solutions techniques et devenant l'interlocuteur incontournable des bailleurs de fonds internationaux, comme le rappelle Bernard Petit, alors en charge de l'appui à l'ajustement structurel à la Commission européenne :

« On voit cependant [...] le rôle majeur que joue le FMI dans la gestion de la crise, et l'influence considérable qu'il exerce sur la politique économique des pays endettés. Cette influence ne résulte pas seulement de sa fonction de prêteur direct, mais principalement de ce qu'il est devenu, depuis le second semestre 1982, le gestionnaire central de la crise. Ainsi, une part croissante des ressources financières destinées aux pays du Tiers-monde est allouée en fonction des programmes de stabilisation du FMI, et toutes les opérations de rééchelonnement de la dette ne peuvent se réaliser sans qu'au préalable un accord ait été conclu entre le pays débiteur et le Fonds<sup>66</sup>. »

À la faveur de cette crise de la dette publique des pays en développement, le FMI s'impose ainsi comme un acteur incontournable de la gestion de celle-ci mais, au-delà, applique quasi uniformément ses recettes d'inspiration libérale aux pays africains de la zone franc.

66 Bernard Petit, « L'ajustement structurel et la position de la Communauté Européenne », *Revue Tiers-Monde*, n° 136, 1993, p. 829-830.

## De la libéralisation à la dévaluation

Un second retournement se produit à la fin des années 1980. Les termes de l'échange demeurant globalement défavorables et continuant même de se dégrader – malgré une légère remontée des cours des matières premières entre 1985 et 1986 – les pays africains de la zone franc n'ont bien souvent pas pu satisfaire aux exigences élevées du FMI. Les conditionnalités de ces programmes, il est vrai très exigeantes, n'ont pu être remplies, notamment parce que les recettes continuent à diminuer et que le secteur public n'est pas comprimable à l'envi dans des États jeunes et largement encore en phase de construction. Dans un premier temps, les accords avec le Fonds monétaire se réduisent alors à des *stand-by arrangements*, soit des accords-cadres qui permettent aux États de la zone franc d'être éligibles à un passage devant le Club de Paris pour un nouvel échelonnement de leur dette, voire une réduction de celle-ci à partir de 1988. Rappelons en effet qu'il faut attendre cette date pour que le Club de Paris adopte un nouveau modèle de traitement de la dette et, avec les « termes de Toronto<sup>67</sup> », propose aux pays les plus endettés un abandon des créances équivalent à un tiers de celles-ci, proportion passant à 50 % à partir de 1991 et l'adoption des « termes

67 Renaud Vivien, « L'annulation de la dette du Tiers-monde », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2046-2047, 2010, p. 27-31.

de Londres<sup>68</sup> ». Dans ce contexte, le financement du développement n'est plus véritablement à l'ordre du jour. À l'image du FMI, la Banque mondiale réduit également peu à peu son soutien<sup>69</sup>. En 1993, dans un rapport sur l'activité de la Banque mondiale dans la zone franc, l'administrateur responsable de la zone se montre inquiet :

« Les retards enregistrés dans les opérations dans certains pays emprunteurs ont entraîné la réduction des interventions. Cette évolution a été confirmée par l'examen à mi-parcours des activités de la Banque mondiale. On constate une forte chute des opérations dans les pays de la zone franc. Les interventions de la Banque ont été considérablement réduites<sup>70</sup>. »

La plupart des pays de la zone franc sont placés par la Banque en « programme noyau », qui limite ses interventions à la préservation des secteurs sociaux vitaux, comme la santé, l'éducation, mais plus rarement la réhabilitation des infrastructures. Les pays emprunteurs sont placés dans cette catégorie après qu'il a été constaté que la performance économique

68 BCEAO, Z25258, Note de la direction des Études et de la Prévision, dossier Côte d'Ivoire au Club de Paris, 27 novembre 1991.

69 Sur la Banque mondiale et son bilan contrasté dans les années 1980, voir Claude Freud, *De la coopération à la Banque mondiale. Mémoires du développement*, Paris, Karthala, 2009 ; Béatrice Hibou, « Banque mondiale : les méfaits du catéchisme économique. L'exemple de l'Afrique subsaharienne », *Esprit*, septembre 1998, p. 58-74.

70 Archives nationales de France (ANF), AG/5(4)/BD 23, dossier 2, Rapport sur l'activité de la Banque mondiale en zone franc, par Jean-Pierre Le Boudier, 1993.

était faible. S'agissant de la zone franc, le rapport pointe « un manque de compétitivité qui entrave les perspectives de croissance économique, entraîne la stagnation ou la récession [du fait de] l'absence d'un cadre macro-économique viable et soutenable à moyen terme<sup>71</sup> ». La fermeture du robinet des institutions multilatérales expose par conséquent la France à l'expression de sa solidarité.

Car en l'absence de financements du FMI et de la Banque mondiale, la France se porte au chevet des pays africains de la zone franc, *via* des aides directes ou en se portant garant de prêts bonifiés, accordés le plus souvent par des établissements financiers français à des taux inférieurs à ceux du marché. L'échec des politiques d'austérité budgétaire a provoqué le désengagement des bailleurs de fonds occidentaux et expose financièrement la France à un soutien de plus en plus coûteux, qui n'est guère tenable sur le long terme. Une note du 31 juillet 1992, émanant du service « Afrique » de l'Élysée, estime qu'en l'absence d'un changement de paradigme, la somme déboursée par la France s'élèvera à un minimum de trois milliards de francs pour la fin de l'année 1992 seulement<sup>72</sup>. Or, cette rupture est déjà inscrite à l'agenda. Depuis plusieurs longs mois, le Fonds monétaire international,

notamment à travers l'engagement personnel de son directeur général Michel Camdessus, promeut une dévaluation du franc CFA, soutenu en ce sens par les Américains qui suscitent l'irritation croissante du gouvernement français en multipliant les déclarations publiques sibyllines en faveur d'une dévaluation<sup>73</sup>. La France est en effet alors opposée à la dévaluation, principalement en raison de l'absence d'unanimité des Africains. Si elle craint les effets inflationnistes de la mesure et les menaces que celle-ci ferait peser sur la stabilité des pays concernés, l'inquiétude principale de l'Élysée est en effet d'être accusée, que ce soit en France ou en Afrique, de « lâcher » les Africains ou de manquer à son devoir de solidarité. Elle se range donc derrière l'avis des chefs d'État africains, les invitant parallèlement à renforcer la gouvernance de leurs économies. « Vous avez exprimé votre choix [de ne pas dévaluer]. Nous en prenons acte. Nous vous aiderons dans la mesure de nos moyens<sup>74</sup> », déclare François Mitterrand le 30 juillet 1992 aux présidents Bongo (Gabon), Compaoré (Burkina Faso), Diouf (Sénégal) et Houphouët-Boigny (Côte d'Ivoire). Cette position officieuse reprend la position officielle exprimée dix mois plus tôt par le ministre des Finances Pierre

---

71 *Id.*

72 ANF, AG/5(4)/BD 21, dossier 1, Note au président de la République : entretien avec les présidents Houphouët-Boigny, Bongo, Diouf et Compaoré, 31 juillet 1992, par Bruno Delaye.

73 ANF, AG/5(4)/12032, Note de Thierry de Beaucé à Anne Lauvergeon, suite aux déclarations de M. Cohen, 4 mars 1992.

74 ANF, AG/5(4)/BD 21, dossier 1, Compte rendu de l'entretien du président de la République avec les présidents Houphouët-Boigny, Bongo, Diouf et Compaoré, 3 août 1992, par Bruno Delaye.

Bérégoovoy : « [La zone franc] a résisté aux sirènes de la dévaluation du franc CFA et chacun doit être convaincu en Afrique comme à Washington de notre commune détermination à maintenir la parité du franc CFA<sup>75</sup>. »

Dès lors que les pays africains de la zone franc sont « hors-programme », les institutions de Bretton Woods font de plus en plus ouvertement de la dévaluation une condition à toute nouvelle aide de leur part à des pays comme la Côte d'Ivoire, par exemple. Or, la Côte d'Ivoire est « la véritable clé de voûte du système de la zone franc », selon les mots mêmes des conseillers de l'Élysée<sup>76</sup>. Elle est en effet l'économie la plus importante de la zone – mais aussi celle dont l'endettement est le plus problématique – et elle a noué de nombreux partenariats stratégiques, économiques, militaires ou culturels, avec la France. Depuis 1987 et le constat de l'échec de l'ajustement réel<sup>77</sup>, la France a repris le contrôle opérationnel de la zone franc du fait du désengagement du FMI et de la Banque mondiale. À cette date, la direction du Trésor se convertit lentement à l'idée d'une dévaluation, mais il demeure une opposition

75 ANF, AG/5(4)/BD 21, dossier 3, Discours de Pierre Bérégoovoy à la réunion des ministres de la zone franc, 3 octobre 1991.

76 ANF, AG/5(4)/BD 21, dossier 1, Note au président de la République : entretien avec les présidents Houphouët-Boigny, Bongo, Diouf et Compaoré, 31 juillet 1992, par Bruno Delaye.

77 Gilles Duruflé, *L'ajustement structurel en Afrique : Sénégal, Côte d'Ivoire, Madagascar*, Paris, Karthala, 1988.

politique à celle-ci, incarnée notamment par l'Élysée<sup>78</sup>. Au-delà de l'assurance quant à l'aide qui sera apportée aux États de la zone franc à la suite de la dévaluation, le président Mitterrand exige l'unanimité préalable des chefs d'États concernés avant de se rallier officiellement à cette position. C'est ainsi qu'un premier projet de dévaluation échoue en 1992. Après que Michel Camdessus pense avoir convaincu tous les chefs d'États de la nécessité absolue de l'opération, le président ivoirien Félix Houphouët-Boigny, très attaché au franc CFA, entreprend de convaincre ses homologues de son caractère néfaste. Dans un entretien avec le président Mitterrand, le 30 juillet 1992, il déclare :

« La France nous a donné le franc CFA. C'est devenu l'or entre nos mains. Les autres [les pays anglophones] nous l'envient. Aussi ai-je été surpris quand M. Baker [secrétaire d'État américain] m'a parlé de décrochage du CFA par rapport au franc français<sup>79</sup>. »

Alors que le directeur général du FMI Michel Camdessus pense avoir convaincu les dirigeants africains de dévaluer, ceux-ci font machine arrière, probablement sous l'influence d'Houphouët-Boigny. Au-delà de l'attachement à une relation particulière avec la France, il semble que nombre d'entre eux craignent les effets inflationnistes de

78 ANF, AG/5(4)/GP 26, dossier 7, note manuscrite d'Élisabeth Guigou à Guy Penne, 31 décembre 1987.

79 ANF, AG/5(4)/BD 21, dossier 1, Compte rendu de l'entretien du président avec les présidents Bongo, Compaoré, Diouf et Houphouët-Boigny (cf. note 74).

la dévaluation et les troubles sociaux qu'ils pourraient générer, menaçant ainsi la stabilité politique. Tout en invitant ses homologues à considérer la position du FMI, François Mitterrand « prend acte<sup>80</sup> » de leur décision et leur réaffirme le soutien de la France. La position officielle de la France évolue véritablement à la suite de la victoire de l'opposition aux élections législatives de mars 1993, conduisant à la nomination d'Édouard Balladur au poste de Premier ministre. Dans une lettre aux chefs d'États africains, ainsi qu'à travers un discours du ministre des Finances Edmond Alphandéry à Abidjan, la France conditionne désormais toute aide nouvelle à l'engagement d'un plan d'ajustement structurel du FMI. Celui-ci conditionnant ceux-là à la mise en œuvre de la dévaluation, la France s'y rallie implicitement. La mort, le 7 décembre 1993, de Félix Houphouët-Boigny, fait céder la dernière digue. La dévaluation de 50 % du franc CFA est décidée le 10 janvier 1994 à Dakar.

## Face à la mondialisation, l'intégration ?

Dans un premier temps, la dévaluation permet de redonner un peu de souffle aux économies des pays africains de la zone franc, et notamment à ceux d'Afrique de l'Ouest<sup>81</sup>. La

80 *Id.*

81 BCEAO, Z68068/2, Les effets économiques et sociaux de la récente dévaluation du franc CFA, 24 janvier 1995.

mesure est particulièrement calibrée pour la Côte d'Ivoire, qui, on le rappelle, est à la fois la principale économie de la sous-région mais également celle dont la dette pose le plus de problèmes<sup>82</sup>. Néanmoins, la dévaluation fait naître des doutes sur la capacité du franc CFA à maintenir durablement sa parité avec le franc français puis avec l'euro<sup>83</sup>. La vive intensité des débats qui ont agité aussi bien les cercles universitaires qu'institutionnels au cours de l'année 2016 autour de l'arrimage du franc CFA tend à montrer que cette question n'est pas définitivement tranchée. Afin de solidifier la zone et d'écartier l'hypothèse d'une seconde dévaluation, la France et les institutions multilatérales ont insisté sur le renforcement de l'intégration régionale au sein des deux zones. À rebours de l'intégration européenne où l'unification monétaire s'est bâtie sur une intégration économique préalable, il s'agit ici de profiter de l'union monétaire pour développer les échanges intra-zones et renforcer l'intégration économique<sup>84</sup>. Celle-ci doit également être un moyen de doter les économies africaines d'une place plus forte au sein de l'économie mondiale, au sein de laquelle elle reste

82 Gérard Collange, Patrick Plane, « Dévaluation des francs CFA : le cas de la Côte d'Ivoire », *International Economics/Economie Internationale*, n° 58, 1994.

83 Hakim Ben Hammouda, Moustapha Kasse, *L'avenir de la zone franc : Perspectives africaines*, Paris/Dakar, Karthala, 2001.

84 Bruno Bekolo-Ebe, Hakim Ben Hammouda, Touna Mama, *L'intégration régionale en Afrique centrale : bilan et perspectives*, Paris, Karthala, 2003.

très largement marginalisée<sup>85</sup>. Si les controverses récentes font porter au franc CFA et à sa gestion par les banques centrales de la zone la principale part de responsabilité dans cette faible diversification des économies<sup>86</sup>, la comparaison avec les États anglophones voisins invite cependant à trouver également d'autres facteurs à ce frein au développement des économies d'Afrique subsaharienne.

La zone franc connaît ainsi une décolonisation différée, puisque le véritable transfert de souveraineté que représentent la localisation des institutions financières en Afrique et la réforme des modalités de la coopération monétaire et des règles d'intervention des banques centrales intervient une décennie après l'indépendance. Celle-ci doit donc être davantage considérée comme un processus de moyen terme. Il n'en reste pas moins que la souveraineté monétaire conquise dans les années 1970 représente un véritable tournant dans l'histoire de la zone franc. Cette décolonisation différée explique également en partie pourquoi ce transfert de souveraineté n'a pas abouti à une remise en cause du système et à l'adoption de devises et d'institutions nationales – sur le modèle guinéen de 1958 – mais à la préservation des mécanismes de la zone franc et de l'intégration

régionale, hors Mali<sup>87</sup>. L'explication de ce double attachement à la garantie de la France et à la dynamique régionale s'explique également par le contexte international particulier des années 1970. Alors que la fin de Bretton Woods et les chocs pétroliers menacent la stabilité des monnaies et des échanges économiques mondiaux, la hausse des cours des matières premières dope les potentialités de développement entrevues par les pays africains de la zone franc. C'est à l'aune de cet espoir que le maintien du système monétaire, perçu comme un gage de stabilité, est assorti d'une réforme de son fonctionnement censée accroître les marges de manœuvre de l'État dans le financement du développement.

Cet espoir se brise toutefois lors de la décennie suivante face à la crise des dettes publiques, née du retournement des cours des matières premières et du second choc pétrolier, qui renchérisent la facture énergétique et réduisent drastiquement les revenus issus de l'importation. La balance commerciale s'en trouve durement déséquilibrée et la dette publique s'envole, alors que la construction de l'appareil d'État dans les années 1970 a produit de nombreuses charges fixes. Face aux premiers arriérés de paiement et dans le contexte de la crise mexicaine de 1982, les bailleurs de fonds se détournent de plus en plus des pays en développement. Cela pousse

85 Arnaud Bourgain, Jean Brot, Hubert Gérardin (dir.), *L'intégration de l'Afrique dans l'économie mondiale*, Paris, Karthala, 2014.

86 Kako Nubukpo, *L'improvisation économique en Afrique de l'Ouest. Du coton au franc CFA*, Paris, Karthala, 2011.

87 Vincent Duchaussoy, « Transformations institutionnelles », *op. cit.*, p. 49-63 (cf. note 34).

les pays africains de la zone franc à s'appuyer sur la France et à utiliser les facilités ouvertes par le compte d'opération. La spirale de la dette les conduit également à faire appel aux institutions internationales et notamment au FMI, qui renforce sa présence dans ces États dont il a conseillé les institutions lors de la décennie précédente. L'échec des programmes d'ajustement, en raison des faibles possibilités financières des États concernés et du mauvais calibrage des conditionnalités imposées par le Fonds, amène ce dernier à faire pression en faveur de la dévaluation du franc CFA, refusée par la majorité des États membres de la zone franc. Le ralliement de la France à cette idée, à la suite de la nomination d'Édouard Balladur à Matignon et à l'alignement de la position officielle sur celle du Trésor français, met à mal les dernières résistances africaines et concrétise la dévaluation en janvier 1994. Dès lors, l'agenda du développement est lié à la poursuite de l'intégration régionale et à la diversification des économies africaines, un chantier toujours ouvert. En d'autres termes, si la zone franc offre une appréciable stabilité à ces États membres, elle ne suffit pas à garantir l'émergence des économies africaines dans le cadre de la mondialisation. Si des réformes de la coopération monétaire sont aujourd'hui proposées par différents acteurs de la société civile, l'équation ne semble pas pour autant se limiter au monétaire.

Ainsi est posée la question de la contribution d'unions monétaires – par ailleurs liées à une devise tierce – aux performances économiques de leurs États membres. Ce débat n'est pas nouveau. Il est même aussi ancien que la zone franc, au moins depuis que celle-ci est constituée d'États souverains après l'indépendance des colonies françaises d'Afrique subsaharienne en 1960. La problématique de l'adéquation des mécanismes de la zone franc avec le développement économique de ses membres est donc, pour ainsi dire, consubstantielle à cette coopération monétaire. Cette question s'est constamment renouvelée face au mouvement de globalisation financière qui traverse le xx<sup>e</sup> siècle. L'interdépendance croissante des flux financiers, l'éclatement du système monétaire international dans les années 1970, le bouleversement du marché de l'énergie à la suite des chocs pétroliers, la dépendance de nombre des États de la zone franc aux évolutions des cours des matières premières, les déséquilibres du commerce mondial, l'engagement de la France dans l'unification monétaire européenne, etc. : chaque évolution majeure de l'environnement financier international a soulevé la question de l'adéquation du système monétaire de la zone franc avec la nouvelle donne et a parfois conduit celle-ci à se réformer. De manière plus large, l'histoire de la zone franc est très fortement liée à celle de la colonisation française en Afrique ainsi qu'à celle de la décolonisation des anciennes AOF et AEF. La

zone franc ne se résume toutefois pas à une relation franco-africaine. Elle est également un enjeu dont les évolutions sont étroitement liées au contexte international et panafricain. À cet égard, si l'analyse des archives inédites des institutions africaines et celles des institutions financières internationales offrent de riches enseignements, la question du rôle politique des institutions continentales ou globales telles que l'Organisation des Nations unies ou l'Union africaine demeure en suspens. La pérennité de la zone franc depuis plus d'un demi-siècle questionne plus précisément la réalité de cette décolonisation et la poursuite de liens étroits après les indépendances, entre « Françafrique » et partenariats privilégiés<sup>88</sup>. Elle invite enfin, par son caractère unique à l'échelle de l'Afrique et du monde, à une histoire comparée des décolonisations économiques et monétaires

88 Jean-Pierre Bat, *Le syndrome Foccart : la politique française en Afrique, de 1959 à nos jours*, Paris, Folio, 2012; Françoise Blum, *Révolutions africaines. Congo, Sénégal, Madagascar, années 1960-1970*, Rennes, PUR, 2014; Tony Chafer, *The End of Empire, op. cit.* (cf. note 42); Pierre-Michel Durand, *L'Afrique et les relations franco-américaines des années 1960 : aux origines de l'obsession américaine*, Paris L'Harmattan, 2007; Guia Migani, *La France et l'Afrique sub-saharienne 1957-1963. Histoire d'une décolonisation entre idéaux eurafricains et politique de puissances*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2008; Frédéric Turpin, *De Gaulle, Pompidou et l'Afrique 1958-1974 : décoloniser et coopérer*, Paris, Les Indes Savantes, 2010. Signalons aussi le colloque « Foccart, archives ouvertes », organisé en mars 2015 par les Archives nationales de France, et dont les actes devraient paraître prochainement.

de l'Afrique francophone, anglophone et lusophone<sup>89</sup>.

La gouvernance de la monnaie par ces banques centrales fait aujourd'hui l'objet d'une vive critique de la part d'économistes, notamment africains. Dans un ouvrage paru en octobre 2016, un collectif d'universitaires appelait ainsi à rouvrir le débat sur l'appartenance de 15 États d'Afrique subsaharienne à la zone franc<sup>90</sup>. Leur principal argument peut se résumer ainsi : d'essence coloniale, la zone franc est devenue un système de rente financière au service des élites dont le fonctionnement empêche le développement économique de ses États membres. Cette publication fait suite à de nombreuses cri-

89 Citons ici l'histoire comparée de la colonisation française et britannique menée par Thomas Martin, *Fight or Flight: Britain, France, and their Roads from Empire* (Oxford: Oxford University Press, 2014); Frederick Cooper, *Décolonisation et travail en Afrique l'Afrique britannique et française, 1935-1960*, Paris, Karthala, 2004. Sur la décolonisation monétaire, voir : Catherine R. Schenk, *The Decline of Sterling, op. cit.* (cf. note 12); Olivier Feiertag, *Bank Al-Maghrib, L'émergence d'une banque centrale du XX<sup>e</sup> au XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, Éditions du Cherche Midi, 2016 (voir son article dans ce volume), « Les avatars de la banque centrale du Portugal », in Olivier Feiertag, Michel Margairaz (dir.), *Les banques centrales, op. cit.*, p. 281-296 (cf. note 13). D'un point de vue plus global, Miguel Bandeira Jeronimo, Antonio Costa Pinto, eds., *The Ends of European Colonial Empires: Cases and Comparisons* (New York: Palgrave, 2015); Frederick Cooper, *Africa in the World: Capitalism, Empire Nation-State* (Cambridge: Harvard University Press, 2014).

90 Kako Nubukpo, Martial Be Zeling, Bruno Tinel, Demba Moussa Dembele (dir.), *Sortir l'Afrique de la servitude monétaire. À qui profite le franc CFA ?*, Paris, La Dispute, 2016.

tiques relayées dans la presse par plusieurs économistes influents du continent, et même par le président tchadien Idriss Déby Itno en août 2015<sup>91</sup>. Les accusations sont multiples. Si la France est jugée responsable de maintenir un système jugé déséquilibré et l'euro – auquel est arrimé le franc CFA depuis 1999 – d'être une monnaie trop forte pour les économies africaines, les principales accu-

91 Voir « Franc CFA : l'Afrique doit avoir sa propre monnaie pour Idriss Déby », *La Nouvelle Tribune*, 13 août 2015, [<http://bit.ly/2fZyqSR>] (consulté le 2 décembre 2016).

sations reposent fondamentalement sur les élites africaines – coupables de maintenir un système servant leurs intérêts –, mais surtout sur les banques centrales. Celles-ci se voient en effet reprocher une politique monétaire jugée trop restrictive, axée sur la préservation des réserves plutôt que sur le financement de l'économie réelle et donc du développement économique<sup>92</sup>.

92 Kako Nubukpo, *L'improvisation économique*, *op. cit.* (cf. note 86).