

**Architecture monétaire en panne :**  
Discipline monétaire, retard et crédibilité

*Les monnaies africaines servant d'équivalent général, de monnaie de réserve et de compte dans les transactions ne peuvent évoluer vers une monnaie commune d'ici à l'an 2021 sur simple décision des chefs d'États membres de l'Union africaine. Une période de transition où harmonisation, convergence, amélioration de la compétitivité des économies africaines, meilleure gouvernance des affaires publiques et augmentation du commerce intra-régional devient indispensable. A défaut, la monnaie commune, la souveraineté monétaire collective et la banque centrale africaine qui en serait garante risquent de ne pas voir le jour comme prévu.*

### **1. Le Fonds monétaire africain : du rêve à la discipline monétaire**

Dès 1963, l'ex-Organisation de l'Unité africaine (OUA) prévoyait dans les objectifs africains d'unité continentale la création de trois institutions financières, à savoir la banque centrale africaine (BCA), le fonds monétaire africain (FMA) et la banque africaine d'investissement (BAI). L'article 19 de l'acte constitutif de l'Union africaine (UA) adopté à Lomé, Togo le 11 juillet 2000 ainsi que le plan stratégique de l'UA de mai 2004 rappellent la création de ces trois institutions. N'ayant pas pu encore concrétiser cette vision, les chefs d'Etat africains se sont plus modestement proposé de réaliser leur objectif commun par étapes en procédant à la création d'unions monétaires au niveau des cinq communautés économiques régionales existantes .

Le FMA serait chargé de fournir des crédits aux pays membres connaissant des déficits extérieurs et des difficultés financières. La contrepartie se résumerait à des conditionnalités négociées portant sur le redressement de la politique économique. In fine, il est question de garantir la stabilité du système monétaire africain au niveau régional puis continental, voie royale vers la consolidation au niveau sous-régional des banques centrales régionales, et leur fusion en une BCA qui pourrait alors émettre une monnaie africaine commune. Le Fonds monétaire africain (FMA) n'est envisagé que comme une institution de transition qui verrait ses responsabilités progressivement transférées vers la banque centrale africaine (BCA). En veillant à la stabilité de la valeur interne et externe de la monnaie, la BCA devrait avoir un rôle d'une part sur la politique monétaire et, d'autre part, sur celle de change. En tant qu'institution qualifiée de « prêteur en dernier ressort », la banque centrale commune doit veiller à prévenir les crises et les défaillances en cascades des banques tout en veillant à ce que celles-ci n'aient pas de conséquences fâcheuses sur le système de paiements.

Face à une approche politisée et dogmatique, et malgré une volonté politique réelle des dirigeants africains, il convient d'introduire un peu de réalisme et de pragmatisme. Les multiples reports de date de création de l'une ou l'autre de ces institutions, des monnaies régionales et de la monnaie commune en Afrique conduisent à rappeler que la difficulté de faire passer des décisions dans la pratique repose sur au moins trois quiproquos, lesquels ressemblent à une crise de l'ingérence :

- Le refus de comprendre qu'une banque centrale n'est pas une banque de développement censée renflouer ad aeternam les déficits structurels des balances de paiement consécutifs à une certaine mauvaise gouvernance ; cela ne préjuge aucunement du rôle de catalyseur que pourrait néanmoins jouer la Banque africaine de développement ;
- Le refus d'organiser et de respecter une « autodiscipline monétaire et financière » entre Africains tout en étant frileux quant à la levée des multiples barrières à la compétitivité sous-régionale, avec les conséquences collatérales négatives sur le commerce intra-africain. D'après l'Organisation mondiale du commerce, le commerce intra-régional africain (exportations de marchandises) est en légère progression passant de 9,8 % en 1995 à 10,2 % en 2003 mais reste bien marginal pour servir actuellement de levier au produit intérieur brut (PIB) régional en Afrique ;
- Les interventions du Fonds monétaire international de type « plan d'ajustement structurel (PAS) et ses différentes variantes », qui apparaissent plus comme un soutien conjoncturel pour soutenir une balance de paiement structurel déficitaire, semblent neutraliser la capacité d'intervention de l'Etat « aidé ». S'il faut reconnaître des améliorations ici et là en termes de gouvernance macro-économique, les conséquences collatérales telles que l'augmentation de la pauvreté, des inégalités, de la dette ou neutralisation des grands programmes d'infrastructures, des programmes d'éducation et de santé sont à déplorer. Le consensus de Washington s'applique souvent encore sans nuances sur les économies vulnérables. Il arrive qu'une forme de dialogue national fait office d'appropriation locale des propositions contenues dans le document stratégique de réduction de la pauvreté qui remplace les PAS. Les effets bénéfiques de la libération de l'économie sans accompagnement, des privatisations des entreprises et services publiques, la déréglementation du marché du travail et l'austérité budgétaire limitant la politique de relance par la consommation et la demande doivent être revisités avec un souci de soutenir la création de richesse et donc de croissance économique partagée aux plans local et régional. Finalement, cela contribue à une aggravation du défaut de paiement, alimenté par un service de la dette et un système de réduction de la dette (PPTE - pays pauvres très endettés) favorisant la récurrence et un recyclage sans fin, sans ouvrir les portes d'une véritable sortie de crise financière. Plusieurs pays africains se rendent ainsi dépendants du FMI tout en cédant des pans entiers de leurs économies à la prédation internationale.

Il n'est donc pas possible d'aller vers une monnaie commune régionale, une banque centrale régionale sans respect de critères de convergence librement consentis en référence aux meilleures pratiques « mondiales ». Aussi, au lieu de produire des effets positifs dans la construction d'une monnaie commune, l'interventionnisme étatique intempestif au niveau des banques centrales, institutions de création monétaire en dernier ressort, tend au contraire à favoriser un environnement non prévisible des affaires, conduisant les investisseurs étrangers intéressés à ne pas soutenir les efforts de construction d'infrastructures indispensables à l'intégration régionale et à se spécialiser sur les secteurs de création de valeur ajoutée où les risques sont plus facilement « maîtrisables ». En conséquence, l'Afrique subsaharienne ne reçoit que 3 % des flux d'investissement étrangers directs (18 milliards de \$ US ) dans le monde en 2005.

## **2. Mécanisme africain d'évaluation des pairs : créer une entité monétaire autonome**

C'est dans ce contexte qu'il convient de s'interroger sur l'opportunité ou pas de créer un Fonds monétaire africain. Au niveau des chefs d'Etats africains, il n'y a toujours pas vraiment unanimité puisque aucun suivi réel n'a été apporté à la création effective du FMA alors que depuis 1970 l'Amérique centrale, depuis 1977 les pays arabes et depuis 1978 l'Amérique latine disposent d'un fonds monétaire local distinct mais complémentaire au Fonds monétaire international. Suite à la crise financière de juillet-août 1997 et pour faire face à la domination monétaire du dollar américain, les pays asiatiques, sous la houlette du Japon, ont d'abord proposé, puis renoncé, sous la pression des grandes puissances occidentales (Etats-Unis, Allemagne et Grande Bretagne), à la création d'un fonds monétaire asiatique doté de 100 milliards de \$ US. En comparaison, les ressources principales du FMI, basées sur les quotes-parts des Etats-membres, sont d'environ 300 milliards de \$ US, soit environ 210 milliards de Droits de tirage spéciaux (DTS), l'unité de compte du FMI.

Par contre, au travers de la Banque asiatique de développement, il est plus question d'une coopération monétaire au sein de l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) avec pour objectif un dispositif de surveillance macroéconomique, de concordance et de convergence entre les politiques économiques et les politiques monétaires de la région. La solidarité recherchée a principalement pour objectif de limiter les risques d'absorption externe. L'Union européenne sert d'ailleurs d'exemple. La réflexion porte sur la mise en place d'une monnaie-unité de compte et un mécanisme de « panier de monnaies » en référence au serpent monétaire européen (1973), au système monétaire européen (1979), lesquels ont conduit à la Banque centrale européenne (1999) et à la monnaie commune européenne (1999 avec concrétisation monétaire en 2002). Cela n'a pas pu se faire sans assurer quasiment en temps réel l'intégration, l'informatisation d'un système de compensation monétaire, et la conclusion de transactions monétaires entre banques centrales de la zone. Un système de panier de monnaies, utilisé uniquement comme monnaie de compte et associant, entre autres, le Yen et le Yuan reste malgré tout dans le domaine du possible.

En Afrique, on assiste à une situation de viscosité décisionnelle qui ne profite pas au citoyen africain. Les ministres africains de l'économie et des finances avaient décidé dès 1980 de la création du FMA mais, malgré des études de faisabilité, les chefs d'Etat africains semblent encore rechercher un consensus sur l'opportunité même de créer une telle institution. Une réunion d'éminentes personnalités (environ 70) en septembre 2005 avait été convoquée par la commission de l'UA pour relancer le dossier de la création des institutions financières continentales africaines mais seule la Banque africaine d'investissement a semblé émerger comme une priorité à moyen terme et, dans tous les cas de figures, une nouvelle étude de faisabilité a été préconisée pour chacune des institutions financières. Des voix se sont élevées pour remettre en cause l'opportunité même de soutenir l'avènement de ces institutions.

Dans le cadre de la réforme des Nations Unies et de la réforme de l'architecture financière internationale et donc des institutions financières internationales, le FMA risque de ne voir le jour qu'après une refonte-intégration des activités du Fonds

monétaire international et de la Banque mondiale. En effet, le FMI doit-il recentrer ses activités sur sa fonction principale de gardien du système financier international et laisser à d'autres le soin de veiller, aux niveaux global et régional, à l'organisation de la surveillance financière? Ou au contraire, faut-il que le FMI reste une banque dite « universelle », prêteur en dernier ressort et qu'il continue à prêter aux pays pauvres structurellement déficitaires au niveau de leurs balances des paiements et disposant de réserves insuffisantes pour faire face à des chocs économiques ? Les Etats-Unis semblent épouser les contours de la première approche et l'Union européenne plutôt ceux de la seconde.

Les dirigeants africains ne se sont pas encore positionnés. Mais leur marge de manœuvre reste bien limitée puisqu'ils ne peuvent avoir un droit de parole respecté que s'ils organisent et renflouent leurs réserves monétaires, acceptent que les pays africains contributeurs à un futur FMA épongent les dettes structurelles des pays qui contribuent le moins et organisent entre eux, un respect strict des critères de convergence monétaire. De plus, il faudra que le mécanisme africain d'évaluation des pairs (MAEP) du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) ne reste pas lettre morte et soit accepté par plus que 27 pays africains actuellement signataires. En effet, procéder à une bonne surveillance monétaire en organisant et respectant les critères de convergence monétaires aux niveaux sous-régional, régional et continental relève encore du défi face aux règles traditionnelles de la non-ingérence inscrites dans l'Acte constitutif de l'UA . Le MAEP du NEPAD se doit d'ouvrir un volet monétaire et financier qui pourrait servir de « précurseur » à une éventuelle création d'un FMA, gardien d'une orthodoxie financière africaine à réinventer et qui ne peut se confondre avec celle d'une banque de développement. Bref, il est question de faire accepter par les dirigeants africains une autodiscipline consistant à éviter d'interférer politiquement dans la construction de l'indépendance de la gouvernance monétaire et financière en Afrique, gouvernance qui doit rester l'œuvre des Africains eux-mêmes tant au plan régional et continental.

Bien que cela soit une priorité, il semble qu'il n'y a donc pas d'urgence pour les dirigeants africains à créer un Fonds monétaire africain. Il faut espérer que des voix s'élèveront pour soutenir une future sub-division de la Banque africaine de développement et un MAEP spécialisé et remodelé à l'instar de la coopération monétaire au sein de l'ANASE pour aplanir les chemins menant à une plus grande discipline monétaire. Cette nouvelle entité pourrait aider à organiser le respect des critères de convergence aux niveaux sous-régional et régional et promouvoir la compétitivité des économies africaines. En effet, la somme de plusieurs économies moribondes avec un produit intérieur brut par habitant largement en dessous du taux de croissance de la population ne constitue en rien une garantie pour stabiliser et garantir une croissance soutenue d'une zone monétaire. Par ailleurs, un respect scrupuleux des critères de convergence permettrait de maîtriser l'inflation tout en permettant une prédictibilité au niveau macro-économique, mais ne peut servir de garantie à une dynamisation de la zone. La réduction des barrières à la compétition notamment l'infrastructure, l'environnement prévisible et transparent des affaires, une confiance retrouvée auprès des investisseurs, un processus dynamique d'apprentissage, une élimination des déficits démocratiques et des entorses à la liberté d'entreprendre demeurent des pré-conditions comme déjà en 1963.

L'Afrique monétaire a besoin d'une société ouverte et basée sur la confiance réciproque.

### **3. L'indispensable respect des critères de convergence**

Ainsi, une des priorités en termes de discipline est de s'assurer que les pays ne participent plus de manière concomitante à plusieurs zones économiques en même temps. L'Angola est membre de deux institutions régionales (SADC et COMESA) alors qu'en termes de proximité, il est proche de la CEEAC. Le Congo Démocratique est membre de ces trois zones. Cela retarde les efforts de convergence et peut révéler des contradictions dans les objectifs d'unité monétaire poursuivis au niveau continental. Il faut atténuer les disparités en s'assurant que les « unions monétaires » se fassent selon un rythme qui respecte le rythme de développement de chacun tout en acceptant le rôle de locomotive en matière d'entraînement de la croissance économique et de modèle d'éthique monétaire d'un pays dans chaque sous-région. La multiplicité des régimes monétaires doit prendre fin. Il faut rationaliser les doublons en exigeant un pays par zone monétaire. Quelle autorité africaine supranationale peut faire office d'agence de respect des décisions librement consenties par les autorités monétaires nationales ? Un futur FMA ? Uniquement si le principe même de respect de la pression des pairs est accepté par tous. Au moins 25 pays africains ne sont pas encore membres du MAEP.

La pression des pairs devrait contribuer à faire émerger une sorte de prime pour les pays qui s'efforcent sur une longue période de respecter une orthodoxie monétaire prévisible et une gouvernance économique reposant sur le respect des critères de convergence économique et budgétaire. Deux groupes de quatre critères de convergence sont traditionnellement admis pour analyser les chances des pays d'aller de manière pérenne vers une stabilité monétaire :

- Critères principaux : 1. le solde fiscal qui doit être supérieur à zéro ; 2. une inflation (moyenne annuelle) inférieure à 3 % ; 3. la dette publique extérieure et intérieure inférieure à 70 % du PIB ; 4. l'accumulation des arriérés de dettes égale à zéro.
- Critères secondaires : 5. la contribution du secteur public au revenu intérieur supérieure à 35 % ; 6. l'investissement intérieur financé à hauteur de 20 % ou plus ; 7. les revenus liés au recouvrement fiscal doivent s'élever à au moins 17 % du total des revenus ; 8. le déficit du compte courant (sans les transferts publics) doit être inférieur à -5 % et dans certaines zones à -3 %.

A côté des monnaies nationales, il existe en fait deux zones monétaires en opération en Afrique :

1. la zone franc avec le CFA (communauté financière africaine) qui est liée à l'Euro, et
2. la zone monétaire commune (Common Monetary Area - CMA) basée sur la monnaie sud-africaine (Rand) .

Avec la dévaluation en zone franc du FCFA en 1994 de 50 %, et les multiples barrières à l'intégration liées à une convertibilité « soumise à des commissions bancaires non justifiées », la zone franc recouvre de fait deux unions monétaires totalement

indépendantes qui, en dépit des nombreuses ressemblances, ont en fait deux monnaies différentes . Avec la transformation progressive des économies d'Afrique centrale en pays « pétroliers », il faut s'attendre à ce que cette différenciation finisse par être marquée par un taux de change différent entre le CFA de l'Afrique de l'Ouest et celui de l'Afrique centrale. Il faut toutefois noter que la discipline monétaire et fiscale a été renforcée dans la zone CFA lorsqu'il a été décidé de renforcer l'indépendance des banques centrales en supprimant complètement les possibilités des « avances/crédit » aux Etats, souvent suite à des ingérences intempestives de ces derniers. Les gouvernements de la zone n'avaient plus accès à cette « facilité reposant sur des critères politiques ». Ils ont dû s'organiser uniquement à partir des recettes existantes, des disponibilités fiscales et des prêts auprès de la communauté internationale et africaine avec les conditionnalités d'usage, forçant ainsi à une meilleure gouvernance monétaire et une stabilité accrue. Mais, face aux chocs exogènes, et pour faire face à des déficits conjoncturels de balance de paiements, un mécanisme doit nécessairement voir le jour...

Il était prévu qu'en 2005-2006 on assisterait à la création de la zone monétaire d'Afrique de l'ouest pour aller vers une monnaie commune de la CEDEAO avec 15 Etats membres, mais les difficultés de convergence entre les monnaies de la zone hors-CFA, couplées avec le rôle imprévisible de la politique monétaire menée par le géant Nigeria et les termes de l'échange asymétrique sont là pour confirmer l'impossibilité de « décréter » la création d'une monnaie unique avec des pays n'ayant pas au préalable organisé le respect d'une discipline monétaire sur une base prévisible.

Le fait que le Botswana ne soit plus membre depuis 1976 du CMA et l'alignement des petites économies de l'Afrique australe sur le géant Afrique du sud témoignent de la difficulté des « petites » économies à s'affranchir d'une souveraineté monétaire pesante de la « locomotive » économique de la zone. La marche vers une souveraineté régionale est longue. Il faut garder en mémoire que l'Union européenne avec 25 pays, créée après bien des péripéties, a mis environ 50 ans pour arriver à une monnaie unique et à s'entendre sur l'indépendance de la banque centrale européenne. En référence, les 53 pays d'Afrique ont judicieusement choisi d'avancer d'abord au niveau sous-régional.

Apprendre à éviter de faire du micro-management en respectant l'indépendance des banques centrales serait un plus qui conduirait immanquablement à augmenter la crédibilité des unions africaines existantes. Cela constituerait le véritable coup d'accélérateur vers la création d'une monnaie commune. Il faut donc placer les bœufs avant la charrue. Cela passe par une meilleure compréhension et complémentarité des économies africaines qui doivent s'atteler à mettre en pratique le paradigme de l'interdépendance africaine. Pour mieux se comparer et pour un meilleur respect des règles de prudence monétaire, il n'est pas possible de faire l'impasse sur l'harmonisation des statistiques. Cela suppose que des budgets conséquents soient mis à disposition des structures concernées à tous les niveaux pour permettre aussi à des spécialistes africains de jouer leur rôle de veille économique et stratégique. Ils pourront ainsi faire des analyses de la situation économique réelle des économies africaines à des fins de facilitation des décisions des autorités politiques et monétaires africaines. Il est clair que cela permettra de retrouver une confiance entre les citoyens et les dirigeants .

Si l'Afrique souhaite retrouver une certaine crédibilité monétaire au plan continental, cela devra certainement passer par une expérience réussie au niveau sous-régional. Huit principes (liste non exhaustive) devraient alors guider la construction et le fonctionnement d'un système fiable de coopération monétaire régional, préalable à la création d'un fond monétaire africain :

1. la création d'une unité de compte régionale définie par rapport à un panier de monnaies dont le \$US, l'Euro, le Yen et le Yuan et quelques monnaies africaines dont le Rand sud-africain ;
2. tous les pays participant devraient déposer une part de leurs réserves monétaires selon une formule flexible liée à l'évolution annuelle du PIB des Etats et des options pour des contributions volontaires de solidarité ;
3. l'obligation pour les banques centrales africaines d'organiser un système de compensation à l'instar de celui de la BCE avec obligation de payer les soldes compensatoires dans l'unité de compte ;
4. la valeur des monnaies africaines sur le marché des changes ne devrait fluctuer que dans une marge de 2,5% par rapport à leur parité officielle, avec un objectif de ramener graduellement celle-ci à 1%. En cas de difficulté, des « décrochages » passagers seront tolérés sous conditionnalités ;
5. chaque Etat s'engagerait à défendre cette parité en organisant l'équilibre de sa balance de paiement ;
6. le non-respect des critères de convergence du SMA se solderait par un système de dévaluation-réévaluation des monnaies nationales ;
7. le FMA devrait pouvoir être autorisé, dans un premier temps, à octroyer des crédits principalement à partir des contributions volontaires des pays disposant de réserves substantielles liées aux rentes de type hydrocarbures, minerais ou matières premières... Les ressources d'un embryon de FMA pourraient démarrer modestement avec 30 milliards de \$ US et viendrait compléter les prêts du FMI qui peuvent atteindre les 125 % de la quote-part (DTS) du pays auprès du FMI.
8. le droit de veto sera proscrit pour éviter les blocages et la pression des pays les plus influents et un système de vote pondéré devrait être adopté pour les décisions du conseil d'administration.

#### **4. Pression des pairs, crédibilité et auto-régulation monétaires**

Tout en oeuvrant pour l'avènement d'une structure d'harmonisation et de respect de la discipline monétaire régionale dans le cadre du MAEP du NEPAD, les Etats africains seront bien inspirés d'harmoniser leurs structures de production et de commercialisation et de jouer essentiellement sur les indicateurs de compétitivité et les accélérateurs de compétence tels que la mobilité de la main-d'œuvre, la flexibilité des salaires et des prix, les transferts budgétaires, la solidarité financière, la formation, l'amélioration du contenu technologique, l'innovation et la culture de la performance, etc. Bref, il s'agit d'organiser en fait une ouverture graduelle et intelligente de leurs capacités productives et commerciales au sein de la zone concernée à des fins d'harmonisation et de mise à niveau graduelles et communes. La discipline budgétaire et une meilleure gouvernance

économique ne peuvent faire défaut surtout si la corruption tend à se faire aux dépens des infrastructures de mieux-être ayant des impacts sociaux.

Au niveau continental, à part la mise à jour d'une étude de faisabilité sur la création d'un FMA, l'UA en est maintenant à l'élaboration d'une sorte de feuille de route comprenant trois étapes :

1. une période préparatoire ayant pour objectif d'atteindre une réelle et effective convergence économique ;
2. une période de transition où un système de monnaie de compte commune et de compensation entre les monnaies pourrait être remis à l'étude ;
3. l'adoption d'une nouvelle unité de compte et de compensation entre les économies participantes.

Compte tenu des lenteurs bien africaines et une planification à l'emporte-pièce, faut-il remettre en cause le bien-fondé de la faisabilité d'une union monétaire africaine comme le suggèrent, non sans arrière-pensées, des économistes occidentaux du Fonds monétaire international (FMI) ? Bien sûr que non ! Le regroupement économique prenant la forme d'interdépendances institutionnalisées ne peut que renforcer les positions de négociation de l'Afrique sur des bases sous-régionales si l'Afrique apprend à s'auto-discipliner en acceptant qu'une structure émergente associant le NEPAD et la Banque africaine de développement puisse aplanir les voies conduisant à la création future d'un FMA régional, lui-même rapidement intégré dans une banque centrale régionale. Les dirigeants africains devraient chercher à harmoniser d'abord leur engagement avec la réalité de leurs actes monétaires. Ce faisant, ils transformeraient la « pression des pairs » en une forme d'auto-régulation monétaire qui mettrait fin à des années d'indiscipline et de désordre monétaires. Cela devrait leur permettre de se consacrer à améliorer le niveau des infrastructures nationales et régionales à des fins d'attraction des investisseurs dans des secteurs de création de valeur ajoutée et d'emplois. Il y va de la crédibilité monétaire régionale des dirigeants africains.

Par Yves Ekoué Amaïzo

Auteur et Economiste à l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI).

Il s'exprime ici à titre personnel.