

Patrick Guillaumont et Sylviane Guillaumont-Jeanneney

LA ZONE FRANC,
LES INSTITUTIONS DE BRETTON WOODS
ET LA CONDITIONNALITÉ

Durant les quinze à vingt premières années qui ont suivi les Indépendances, les pays africains de la zone franc, regroupés autour de deux banques centrales plurinationales (plus l'Institut d'Emission des Comores), n'ont pas eu à recourir aux institutions de Bretton Woods pour mettre en place des programmes d'ajustement destinés à rééquilibrer les balances des paiements. Le premier accord passé avec le FMI l'a été en 1977 par le Congo. Ont suivi le Gabon (1978), le Sénégal... puis progressivement tous les autres, plus ou moins tardivement, les derniers venus ayant été le Bénin et le Burkina-Faso. En bref pendant la première moitié de la période qui va des indépendances à nous jours il n'y a pas véritablement de dialogue macroéconomique entre pays de la zone franc et les institutions de Bretton Woods ; ce dialogue se généralise au contraire pendant les années quatre-vingt. La coopération macroéconomique devient même globale en janvier dernier lorsqu'est prise la décision de dévaluer les francs CFA (et le franc comorien) par l'ensemble des Chefs d'Etat de la zone franc et, peut-on dire, sous la pression insistante des plus hauts représentants des institutions de Bretton Woods.

Certains ont pu voir dans cet événement exceptionnel — la parité des francs CFA vis-à-vis du franc français n'avait pas été modifiée depuis 1948 — la fin d'une parenthèse historique, liée à la colonisation et à ses suites, et pour tout dire la banalisation de la politique de change des pays de la zone franc. En fait cet événement est bien exceptionnel dans un régime de change qui demeure inchangé. Les relations des pays africains de la zone franc avec les institutions de Bretton Woods restent particulières même si la pratique de la conditionnalité y soulève en partie les mêmes problèmes qu'ailleurs, parfois amplifiées. Mais le type même de coopération institutionnelle que la zone franc établit entre les pays africains et la France fournit, par rapport à la conditionnalité généralement pratiquée par les institutions internationales, une illustration de ce que pourrait être une autre forme de conditionnalité, et des enseignements pour une réforme en ce domaine.

Aussi le présent texte est-il divisé en trois parties :

— la première rappelle ce qu'a été la spécificité de l'expérience d'ajustement en zone franc, en s'attachant à la nature des politiques plus qu'au dialogue international qui y a conduit ;

— la seconde examine les problèmes généraux de la conditionnalité, telle qu'elle a été pratiquée en zone franc par les principaux bailleurs de fonds, en tout premier chef par les institutions de Bretton Woods ;

— la troisième s'attache à la coopération institutionnelle pratiquée en zone franc et aux enseignements et que l'on peut en tirer pour une autre forme de conditionnalité.

1 - L'expérience spécifique de l'ajustement en zone franc

Les pays africains de la zone franc ont eu comme beaucoup d'autres pays en développement à faire face à des déséquilibres macroéconomiques importants au début ou au milieu des années quatre-vingt. Ils ont eu alors recours au FMI et à la Banque Mondiale, mais pour des raisons spécifiques. Ils ont avec leur concours mis en œuvre des politiques d'ajustement selon des modalités elles-mêmes spécifiques, essentiellement parce qu'ils n'ont pas eu recours à la variation du taux de change¹. Et quand ils en sont venus en janvier 1994, ils l'ont fait également de façon particulière.

Spécificité des motifs de l'ajustement

Certes en raison des règles de l'émission monétaire en zone franc, notamment du fait de la limitation des avances des Banques Centrales aux trésors publics, les pays africains de la zone franc ont eu en longue période une politique macroéconomique apparemment moins laxiste, en tout cas moins inflationniste que d'autres pays d'Afrique au Sud du Sahara. Néanmoins, notamment à la suite des hausses importantes du cours des matières premières, en particulier dans la seconde moitié des années soixante-dix, et compte-tenu des facilités d'endettement extérieur qui prévalaient alors et que renforçait l'appartenance même à la zone franc, ils ont été amenés à pratiquer une politique inconsidérée de dépenses publiques et à mal gérer tout à la fois leurs finances publiques et leur secteur parapublic. Lorsque la tendance des marchés des matières premières s'est renversée, que les liquidités internationales se sont raréfiées et que les taux d'intérêt ont fortement monté, ils ont dû, fragilisés, faire face à de graves déséquilibres de balance des paiements et de finances publiques. Les déséquilibres sont apparus plus tardivement, mais tout aussi sévèrement, pour les pays qui étaient exportateurs de pétrole.

¹ Pour plus de détails, voir plusieurs de nos travaux antérieurs, notamment de Guillaumont et Guillaumont Jeanneney (1984, 1993c, 1994b).

Certes les pays africains de la zone franc, en raison de la convention de coopération monétaire qui les lie à la France et du mécanisme du compte d'opérations, étaient à l'abri des crises de balances des paiements que tant de pays en développement, en particulier en Afrique, ont connues : le compte d'opérations auprès du trésor français, où les banques centrales africaines de la zone déposent (en majeure partie) leurs réserves extérieures, peut devenir débiteur sans limite fixée a priori. Mais ils ne sont pas pour autant à l'abri d'une crise de finances publiques, puisqu'une limite au déficit est imposée par la réglementation des avances des Banques Centrales aux Etats.

Ce sont précisément les problèmes posés par la gestion des finances publiques — et non comme ailleurs le manque de devises — qui ont contraint les pays africains de la zone franc à recourir au FMI. Le déficit public avait de proche en proche entraîné dans nombre de pays une accumulation d'arriérés de paiements de l'Etat, répercutés par les créanciers de l'Etat sur leurs propres créanciers, et ainsi de suite,... de telle sorte que dans de nombreux pays est apparu un manque général de liquidités internes. Les tirages sur le FMI et les autres aides à l'ajustement (Banque Mondiale ou France) ont alors servi à assurer le financement des dépenses publiques et à atténuer la crise de liquidité interne. C'est ce besoin de liquidité interne, et non celui de devises, qui a donc poussé les pays africains de la zone franc à négocier des accords avec les institutions de Bretton Woods.

Spécificité des modalités de l'ajustement

Les programmes adoptés par les pays africains de la zone franc en coopération avec les institutions de Bretton Woods comportaient certes des mesures que l'on retrouve dans les accords passés par d'autres pays (assainissement des finances publiques, libéralisation du commerce extérieur, ...). Mais ils s'en différenciaient d'une double façon, qui découlait du système de change de la zone franc. En premier lieu ils étaient menés dans un régime de convertibilité de la monnaie, ce qui n'était quasiment jamais le cas dans les autres pays. Ce premier trait de l'ajustement en zone franc ne pouvait pas déplaire aux institutions de Bretton Woods, qui souvent faisaient de la libéralisation des changes une étape importante et parfois un aboutissement du processus de réforme. Il n'en allait pas nécessairement de même du maintien de la parité du change, qui fut le second trait spécifique de l'ajustement en zone franc. L'ajustement sans dévaluation, dit aussi, maladroitement, ajustement interne — tout ajustement est à la fois interne et externe — ou en termes réels — ce qu'il est nécessairement avec ou sans dévaluation — reposait sur le principe de la désinflation compétitive, c'est-à-dire sur la recherche d'une amélioration de la compétitivité par une inflation moindre que chez les concurrents et par des progrès de productivité ; lesquels sont assurément le meilleur mode d'ajustement, s'ils peuvent être assez rapides et d'ampleur suffisante...

Les institutions de Bretton Woods ont admis toutefois pendant une bonne partie des années quatre-vingt le principe d'un ajustement à parité fixe pour les pays de la zone franc. En fait de 1980 à 1985, la hausse du dollar et la dépréciation du franc français (elle-même jusqu'en 1986) contribuaient à la baisse du taux de change effectif nominal des francs CFA, ce qui constituait un mode idéal de dépréciation, car non générateur d'anticipations inflationnistes (Guillaumont Jeanneney 1988). Et les résultats de la politique d'ajustement étaient plutôt considérés comme satisfaisants, notamment dans le cas de la Côte d'Ivoire, ce que soulignaient certains responsables des institutions de Bretton Woods (Seregeldin 1987).

Cette tolérance vis-à-vis de l'exception que constituait la zone franc s'estompa progressivement au cours de la seconde moitié des années quatre-vingt. Plusieurs facteurs en effet contribuèrent à aggraver les déséquilibres en zone franc, donc à renforcer le besoin d'ajustement et à aviver à Washington le sentiment qu'il ne pouvait être satisfait sans dévaluation. Les principaux furent la baisse du dollar, jointe à la stabilité retrouvée du franc français, les fortes dévaluations pratiquées par les grands voisins, pays, d'une certaine façon, concurrents des pays de la zone franc, et surtout la dégradation profonde et relativement générale en zone franc des termes de l'échange. Cette dégradation jugée alors irréversible était sans doute l'argument le plus couramment avancé. A ces facteurs externes s'est ajouté dans beaucoup de pays un relâchement de la politique budgétaire, dû peut-être à la lassitude après de nombreuses années d'ajustement et dans certains pays à la difficulté de conduire une politique rigoureuse dans un contexte de transition démocratique.

Spécificité de la dévaluation en zone franc

La décision de dévaluer les francs CFA de 50 % fut prise le 11 janvier 1994 dans des conditions sur lesquelles on reviendra. Bien que cette dévaluation marquait un rapprochement des politiques d'ajustement conduites en zone franc de celle qui étaient pratiquées ailleurs, elle comporte elle-même des traits spécifiques qu'il convient de brièvement indiquer.

Elle constitue d'abord une décision collective de plusieurs Etats, ce qui était assurément nécessaire, puisque ceux-ci, hormis les Comores qui dévalua d'ailleurs à un taux particulier, étaient membres de deux unions monétaires. La difficulté à l'obtenir unanimement et rapidement, sans entraîner d'amples mouvements spéculatifs, en a manifesté le caractère exceptionnel.

Le taux même de la dévaluation (50 %, soit 100 % de réévaluation des devises) par son niveau élevé et le recours à un chiffre rond signifiait lui-même qu'il s'agissait bien d'une opération unique, prise « une fois pour toutes », ou du moins destinée à ne pas se répéter prochainement. Ce recours en une seule fois à la politique de change peut bien apparaître alors comme très différent de

la politique active du taux de change préconisée ou en tout cas pratiquée dans la plupart des pays africains en ajustement, où les dévaluations se sont succédé.

Enfin, corollaire de ce qui précède, une dernière spécificité de la dévaluation de janvier 1994 doit être soulignée, comme elle l'a alors été, très officiellement. Il s'agit d'une mesure, unique, prise dans le cadre du système de la zone franc, donc sans modification du régime de change. C'est dire qu'après, comme avant janvier 1994 l'ajustement en zone franc doit être poursuivi dans la convertibilité et le maintien de la parité.

Une manifestation de cette confiance dans les institutions de la zone franc a même été donnée par la signature simultanée en Afrique de l'Ouest du traité d'Union économique et monétaire. Les progrès de l'intégration régionale en zone franc en d'autres champs que celui de la monnaie sont censés compléter, voire renforcer le régime monétaire commun.

2 - Les problèmes généraux de la conditionnalité illustrés par le cas de zone franc

Les aides à l'ajustement accordées par les institutions de Bretton Woods, ainsi que par d'autres bailleurs de fonds, ont été conçues à pouvoir financer rapidement un déficit de balance des paiements (à la différence des aides au projet, elles sont à déboursement rapide). Ces apports sont liés à un engagement des pays receveurs d'opérer certaines réformes de politique économique, précisément dans le but d'agir sur les causes du déficit extérieur ainsi financé. La conditionnalité des aides à l'ajustement ou plus généralement des aides hors-projet a fait l'objet depuis longtemps d'un large débat (cf. par exemple Berg and Batchelder 1984, Hirschman et Bird 1968, Guillaumont P. 1975). Celui-ci a notamment porté sur ses fondements mêmes. Il semble que la conditionnalité vise moins à assurer la capacité des pays receveurs à rembourser des aides, qui à l'occasion peuvent être dons, qu'à renforcer une capacité de réforme ; la conditionnalité en effet peut accroître cette capacité en contribuant à persuader les élites au pouvoir du bien-fondé des réformes et surtout en augmentant la crédibilité interne et externe de celles-ci, cependant que l'aide à l'ajustement elle-même peut en alléger les coûts (Guillaumont et Guillaumont Jeanneney, 1994c).

Bien que la théorie ait pu affiner ou rationaliser les fondements de la conditionnalité, sa pratique a été source de nombreux malentendus et désillusions. Il est devenu fréquent, y compris de la part des acteurs de la conditionnalité, bailleurs de fonds et receveurs, d'entendre dénoncer ses modalités et en évoquer la crise. Tantôt les conditions sont jugées excessives, tantôt elles sont considérées comme fictives. Quant à la sanction — l'arrêt des versements en cas de non respect des conditions — elle est tour à tour présentée comme inexistante ou brutale... Ces critiques ne sont qu'apparem-

ment contradictoires. Parce qu'ils avaient le sentiment que les conditions n'étaient pas respectées, les bailleurs de fonds ont été amenés à s'impliquer de plus en plus dans les programmes des Etats. Parce qu'il était souvent difficile d'interrompre totalement le financement, ils ont fait semblant de considérer que les engagements étaient tenus, quitte à prendre dans tel ou tel cas une attitude plus rigide, contribuant à donner l'impression d'une politique du « tout ou rien », inévitablement mêlée d'arbitraire.

La pratique de la conditionnalité en zone franc n'a pas été exempte de ces critiques². Elle illustre parfaitement deux problèmes qui sont au cœur de la « crise de la conditionnalité » : du côté des bailleurs de fonds, celui de la coordination, du côté des pays receveurs, celui de l'intériorisation.

La coordination des aides et des conseils

Le problème de la coordination des aides est naturellement plus aigu pour l'ajustement que pour les projets : ceux-ci, même s'ils doivent être coordonnés, peuvent être dissociés les uns des autres plus facilement que les différents éléments de la politique macroéconomique. Si plusieurs bailleurs de fonds dispensent une aide conditionnelle à l'ajustement, leurs conditions respectives risquent de porter sur des domaines voisins, voire identiques. Or il ne peut y avoir dans un pays qu'une seule politique économique.

Un besoin de coordination s'est donc manifesté d'abord entre le FMI et la Banque Mondiale, qui sont les principales sources d'aide à l'ajustement, et entre ces deux institutions et les autres bailleurs de fonds pour l'ajustement. Le principe communément admis est que les institutions de Bretton Woods ont un rôle de chef de file dans l'aide à l'ajustement et qu'entre elles deux le FMI a une position dominante : autrement dit un accord avec le FMI est la condition pour un accord au Club de Paris, généralement aussi pour un prêt d'ajustement structurel de la Banque Mondiale, mais moins pour un prêt d'ajustement sectoriel, et souvent enfin pour qu'une autre source de financement apporte son concours à l'ajustement³.

La zone franc constitue évidemment un cadre particulièrement intéressant pour l'examen de ce problème de coordination. En effet la France est largement présente dans le dialogue macroéconomique que les pays de la zone entretiennent avec l'extérieur ; elle siège aux Conseils d'Administration des Banques Centrales de la zone ; et elle accorde, par l'intermédiaire de la Caisse Française de Développement, des prêts (ou des dons) d'ajustement structurel.

A l'origine le versement des prêts d'ajustement structurel français était en

² Voir par exemple Helleiner (1992), Michailof et alii (1993), Mosley et alii (1991).

³ Ces relations sont précisées dans Guillaumont et Guillaumont Jeanneney (1986 et 1994c).

principe subordonné à la signature d'un accord avec le FMI. Comme alors ils ne comportaient pas de conditionnalité macroéconomique, on peut dire que leur conditionnalité était indirecte, ou déléguée : c'était celle du FMI, même si le discours officiel prenait parfois ses distances vis-à-vis des programmes négociés par le FMI. Mais au cours des années quatre-vingt dix lorsque les pays à revenu intermédiaire ne sont plus parvenus à respecter la conditionnalité des institutions de Bretton Woods, lesquelles ont cessé leurs concours à l'ajustement, la France a poursuivi ses prêts d'ajustement, afin précisément de permettre aux pays d'honorer leurs engagements vis-à-vis de ces institutions. Ces prêts ont alors été assortis d'une certaine conditionnalité macroéconomique, essentiellement dans le domaine budgétaire. La même attitude a été adoptée à l'égard de pays qui en raison d'une transition tumultueuse vers la démocratie, avaient un urgent besoin d'aide budgétaire, sans être en mesure d'adopter un programme avec le FMI. Toutefois au milieu de 1993 le gouvernement français a fait savoir aux pays africains qu'à partir de 1994 il n'accorderait plus de concours à l'ajustement si les pays ne s'étaient mis d'accord avec le Fonds, ce qui marquait le retour à la doctrine initiale.

Cette évolution reflète un débat de fond sur la conditionnalité auquel il convient de s'arrêter. Il était normal qu'il y eût sur tel ou tel point de politique économique des divergences d'opinion sur les mesures à prendre : des écarts de jugement ont souvent été perceptibles entre les institutions de Bretton Woods plus portées dans la voie du libéralisme et une fonction publique française traditionnellement plus attachée à un certain degré d'interventionnisme ou de protectionnisme. Toutefois des rencontres régulières sur le terrain et au niveau des sièges — par exemple dans le domaine agricole — ont permis de rapprocher les positions et d'éviter, en tout cas d'atténuer, la divergence des conseils.

Une divergence d'opinion, avant que de conseil, est en revanche apparue évidente en matière de taux de change. Comme on l'a indiqué plus haut, pendant la seconde moitié des années quatre-vingt, les institutions de Bretton Woods sont devenues de plus en plus convaincues que l'ajustement de la zone franc nécessitait une modification de parité. L'administration française et plus encore les responsables politiques français y étaient opposés. L'opposition, au-delà du débat technique, tenait à la fois à l'attachement plus fort du côté français au régime des changes fixes, cependant que les institutions de Bretton Woods étaient plus enclines à la flexibilité ; elle tenait aussi à la crainte qu'une dévaluation des francs CFA n'ébranle tout le système de la zone franc.

Certes il n'y avait pas de discordance officielle. Les responsables des institutions de Bretton Woods ne mettaient pas en cause la parité des francs CFA, mais leur doute apparaissait de plus en plus manifeste, et maintes

déclarations privées, et parfois semi-publiques, de fonctionnaires de ces institutions en étaient le reflet. Cette divergence latente contribuait à affaiblir la crédibilité de la politique d'ajustement sans dévaluation qui demeurait officiellement soutenue.

Bref la conditionnalité était devenue ambiguë. L'exemple le plus frappant, qui constitue une étape décisive dans les relations entre les Etats africains de la zone franc, la France et les institutions de Bretton Woods, est sans doute celui des prêts d'ajustement sectoriel que la Banque Mondiale a accordés fin 1991 à la Côte d'Ivoire, sous l'insistance pressante de la France. Ces trois prêts concernaient respectivement la restauration du secteur financier (PASFI), les ressources humaines (PASRH) et la compétitivité du secteur industriel (PASCO). Ils avaient pour but d'accroître la compétitivité de l'économie ivoirienne soit par des mesures fiscales et réglementaires, soit par des progrès de productivité. Mais le versement de leur seconde tranche était soumis, outre les réformes structurelles, à une « conditionnalité macroéconomique », à savoir le retour au niveau de compétitivité de 1985. Or l'indicateur retenu était le taux de change effectif réel, tel que calculé par le FMI, c'est-à-dire d'une façon qui reflète non seulement l'évolution du franc CFA vis-à-vis des grandes monnaies du monde (et des prix ivoiriens par rapport aux grands pays), mais aussi leur évolution vis-à-vis d'autres pays en développement produisant les mêmes biens d'exportation et dont certains pratiquent une politique systématique de baisse du taux de change. Il était manifestement impossible à la Côte d'Ivoire de déprécier son taux de change effectif réel en l'espace de quelques mois, dans la proportion requise, sans une dévaluation, qui n'était pas prévue dans le programme.

Cette ambiguïté dans la pratique de la conditionnalité a eu plusieurs conséquences. Elle a affaibli l'incitation à mettre en œuvre les réformes prévues dans les programmes, puisqu'il est rapidement apparu que les secondes tranches ne seraient pas versées. Elle a surtout entraîné l'interruption des financements de la Banque à la Côte d'Ivoire alors même que les échéances de cet Etat vis-à-vis de la Banque étaient considérables⁴. Les transferts nets en provenance de l'extérieur sont devenus négatifs⁵. Comme simultanément les prix d'exportation atteignaient leur plus bas niveau en termes réels depuis plusieurs décennies, il en est résulté une régression de l'économie ivoirienne qui condamnait à l'échec toute politique d'ajustement.

En Côte d'Ivoire, et dans d'autres pays confrontés à des situations voisines, la dévaluation des francs CFA était devenue inéluctable, indispensable qu'elle

⁴ En 1993 près de 2 milliards de francs.

⁵ Les importants concours français à l'ajustement ont en effet servi à assurer le service de la dette ivoirienne auprès des institutions de Bretton-Woods. La Côte d'Ivoire a accumulé les arriérés de paiement vis-à-vis de ses autres créanciers.

était pour la reprise des financements extérieurs. En effet depuis 1992 la Côte d'Ivoire n'avait plus d'accord avec le FMI, lequel considérait qu'en l'absence de dévaluation la politique budgétaire de la Côte d'Ivoire, comme celle d'autres pays de la zone franc, était insuffisamment restrictive. Au cours de la même période, comme on l'a vu, la plupart des pays de la zone franc, à commencer par les plus importants, cessèrent d'avoir un programme avec le FMI.

Simultanément l'opinion s'établit et se répandit parmi l'administration française que les institutions de Bretton Woods ne modifieraient pas leur position, que la France ne pouvait se substituer à elles dans le financement de l'ajustement en zone franc, et qu'en conséquence la dévaluation était inéluctable et devait être préparée. Les responsables politiques français en furent convaincus dans le courant 1993. La lettre du Premier Ministre français de septembre 1993 annonçant aux Chefs d'Etat africains que les concours français à l'ajustement seraient à nouveau soumis à partir de 1994 à un accord préalable avec le FMI en était le signal.

La dévaluation pouvait alors être préparée en coordination même avec les institutions de Bretton Woods, en fait principalement avec le FMI.

L'intériorisation : les pays africains de la zone franc face à l'ajustement sans dévaluation et face à la dévaluation

Le problème de « l'intériorisation » des politiques économiques, ou encore « d'appropriation » des réformes par les responsables des pays concernés, est en partie lié à celui de la coordination. Dans beaucoup de pays la succession des missions extérieures rythme la vie de l'administration économique et la réforme des politiques économiques paraît l'affaire des bailleurs de fonds plus que des pays. De fait souvent les pays acceptent les conditions mises aux aides à l'ajustement, pour avoir le financement, non par conviction qu'elles sont bonnes, ni avec la volonté de les conduire totalement. Mal intériorisées, les réformes sont en partie fictives, appliquées a minima⁶.

Le problème d'intériorisation des politiques n'était pas moindre en zone franc qu'ailleurs. Il était sans doute renforcé par la pluralité des partenaires dans l'aide à l'ajustement et leur divergence éventuelle d'opinion. Il fut particulièrement sensible pendant les deux années qui ont précédé la dévaluation, en raison même de la divergence plus marquée des opinions extérieures. Les pays de la zone n'étaient pas fondamentalement décidés à conduire les politiques vigoureuses qu'impliquait l'ajustement sans dévaluation ; ils restaient sceptiques sur les réformes à accomplir dès lors qu'ils sentaient qu'elles seraient insuffisantes pour satisfaire les objectifs de compétitivité requis par les institutions de Bretton Woods ; ils se confortaient du

⁶ Ces points sont développés in Guillaumont et Guillaumont Jeanneney (1994b, 1994c), Michailof (1993).

sentiment que l'aide de la France leur était acquise, indépendamment des résultats atteints. Le symptôme le plus évident de cette dérive fut dans le fait, déjà noté, que les aides à l'ajustement de la France à la Côte d'Ivoire et au Cameroun servirent à assurer le service de la dette de ces pays à la Banque Mondiale : l'ajustement et sa conditionnalité n'étaient plus l'affaire des pays, mais bien celle des bailleurs de fonds.

La dévaluation n'était souhaitée que par une minorité — deux ou trois — des gouvernements des pays de la zone, figurant certes parmi les plus importants. Elle fut acceptée en janvier 1994 à Dakar par l'ensemble des Chefs d'Etats (ou leurs représentants), sous la pression conjuguée du FMI, de la Banque Mondiale et de la France. Un accord ne fut acquis qu'au terme d'une longue réunion, en raison de la réticence de beaucoup et en échange de la promesse d'une reprise rapide des financements internationaux. La dévaluation était acceptée comme le prix à payer pour obtenir des financements, plutôt que prise en tant que mesure en elle-même indispensable. Autrement dit elle n'était pas l'objet d'une décision d'emblée « intériorisée ».

De fait dans les semaines et les mois qui ont suivi la décision des accords ont été négociés entre les pays africains de la zone franc et le FMI avec une célérité inhabituelle, ce qui a pu jeter un doute sur l'engagement véritable des gouvernements, sur leur capacité à réaliser les programmes, bref sur « l'appropriation » par eux de la nouvelle politique. Toutefois, si la dévaluation n'était pas le gage immédiat d'une intériorisation des politiques, elle a pu créer un choc politique et psychologique, propice à une conscience plus aiguë des problèmes économiques auxquels les pays avaient à faire face, et favoriser l'aptitude des pays à assumer les difficiles responsabilités qui en résultent.

Cette chronique met en lumière plusieurs problèmes soulevés par la pratique de la conditionnalité. D'abord le leadership des institutions de Bretton Woods n'empêche pas certaines divergences profondes sur la nature des politiques à conduire. Ensuite les pays peuvent être amenés à signer des accords comportant des conditions dont ils savent la réalisation douteuse, voire impossible. La conditionnalité n'apporte plus alors ni persuasion, ni crédibilité. Enfin la non-réalisation partielle des conditions risque d'entraîner une interruption totale des financements, ce qui peut compromettre l'efficacité des mesures effectivement prises. Et, corollaire de ceci, les bailleurs de fonds, las des faux-semblants, peuvent être amenés à accorder une importance déterminante et quasi exclusive à une mesure de politique économique telle que la dévaluation, parce qu'elle est claire et irréversible, à la différence de tant d'autres, opaques et réversibles.

3 - La coopération institutionnelle en zone franc, illustration d'une autre voie de la conditionnalité

Les problèmes soulevés par la pratique de la conditionnalité, qu'illustre particulièrement l'histoire récente de la zone franc, sont généraux et se retrouvent, de façon plus ou moins aiguë, dans de nombreux pays en développement. D'un autre côté le système de la zone franc, que la dévaluation des francs CFA n'a pas modifié, présente, malgré sa spécificité, des enseignements généraux dès lors qu'on le compare aux aides à l'ajustement et à leur conditionnalité.

Le système de la zone franc, rappelons-le, assure aux pays membres une garantie de convertibilité et de stabilité du taux de change, en contrepartie de l'acceptation par les pays membres de règles institutionnelles, lesquelles ont trait à la gestion monétaire et par voie de conséquence aux finances publiques. Certes ces règles ont pu être parfois contournées, mais grâce à leur caractère multilatéral, elles ont conduit, comme on l'a vu plus haut, les pays de la zone franc à plus de stabilité monétaire qu'ailleurs en Afrique au Sud du Sahara, et jusqu'au milieu des années quatre-vingt à des performances de croissance plutôt meilleurs (cf. Guillaumont P. et S. 1988, Guillaumont P., Guillaumont S., P. Plane 1988, Devarajan et de Melo 1987).

La coopération monétaire, source de crédibilité

Ces règles anciennes, que certains voient parfois comme un résidu archaïque de la colonisation, sont curieusement aussi des règles empreintes de modernité, si on veut bien les comparer aux efforts d'intégration en cours dans le monde et les interpréter à la lumière de la théorie récente de l'intégration. Selon cette théorie, les pays qui participent à une opération d'intégration régionale ne cherchent pas seulement à tirer les bénéfices traditionnellement attribués aux unions douanières ou aux unions monétaires, mais à asseoir la crédibilité de leur politique économique. En se liant par une coopération institutionnelles, les pays marquent leur engagement de mener durablement une certaine politique. Or la recherche de la crédibilité est elle-même, on l'a vu, un des principaux fondements de conditionnalité.

Le système de la zone franc représente bien une coopération institutionnelle dans laquelle des pays du Sud se lient entre eux à travers les Unions monétaires, de façon à assurer une certaine indépendance de leur Banque Centrale et la rigueur censée en découler dans leur politique monétaire, et se lient ensemble à une puissance du Nord, de façon à garantir la stabilité externe de leur monnaie et à conforter l'indépendance de leurs institutions monétaires (Guillaumont et Guillaumont Jeanneney, 1993b). Il est à noter que cette coopération institutionnelle n'a été freinée au début des années quatre-vingt-dix ni par la perspective de la dévaluation, ni par la réalisation de celle-ci, en tout cas en Afrique de l'Ouest : en divers domaines (droits des affaires, assuran-

ces, commerce, information statistique,...) cette coopération s'est développée et les pays de l'UMOA ont même saisi l'occasion de la dévaluation pour signer le traité d'UEMOA (Union Economique et Monétaire de l'Ouest Africain).

Pas un substitut à la conditionnalité

La coopération institutionnelle, telle qu'elle est pratiquée en zone franc, n'assure évidemment pas que la politique économique dans son ensemble soit adéquate, pas plus qu'elle n'épargne aux pays membres le besoin de recourir aux concours des institutions de Bretton Woods.

Ce serait naturellement une erreur de la considérer comme un substitut de la conditionnalité traditionnelle. Il convient d'ailleurs à cet égard d'écarter une interprétation parfois donnée des relations entre les pays de la zone franc et les institutions de Bretton Woods, selon laquelle la garantie de la monnaie assurée par la France aurait freiné les réformes. Rien n'autorise à penser que le recours aux institutions de Bretton Woods a été différé en raison de l'appartenance à la zone franc, en tout cas au début de la période d'ajustement : l'exception est celle du début des années quatre-vingt-dix sur la question des taux de change, et selon les modalités que l'on a vues. Hormis cette période marquée par le différend sur le taux de change, le recours aux institutions de Bretton Woods n'a été ni plus tardif, ni plus difficile, ni plus suivi de ruptures qu'ailleurs. Assurément en revanche l'arrêt des financements des institutions de Bretton Woods qui a précédé la dévaluation montrait bien la perte qui en résultait pour les pays tant en matière de crédibilité que pour le financement de leurs activités.

Mais le système de la zone franc pourrait, sans se substituer à elle, opportunément inspirer la pratique des aides conditionnelles à l'ajustement.

Une garantie en échange de règles, plutôt que réformes en échange d'argent

Comparons en effet les deux systèmes. Pour faire bref et en simplifiant à l'extrême, on pourrait dire que le régime de la zone franc offre une garantie en échange de règles, alors que la conditionnalité suscite des réformes en échange d'argent. La réforme de la zone franc implique bien un engagement sur des règles de gestion (monétaires), en voie d'ailleurs de s'étendre à d'autres domaines de la politique économique (politique budgétaire en particulier), alors que l'aide (conditionnelle) à l'ajustement exige un engagement sur des mesures particulières de politique économique ou l'obtention de résultats macroéconomiques convenus (les « critères de performance »).

Simultanément on peut dire que les conditions inhérentes au régime de la zone franc sont plus de nature préventive — même si elles ne sont pas toujours suffisantes —, alors que la conditionnalité traditionnelle est plus de nature curative, bien qu'elle ne le soit pas exclusivement⁷.

En troisième lieu le régime de la zone franc établit en quelque sorte des conditions et une coopération régionales, alors que les conditions de l'aide à l'ajustement traditionnelle demeurent l'objet de discussions nationales. Or cette coopération régionale renforce et facilite tout à la fois la surveillance dans la politique à conduire, puisqu'elle devient mutuelle, celle des pays membres les uns par rapport aux autres, plutôt que celle de partenaires plus lointains. Il résulte de ces différences que la coopération institutionnelle paraît mieux conduire les responsables des pays à assumer leurs responsabilités dans le domaine où elle s'exerce. De fait les banques centrales et la politique monétaire semblent gérées par les pays africains de la zone de façon plus responsable que d'autres domaines de la politique économique : paradoxalement, malgré la coopération permanente avec la France, c'est un des domaines de la politique économique dont ils sont le moins dessaisés.

Quelques enseignements peuvent être tirés en conclusion de cette brève comparaison, tant au sujet des relations des institutions de Bretton Woods avec la zone franc, que pour l'exercice de la conditionnalité ordinaire.

Maintenant levée l'hypothèque de la dévaluation et retrouvée, temporairement du moins, la concordance des conseils, voire l'unité doctrinale, il devait être possible aux différents partenaires de s'accorder sur la modernité de la zone franc, qui découle de ses trois traits les plus traditionnels : la convertibilité, l'ancrage nominal, l'intégration régionale.

Il devrait être également possible, en tirant les leçons de la coopération institutionnelle, de progresser vers une réforme de la conditionnalité, à même d'assurer à la fois une meilleure coordination des bailleurs de fonds, et surtout une plus forte intériorisation des programmes par ceux qui ont la charge de les appliquer. Pour cela la conditionnalité devrait être, semble-t-il, moins formaliste et moins ponctuelle, fondée plutôt sur l'acceptation de règles de politique économique, et par voie de conséquence sur l'initiative des pays. Une conditionnalité de programme, à mi-chemin de la conditionnalité actuelle et de la coopération institutionnelle, permettrait à la communauté financière internationale d'apporter son appui modulé aux efforts de réformes des pays, conduits selon leurs choix propres, dès lors qu'ils seraient conformes aux principes agréés. Ainsi éviterait-on la logique du tout ou rien de la conditionnalité actuelle, nécessairement suspecte d'arbitraire, et inciterait-on les pays, y compris ceux de la zone franc, à mener la politique qu'ils jugent la meilleure.

7 *Ce point de vue est partagé par P. Collier (1991).*

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Berg (E.) and Batchelder (1984), *Structural Adjustment Lending. A Critical View*, prepared for the World Bank Country Policy Department.
- Collier (P.) (1991), « Africa's External Economic Relations : 1960-1990 », *African Affairs*.
- Devarajan (S.) and de Melo (J.) (1987), « Evaluating Participation in African Monetary Unions : A Statistical Analysis of the CFA Zones », *World Development*, vol. 15, n° 4, pp. 483-96.
- Guillaumont (P.) (1975), « Aide au projet et planification du développement », *Annales Economiques*, n° 7, p. 105-178.
- Guillaumont Jeanneney (S.) (1988), « Devaluer en Afrique ? », *Observations et diagnostics économiques*, Revue de l'OFCE, n° 25, octobre.
- Guillaumont (P. et S.) (1984), *Zone franc et développement africain*, Economica, 337 p.
- Guillaumont (P. et S.) (1986), « Coopération financière et ajustement structurel : les prêts d'ajustement structurel de la Banque Mondiale et de la Caisse Centrale de Coopération Economique », *Mondes en Développement*, T. 14, n° 53, p. 81-103.
- Guillaumont (P. et S.) (1996b), « Les prêts d'ajustement structurel », 1^{re} partie, Etude Générale, in Guillaumont (P. et S.), Chambas (G.) et Geourjon (A.M.), *Les prêts d'ajustement structurel*, rapport préparé dans le cadre de l'ATP du CNRS Politiques et stratégies de développement dans le Tiers-Monde, mai.
- Guillaumont (P. et S.) (sous la direction de) (1988), *Stratégies de développement comparées. Zone franc et hors zone franc*, Economica, 766 p.
- Guillaumont (P. et S.) (1994a), « Francs CFA. Restaurer la confiance », *Marchés Tropicaux*, n° 2522, 11 mars.
- Guillaumont (P. et S.) (sous la direction de) (1994b), *Ajustement et développement. Le cas des pays ACP - Afrique, Caraïbes, Pacifique*, Etude réalisée à la demande de et en collaboration avec la Commission européenne, Economica.
- Guillaumont (P. et S.) (1994c), « La conditionnalité à l'épreuve des faits, communication au Colloque du GDR-EFIQ sur la négociation internationale, à paraître in Rainelli (R.) (sous la direction de), *la négociation commerciale et financière internationale*, Economica.
- Guillaumont (P.) et Guillaumont Jeanneney (S.) (1993a), « Quelle politique pour la coopération et le développement », *Commentaire*, n° 61, Printemps, p. 57-67.
- Guillaumont (P.) et Guillaumont Jeanneney (S.) (1993b), « L'intégration économique : un nouvel enjeu pour la zone franc », *Revue d'économie du développement*, n° 2, p. 83-111.
- Guillaumont (P.) et Guillaumont Jeanneney (S.) (1993c), « La zone franc : si tôt trop tard ? », *Commentaire*, n° 63, automne, p. 523-531.
- Guillaumont (P.), Guillaumont Jeanneney (S.) et Plane (P.) (1988), « Participating in African Monetary Unions : an Alternative Evaluation », *World Development*, vol. 16, n° 5.
- Helleiner (G.) (1992), « The IMF, The World Bank and Africa's Adjustment and External Debt Problems : An Unofficial View », *World Development*, June, Vol. 20, n° 6, p. 779-792.

- Hirschman (A.O.) et Bird (R.M.) (1968), « Foreign Aid. A Critique and proposal », *Essays in International Finance*, n° 69, Princeton.
- Michailof (S.) (1993) (sous la direction de), *La France et l'Afrique. Vademecum pour un nouveau voyage*, Karthala (en particulier la 7^e partie, avec des contributions de E. Berg, J. Hanoi, A. Bonessian).
- Mosley (P.), Harrigan (J.) and Toye (J.) (1991), *Aid and Power. The World Bank and Policy-based Lending*, vol. 1, Montledge, London and New-York.
- Serageldin (I.) (1988), « La Banque Mondiale en Afrique. L'ajustement, voie de la croissance et de l'équité », *Le Courrier CEE-ACP*, septembre-octobre, pp. 54-61.