



R.D. Asante est chef de la Division de la monnaie et des paiements du Secrétariat de la CEDEAO.



Paul Robert Masson est conseiller principal au Département des études du FMI.

L'élargissement de l'union monétaire

R.D. Asante et P. Masson parlent à Jacqueline Irving,

SIX ÉTATS MEMBRES de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) — la Gambie, le Ghana, la Guinée, le Libéria, le Nigéria et la Sierra Leone — ont lancé une ambitieuse initiative visant à créer une deuxième union monétaire avec une monnaie commune en Afrique de l'Ouest, parallèlement à l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), en place depuis cinquante-deux ans et composée de huit États membres.

Les six pays se sont engagés à adopter une monnaie commune d'ici janvier 2003 et à œuvrer vers la fusion de leur union monétaire avec l'UEMOA d'ici janvier 2004. Dans la Déclaration d'Accra pour une seconde union monétaire, ils se sont engagés à restructurer leurs économies afin de remplir de rigoureux critères de convergence préalables à l'introduction d'une monnaie unique : taux d'inflation inférieur à 10 % avant fin 2000 et ne dépassant pas 5 % en 2003; réserves brutes en devises couvrant au moins trois mois d'importations fin 2000 et six mois d'ici fin 2003; financement du déficit budgétaire par la banque centrale limité à 10 % des recettes fiscales de l'année précédente et déficit budgétaire plafonné à 5 % du PIB fin 2000 et à 4 % d'ici fin 2003.

Des dispositifs institutionnels sont d'ores et déjà en place — au niveau régional et national — pour le suivi du processus. Les ministres nationaux des finances, du commerce, des affaires étrangères et de l'intégration, ainsi que les gouverneurs de banque centrale, siègent au Conseil de convergence de la CEDEAO, qui est habilité à assurer la surveillance multilatérale des politiques économiques nationales. Un comité technique, composé en grande partie d'économistes de haut niveau des banques centrales et ministères nationaux, élaborera la structure et le cadre réglementaire d'une banque centrale commune aux six pays. Au début de 2001, la CEDEAO a inauguré l'Institut monétaire de l'Afrique de l'Ouest à Accra, organisme intermédiaire qui a pour mission de faciliter la transition à la banque centrale commune dont l'entrée en fonctionnement est prévue d'ici fin 2002.

en Afrique de l'Ouest : le pour et le contre

du Département des relations extérieures du FMI

Q : *L'objectif d'intégration régionale comprenant une union monétaire remonte aux origines de la CEDEAO. Qu'est-ce qui distingue cette initiative d'union monétaire des efforts qui ont précédé?*

R.D. ASANTE : Il y a un engagement plus résolu et plus spécifique de la part des six pays qui mènent l'initiative. Ils ont pu voir comment fonctionne la zone du franc CFA et sont conscients des avantages d'une monnaie commune. Face au progrès de la mondialisation et à la multiplication des blocs régionaux, ils doivent agir rapidement pour parvenir à l'union monétaire et à leurs autres objectifs d'intégration économique.

L'important est que cette initiative vient des pays eux-mêmes. Deux pays — le Ghana et le Nigéria — ont demandé au Secrétariat de la CEDEAO de les conseiller sur les meilleurs moyens de promouvoir l'objectif d'une monnaie commune. La CEDEAO ne fait que faciliter ce processus.

P. MASSON : La ferme volonté politique de procéder à l'intégration monétaire de la part des deux principaux pays concernés — le Ghana et le Nigéria — semble être le principal élément distinctif. Dans mes conversations avec des fonctionnaires à Abuja et à Accra, j'ai été impressionné par leur détermination d'atteindre cet objectif. Il reste beaucoup à faire en ce qui concerne la conception de l'union monétaire, le respect des critères de convergence et la mise en place d'une banque centrale régionale. Mais il est certain que ce projet est d'ores et déjà animé par une plus grande détermination que certains projets antérieurs d'union monétaire de la CEDEAO.

Q : *Quels sont les avantages potentiels d'une union monétaire élargie en Afrique de l'Ouest?*

R.D. ASANTE : Dans la mesure où l'union monétaire réussirait à dompter l'inflation et à stabiliser les taux de change dans les six pays, elle devrait créer un environnement plus stable pour les entreprises, qui, en conséquence, auront suffisamment confiance dans l'économie pour investir dans des projets à long terme. Le risque d'instabilité macroéconomique se trouvant grandement réduit, les membres de l'union pourraient centrer leurs efforts sur la croissance de leur économie. La stabilité financière aiderait aussi à réduire le risque de fuite des capitaux et rehausserait l'attrait des pays pour les investisseurs étrangers. Et en facilitant les transactions commerciales et autres opérations de paiement, l'union monétaire favoriserait la création d'un marché unique pour la CEDEAO. L'utilisation d'une monnaie unique dans les transactions intrarégionales permettrait des économies de devises. En outre, une monnaie unique réduirait les transactions transfrontalières de nature spéculative qui sont à présent courantes avec les monnaies de l'Afrique de l'Ouest.

Un objectif clé de l'initiative d'union monétaire accélérée est d'intensifier l'effort global d'intégration de la CEDEAO.

Nous pensons que cet effort facilitera la libre circulation des personnes et le libre-échange dans la région. Étant donné que la plupart des neuf monnaies qui ont actuellement cours dans la zone de la CEDEAO ne sont pas convertibles, les entreprises ont dû utiliser des monnaies comme le dollar et le franc français. Nous espérons que la monnaie convertible commune envisagée éliminera l'utilisation de monnaies tierces dans les transactions commerciales et autres au sein de la CEDEAO. Et la monnaie commune sera un symbole important de l'intégration régionale.

P. MASSON : Il y a lieu d'espérer que l'union monétaire aura notamment pour résultat d'accroître les échanges entre les membres de l'union et d'élargir et de renforcer l'intégration régionale. Et il est clair qu'une coopération accrue entre les pays renforcera l'influence de la région sur l'économie mondiale. Mais, quant à savoir si — et dans quelle mesure — l'union monétaire envisagée produira effectivement ces résultats favorables, c'est une question importante et difficile.

Les études empiriques, même si elles ne sont pas définitives, permettent de tabler sur une certaine augmentation des échanges entre les membres de l'union monétaire. Andrew Rose, professeur de commerce international à l'université de Californie, à Berkeley, estime qu'une union monétaire multiplie les échanges par trois, mais je ne crois pas que cette union monétaire entraînerait une aussi forte augmentation des échanges. Un examen des unions monétaires passées et actuelles fait apparaître des résultats très divers. Par exemple, les échanges restent très modestes au sein de l'UEMOA, union monétaire basée sur le franc CFA, et ils le sont encore plus entre les six pays de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale, qui utilisent aussi le franc CFA.

Les pays qui ont déjà des liens commerciaux étroits auraient davantage à gagner d'une union monétaire, car elle réduirait les coûts de transaction et éliminerait les fluctuations des taux de change. Cependant, s'agissant de la CEDEAO, le commerce entre les pays membres ne représente qu'un peu plus de 10 % du total de leurs exportations et importations. Bien sûr, les statistiques officielles n'incorporent pas le commerce informel, dont on pense qu'il est considérable. La prise en compte du commerce informel pourrait accroître les échanges au sein de la CEDEAO de plusieurs points de pourcentage.

Je pense, certes, que des efforts dans le sens de l'union monétaire pourraient avoir un rôle important dans une approche globale d'initiatives d'intégration régionale comprenant l'abaissement des barrières commerciales, la mise en place d'une politique commerciale commune et l'amélioration du réseau des transports. En améliorant la coopération politique, cette approche pourrait renforcer les initiatives visant à réduire les conflits régionaux.

Q : *Quels sont les coûts potentiels associés à l'union monétaire?*

R.D. ASANTE : La perte de la souveraineté nationale dans l'utilisation des instruments monétaires, comme le taux de change et le taux d'intérêt, est pour les participants le coût le plus évident associé à la nouvelle union monétaire. Il y aurait toutefois des gains au niveau régional, étant donné que les pays participants définiraient collectivement leur politique monétaire. Nous escomptons que la gestion monétaire au niveau régional, les banques centrales nationales étant regroupées sous l'égide d'une institution régionale unique, entraînera une meilleure utilisation des ressources disponibles. Étant donné la tendance historique à une mauvaise gestion monétaire en Afrique de l'Ouest, les coûts associés à la perte des instruments monétaires nationaux ne seraient pas vraiment significatifs. D'une certaine manière, le coût potentiel est donc plus conceptuel que réel.

P. MASSON : Il est possible que la CEDEAO ne fasse pas assez de progrès dans les autres domaines de l'intégration régionale pour que tous les pays participant à l'union monétaire aient intérêt à honorer leurs engagements respectifs. Le danger est que l'union monétaire ne tienne pas sans le soutien d'autres politiques et dispositions institutionnelles et un esprit de solidarité entre les participants. Et l'effondrement de l'union monétaire pourrait, à son tour, décourager et faire reculer l'intégration régionale dans d'autres domaines.

Un autre coût potentiel est lié à la vulnérabilité de ces économies à différents chocs. Des économies liées par une union monétaire doivent avoir la même politique monétaire, ce qui n'est pas nécessairement approprié en cas de chocs très différents. Plus les chocs sont forts et asymétriques, plus lourds sont les coûts d'un taux de change fixe. Les termes de l'échange sont une des principales sources de chocs, en particulier pour les pays exportateurs de produits primaires. Des chocs des termes de l'échange forts et asymétriques sont moins probables entre les membres d'une union monétaire qui ont des économies diversifiées avec des structures semblables. Malheureusement, les six pays concernés ne répondent pas à ces deux critères. Par exemple, le Nigéria, gros producteur de pétrole, est différent de ses voisins qui sont tous importateurs nets de pétrole. Par conséquent, les variations des cours mondiaux du pétrole auront des conséquences différentes sur leurs économies.

Cependant, avec le temps, les économies membres d'une union monétaire peuvent devenir plus semblables dans la manière dont elles réagissent aux chocs extérieurs. D'une certaine façon, les structures des économies membres s'adaptent et s'assouplissent naturellement si une union monétaire reste en place pendant quelque temps. Mais les objectifs de politique économique des pays membres doivent être assez semblables au départ pour que l'union monétaire soit durable.

Q : *M. Asante, la CEDEAO envisage-t-elle des mesures particulières pour faire face aux coûts de l'ajustement associés à des chocs asymétriques?*

«Les structures des économies membres s'adaptent et s'assouplissent naturellement si une union monétaire reste en place pendant quelque temps.»

Paul Robert Masson

R.D. ASANTE : Il convient de souligner que les douze États membres de l'Union économique et monétaire européenne ont eux aussi à faire face à des types de chocs différents. Les membres d'une union monétaire peuvent y réagir au moyen des politiques des finances publiques, des prix et des salaires. Je préfère voir les différences entre les économies ouest-africaines comme un avantage plutôt qu'un obstacle. Les différences signifient qu'elles seraient moins susceptibles de subir simultanément des chocs extérieurs défavorables, ce qui pourrait renforcer la stabilité du dispositif. Par exemple, les facteurs qui influent sur les prix pétroliers sont tout à fait autres que ceux qui influent sur les cours du cacao ou de l'or. Nous pensons que, si, par exemple, le Ghana, gros exportateur de cacao, est exposé à un choc des termes de l'échange, le Nigéria, en tant que gros exportateur de pétrole, sera en mesure de lui venir en aide. C'est le grand avantage du dispositif proposé, en ce sens que ces économies pourraient se soutenir entre elles.

Les membres de la CEDEAO prévoient de mettre en place un fonds régional de stabilisation et de coopération pour servir d'amortisseur en cas de chocs et de difficultés temporaires de balance des paiements. Ce fonds — qui doit commencer à fonctionner une fois que 75 % de son capital initial proposé de 50 millions de dollars auront été mobilisés — aura son siège dans le même immeuble que l'Institut monétaire de l'Afrique de l'Ouest à Accra, mais opérera indépendamment. Aucun pays ne sera autorisé à emprunter plus de 25 % du total des ressources du fonds, dont le montant proposé est de 100 millions de dollars. Les pays qui souhaitent tirer sur les ressources du fonds seront tenus de soumettre une demande montrant qu'ils ont préparé un programme en vue de remédier à leurs problèmes d'ajustement temporaires.

Notez bien que ce fonds est conçu comme une initiative régionale destinée à fournir de l'assistance aux économies relativement petites à court et à moyen terme. Des problèmes pourraient survenir si le Nigéria subissait des chocs extérieurs sur une longue période, car les autres économies pourraient ne pas être en mesure de soutenir une économie aussi grande que celle du Nigéria. C'est une question que nous n'avons pas encore examinée. Je pense que le Nigéria sera le plus gros contributeur au fonds, mais ne tirera sans doute jamais sur ses ressources.

Les réformes du marché du travail envisagées dans les économies convergentes — qui visent à faciliter l'emploi en permettant le déplacement des personnes entre secteurs de production et d'un pays à l'autre — rendraient les marchés plus souples, ce qui contribuerait à amortir les effets des chocs.

Q : *M. Masson, pensez-vous que le fonds régional envisagé par la CEDEAO et les mesures visant à faciliter la mobilité de la main-d'œuvre pourraient réduire les coûts de l'ajustement en cas de chocs asymétriques?*

P. MASSON : Ils joueraient certainement un rôle utile. Mais, pour qu'un fonds de cette nature fonctionne bien, chaque

État membre doit s'engager résolument à aider ses voisins. Avec des ressources prévues à 100 millions de dollars maximum, ce fonds est censé être modeste. On reconnaît qu'il ne pourrait pas amortir dans une mesure significative les chocs subis par une très grande économie comme le Nigéria, bien qu'il pourrait en atténuer sensiblement les effets dans de plus petites économies. Mais, en cas de chocs importants et persistants, il ne ferait pas grande différence même pour les plus petites économies.

Je pense que la mobilité régionale de la main-d'œuvre pourrait devenir un facteur important dans l'amortissement des chocs qui touchent les économies différemment. Bien qu'il soit difficile d'obtenir des données exactes, il est probable que la mobilité est forte entre certains pays, suivant les courants migratoires et commerciaux traditionnels par-delà les frontières nationales. La CEDEAO a facilité la mobilité en éliminant les visas, mais il semble que les citoyens d'un pays qui cherchent à établir leur résidence dans un autre pays continuent de se heurter à des difficultés administratives. En pratique, il y a une certaine résistance à la mobilité de la main-d'œuvre, et on a observé dans quelques pays une réaction hostile aux mouvements d'immigration de pays voisins sur une grande échelle. Je pense donc qu'il y a des limites à la mesure dans laquelle la mobilité régionale de la main-d'œuvre peut amortir les chocs.

Q : *On se demande dans quelle mesure ces économies arriveront à remplir les critères de convergence macroéconomique et à former une union économique et monétaire, surtout dans les délais envisagés. Qu'avez-vous à dire sur ce point?*

R.D. ASANTE : Nous savons que les pays devront fournir un effort particulier, notamment dans le domaine de l'inflation, pour respecter les critères de convergence. Tandis que certains pays respecteront les critères dans les délais fixés et que d'autres n'y arriveront peut-être pas, les pays peuvent faire converger leurs économies s'ils s'y attachent résolument. Certains des pays ont déjà réduit l'inflation de plus de moitié en tout juste un an : au Nigéria, par exemple, elle est tombée d'environ 70 % à 30 % en un an et continue de baisser.

Le Conseil de convergence de la CEDEAO a examiné en novembre 2000 une évaluation des six économies eu égard aux critères de convergence, dont il est ressorti que la Gambie avait rempli les quatre critères à la fin de 1999, le Nigéria trois, la Guinée deux, et le Ghana et la Sierra Leone un.

Cette évaluation a pris en compte des facteurs qualitatifs aussi bien que quantitatifs. Certains pays n'ont pas rempli les critères pour des raisons d'origine extérieure : de fortes baisses des prix de produits de base, tels que le cacao et l'or en 1999, ont affecté des pays exportateurs comme le Ghana. Du fait que les cours du cacao et de l'or ont chuté tandis que ceux du pétrole montaient, les termes de l'échange du Ghana se sont fortement dégradés. Malgré cela, la plupart des pays — hormis la Sierra Leone, dans les affres de la guerre civile — ont réussi à maintenir des taux de croissance satis-

«Je préfère voir les différences entre les économies ouest-africaines comme un avantage plutôt qu'un obstacle.»

R.D. Asante

faisants pendant la période sur laquelle porte l'évaluation. La plupart des pays évoluent donc dans la bonne direction. Bien que nous n'ayons pas encore effectué d'évaluation officielle pour 2000, nous avons bon espoir que les données feront apparaître une amélioration par rapport à 1999. La dernière évaluation sera effectuée d'ici la fin de 2002.

P. MASSON : Une question clé est de savoir si l'union monétaire doit se faire au début ou à la fin du processus d'intégration régionale. Dans le cas de l'Europe, l'union monétaire a été précédée de nombreuses autres formes d'intégration, l'argument étant qu'elles étaient indispensables au fonctionnement de l'union monétaire. Dans la CEDEAO, il semble que l'on entende promouvoir ces autres formes d'intégration parallèlement à l'union monétaire. Le calendrier de la CEDEAO pour

l'union monétaire est très serré, et il est irréaliste de penser que les différents aspects de l'intégration régionale puissent être réalisés aussi rapidement.

Étant donné que des objectifs de politique économique communs sont importants pour le succès d'une union monétaire, je pense que les critères de convergence ont un grand rôle à jouer. Les efforts que ces pays fourniront pour remplir les critères donneront la mesure de leur attachement aux objectifs économiques communs et à l'union monétaire. J'y vois une raison pour que le respect des critères de convergence soit une condition préalable à l'adhésion à l'union monétaire; les pays qui ne peuvent pas les remplir devraient être exclus.

Étant donné la position de certains de ces pays actuellement eu égard aux critères de convergence, il paraît improbable que tous les six remplissent les conditions de la participation à l'union monétaire d'ici à 2003. Mais il semble y avoir une ferme volonté, en particulier de la part du Ghana et du Nigéria, de voir l'union entrer en vigueur à cette date. Cela porte à s'interroger sur le rôle des critères de convergence. Certains des pays aux prises avec de sérieux problèmes économiques et politiques ne seraient pas en mesure de faire des progrès suffisants pour remplir les critères de convergence et ne devraient donc pas être autorisés — si l'on s'en tient aux procédures et objectifs déclarés des pays membres de la CEDEAO eux-mêmes — à participer à l'union monétaire. On pourrait imaginer que ces pays puissent y adhérer à une date ultérieure s'ils continuaient à œuvrer dans le sens de la convergence économique.

La perspective d'une fusion de la deuxième zone monétaire avec l'UEMOA est beaucoup plus lointaine. Je pense que cela prendra un certain nombre d'années. Il faudrait que la deuxième union monétaire fonctionne bien pour qu'une fusion soit attractive pour l'UEMOA. Pour que les deux unions monétaires soient sur un pied d'égalité, il faudra que la nouvelle zone monétaire démontre sa capacité à assurer la stabilité des prix, comme l'a fait l'UEMOA. Je pense que cela prendra un certain temps — après tout, même la Banque centrale européenne a eu du mal à établir sa crédibilité en tant que nouvelle institution.

Q : M. Asante, est-il prévu de créer une monnaie entièrement nouvelle ou d'adopter une monnaie qui existe déjà?

R.D. ASANTE : Pour des raisons pratiques, il faudra créer une monnaie entièrement nouvelle. Je pense qu'aucune monnaie de la région n'est qualifiée pour servir de monnaie commune.

L'Institut monétaire de l'Afrique de l'Ouest établira les bases de la banque centrale commune pour la deuxième zone monétaire. Il est prévu de mettre en place, d'ici la fin de 2002, une banque centrale commune rudimentaire qui aura le nom de Banque centrale ouest-africaine. Les banques centrales nationales existantes des pays participants seront placées sous sa direction et son contrôle. En tant qu'organes d'exécution, elles seront responsables de l'application au niveau national des politiques adoptées au niveau régional. On prévoit actuellement que le conseil d'administration sera composé de la direction de la banque centrale commune et des gouverneurs des banques centrales nationales. Les statuts de la banque centrale adoptés en décembre 2000 interdisent à la banque de prêter directement aux gouvernements nationaux.

Nous envisageons deux banques centrales régionales en Afrique de l'Ouest : celle de l'UEMOA, à savoir la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), et la Banque centrale ouest-africaine. Les détails de la relation entre les deux banques n'ont pas encore été mis au point, mais elles devraient être sur un pied d'égalité. Leur fusion est prévue à terme, mais pas avant 2004 au plus tôt.

Q : M. Masson, quel est votre point de vue sur le projet de la CEDEAO de commencer par mettre en place une nouvelle banque centrale régionale pour les pays participant à la deuxième zone monétaire, qui fusionnerait quelques années plus tard avec la BCEAO, banque centrale régionale de l'UEMOA qui est établie de longue date?

P. MASSON : À mon avis, ce n'est pas la solution idéale. Le bien-fondé de la création de nouvelles institutions qui sont vouées à disparaître à brève échéance a été au nombre des questions dont mes collègues du Département Afrique et moi-même avons discuté lors de notre récente mission à Abuja et à Accra. Nous avons suggéré que la CEDEAO envisage un dispositif institutionnel de coopération entre les banques centrales existantes sans créer une nouvelle banque supranationale à un stade précoce de l'union monétaire, auquel il pourrait être préférable de viser une forme de coopération monétaire que j'appellerais «union informelle des taux de change», pour la distinguer d'une union monétaire à part entière. Cette suggestion n'a pas suscité grand intérêt — principalement parce que, si je comprends bien, la création d'une nouvelle institution aide à symboliser la réalisation de l'objectif d'intégration régionale. Mais, une fois la nouvelle banque centrale en place, sa fusion ultérieure avec la BCEAO ne serait pas chose facile, car on serait en fait

«Une question clé est de savoir si l'union monétaire doit se faire au début ou à la fin du processus d'intégration régionale.»

Paul Robert Masson

en présence de deux banques centrales rivales. Garder les deux institutions impliquerait un gaspillage de ressources humaines et financières effectives, tandis que l'élimination de l'une d'elles pourrait être source de discorde.

Q : M. Asante, quelle politique de taux de change externe envisage-t-on? Les projets d'union monétaire comprennent-ils un point d'ancrage ou une cible nominale interne pour la politique monétaire?

R.D. ASANTE : L'Institut monétaire de l'Afrique de l'Ouest doit mettre au point les détails techniques associés à une politique de taux de change externe avant qu'une décision ne soit prise.

En ce qui concerne un point d'ancrage nominal interne pour la politique monétaire, l'un des objectifs de la banque centrale commune sera de maintenir la stabilité des prix — définie comme un taux d'inflation de 5 % ou moins.

Q : M. Masson, quels sont pour vous les avantages et les inconvénients des diverses options de politique de taux de change externe?

P. MASSON : Le rattachement à l'euro sera le moyen le plus sûr de donner à la deuxième zone monétaire un taux de change nominal stable par rapport à celui des pays voisins et de ses principaux partenaires commerciaux en Europe. L'ancrage à l'euro faciliterait sans doute une fusion ultérieure avec l'UEMOA : si les deux zones monétaires avaient essentiellement le même point d'ancrage, il n'y aurait pas besoin de passer d'une politique de taux de change à une autre.

On peut toutefois se demander si leur rattachement à l'euro serait idéal. Étant donné que les exportateurs de produits de base pourraient bénéficier d'un certain degré de flexibilité du taux de change, le rattachement à une monnaie pourrait ne pas être souhaitable. Un panier de monnaies — comme le DTS — incluant à la fois l'euro et le dollar et peut-être le yen serait une solution un peu plus souple qui donnerait une certaine protection en cas de fortes fluctuations du dollar par rapport à l'euro. Je pense que cette décision doit reposer sur des considérations économiques — dictées par la mesure dans laquelle le commerce est libellé en euros ou en dollars —, mais peut-être aussi en tenant compte de la manière dont la deuxième zone monétaire fusionnerait avec la zone CFA ouest-africaine et, en dernier ressort, de la forme que prendrait la politique du taux de change de l'union monétaire élargie de la CEDEAO. Mais ces étapes sont peut-être assez éloignées dans l'avenir pour que des considérations plus immédiates l'emportent. **F&D**

Voir également : Paul Masson and Catherine Pattillo, 2001, Monetary Union in West Africa (ECOWAS), IMF Occasional Paper No. 204 (Washington: International Monetary Fund).