

N° 289

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 janvier 2021

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'accord de coopération entre le Gouvernement de la République française et les Gouvernements des États membres de l'Union monétaire ouest-africaine,

Par M. Jérôme BASCHER,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, *vice-présidents* ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Mme Nadine Bellurot, M. Christian Bilhac, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 2986, 3602 et T.A. 530

Sénat : 225 et 290 (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
I. L'ACCORD DE COOPÉRATION ENTRE LA FRANCE ET LES ÉTATS MEMBRES DE L'UMOA DÉFINIT LES GRANDS PRINCIPES DU FRANC CFA DE L'AFRIQUE DE L'OUEST.....	9
A. LES PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT DE LA ZONE FRANC SONT DÉFINIS PAR LES ACCORDS DE COOPÉRATION MONÉTAIRE	10
1. <i>Trois accords de coopération monétaire, quinze pays associés</i>	10
2. <i>Au plan formel, les principes de fonctionnement de la Zone franc sont encadrés par des accords et des conventions</i>	11
B. AU PLAN OPÉRATIONNEL, QUATRE GRANDS PRINCIPES RÉGISSENT LE FONCTIONNEMENT DU FRANC CFA DE L'AFRIQUE DE L'OUEST	12
1. <i>La parité fixe avec l'euro</i>	12
2. <i>La convertibilité illimitée en euros</i>	12
3. <i>La centralisation des réserves de change</i>	14
4. <i>La liberté des transactions courantes et des mouvements de capitaux</i>	16
5. <i>Un cinquième principe ? La présence de représentants français dans les instances techniques des trois zones monétaires</i>	16
C. DES RELATIONS ÉTROITES AVEC LA BANQUE CENTRALE DES ÉTATS D'AFRIQUE DE L'OUEST, AU-DELÀ DE L'ACCORD DE COOPÉRATION MONÉTAIRE.....	17
II. LA RÉVISION DE L'ACCORD ENTRE LA FRANCE ET LES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION MONÉTAIRE OUEST-AFRICAINE MODERNISE LES PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT DE LEUR COOPÉRATION MONÉTAIRE, SANS REVENIR SUR SES CARACTÉRISTIQUES FONDAMENTALES	19
A. LA NÉCESSAIRE MODERNISATION D'UN ACCORD LAISSÉ INCHANGÉ DEPUIS 46 ANS	19
1. <i>Des critiques fortes, malgré des avantages indéniables</i>	19
2. <i>Une modernisation qui conserve les deux piliers fondamentaux de la coopération avec l'UMOA, la garantie de convertibilité et la parité avec l'euro</i>	21
B. LES DISPOSITIONS DE L'ACCORD DE COOPÉRATION SIGNÉ LE 21 DÉCEMBRE 2019 À ABIDJAN	22
1. <i>Présentation générale</i>	22
2. <i>Des impacts concrets sur le fonctionnement de la zone monétaire</i>	25
C. QUELLES PERSPECTIVES POUR L'UMOA ET LA ZONE FRANC ?.....	28
1. <i>L'intégration monétaire au sein de la Cédéao, des blocages persistants</i>	28
2. <i>Zone monétaire ou accords bilatéraux ?</i>	31
3. <i>Les perspectives de réformes dans la Cemap et dans les Comores</i>	33

EXAMEN EN COMMISSION.....35

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES43

L'ESSENTIEL

I. LA COOPÉRATION MONÉTAIRE ENTRE LA FRANCE ET LES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION MONÉTAIRE OUEST-AFRICAINE EST ENCADRÉE PAR L'ACCORD DU 4 DÉCEMBRE 1973

Les accords de coopération monétaire signés par la France en Afrique forment la « **Zone franc** ». Cette expression peut se révéler trompeuse : **la Zone franc regroupe deux zones monétaires distinctes** – l'Union monétaire ouest-africaine [UMOA] et la Commission économique et monétaire d'Afrique centrale [Cemac] – ainsi que **l'Union des Comores**, soit quinze pays. **Chaque ensemble dispose de sa propre monnaie (franc CFA de l'Afrique de l'Ouest, franc CFA de l'Afrique centrale, franc comorien) et de sa propre banque centrale (Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest, Banque des États de l'Afrique centrale, Banque centrale des Comores).**

La coopération monétaire entre la France et les huit États membres de l'UMOA (Bénin, Burkina Faso, Gambie, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo) est régie par un accord signé le 4 décembre 1973. Il est complété par une convention de compte d'opérations, également signée au mois de décembre 1973 et modifiée à deux reprises (2005 et 2014).

II. LA RÉVISION DE L'ACCORD DE COOPÉRATION MONÉTAIRE MODERNISE SES PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT, SANS REVENIR SUR SES CARACTÉRISTIQUES FONDAMENTALES

L'accord de coopération signé le 21 décembre 2019 à Abidjan vise à se substituer à celui conclu entre la France et les États membres de l'UMOA en 1973, accord qui n'avait fait l'objet d'aucune modification ces quarante-six dernières années. Si cette stabilité témoigne en partie des avantages que procurait cette coopération monétaire pour l'UMOA, une modernisation des règles et des principes en vigueur était nécessaire, notamment au regard des critiques symboliques dont le franc CFA de l'Afrique de l'Ouest fait l'objet. **Sur le plan économique, comme l'ont démontré nos collègues Nathalie Goulet et Victorin Lurel dans leur rapport d'information sur la Zone franc, les avantages de cette monnaie commune et de ses principes tendent à l'emporter sur ses inconvénients.**

L'accord présenté au Parlement **modifie certains paramètres de la coopération monétaire** – fin de la présence des représentants français et de l'obligation de centralisation des réserves de change auprès du Trésor, mise en place de mécanismes de remontée d'informations – **sans toucher aux piliers de cette coopération**, soit la parité fixe avec l'euro et la garantie de convertibilité illimitée et inconditionnelle apportée par la France.

Les dispositions de l'accord de coopération entre la France et l'UMOA

Les grands principes de fonctionnement du franc CFA de l'Afrique de l'Ouest	Accord de coopération entre la République française et les Républiques membres de l'Union monétaire ouest-africaine (1973)	Accord de coopération entre le Gouvernement de la République française et les Gouvernements des États membres de l'Union monétaire ouest-africaine (2019)
<p>La convertibilité illimitée en euros : la France apporte une garantie de convertibilité illimitée et inconditionnelle au franc CFA : elle s'est engagée à répondre à toute demande de conversion des banques centrales de la Zone franc, notamment en cas d'épuisement de ses réserves de change.</p>	<p>Article 1^{er}. Les modalités de la garantie <i>devront être précisées par une convention de compte d'opérations.</i></p>	<p>Article 2 : principe inchangé.</p>
<p>La parité fixe avec l'euro : depuis 1999, un euro vaut 655,957 francs CFA.</p>	<p>Article 2</p>	<p>Article 2 : principe inchangé.</p>
<p>La centralisation des réserves de change : la BCEAO doit obligatoirement déposer 50 % de ses réserves sur un compte d'opérations ouvert auprès du Trésor français. Ces dépôts sont rémunérés (taux plancher de 0,75 %) et bénéficient d'une garantie de change.</p>	<p>Article 3. Les conditions seront définies dans la convention de compte d'opérations.</p>	<p><i>Suppression de cette disposition.</i></p>
<p>La liberté des transactions courantes et des mouvements de capitaux.</p>	<p><i>Pas de disposition spécifique</i></p>	<p><i>Pas de disposition spécifique</i></p>
<p>La présence de représentants français dans les instances techniques de la BCEAO (conseil d'administration et conseil de politique monétaire) et de l'UMOA (commission bancaire).</p>	<p>Article 10 : deux administrateurs sont désignés par la France pour participer au conseil d'administration de la BCEAO.</p>	<p>Article 4 : le comité de politique monétaire de la BCEAO comprend une personnalité indépendante et qualifiée nommée par le Conseil des ministres de l'UMOA en concertation avec la France.</p> <p>Article 8 : la France pourra désigner à titre exceptionnel un représentant avec voix délibérative en cas de risque d'appel en garantie.</p>
<p>Nouvelle disposition : la transmission d'informations techniques à intervalle régulier.</p>	<p><i>Aucune disposition correspondante.</i></p>	<p>Article 5 : la BCEAO devra transmettre régulièrement des informations techniques permettant à la France de suivre l'évolution du risque qu'elle couvre. Les parties à l'accord pourront par ailleurs se rencontrer, au niveau technique, en tant que de besoin.</p>
<p>Nouvelle disposition : l'inscription dans le texte de la possibilité de demander une réunion à un niveau politique.</p>	<p><i>Aucune disposition correspondante.</i></p>	<p>Article 6 : l'un des signataires peut demander une réunion à un niveau politique, lorsque les conditions le justifient, notamment pour prévenir ou gérer une crise.</p>

Le rapporteur considère que **ces changements, qui répondent à une demande émanant des États membres de l'UMOA, doivent être accompagnés par la France.** Ils n'entraînent pas de risque nouveau pour la France et des mécanismes de suivi et « d'urgence » sont prévus en cas de risque d'appel de la garantie. **Ainsi, dans le cadre du nouvel accord de coopération monétaire, le rôle de la France sera désormais strictement celui d'un garant financier.**

Au regard de ces observations, et considérant qu'il faut soutenir la modernisation du cadre de coopération monétaire entre la France et les États membres de l'Union monétaire ouest-africaine, **la commission des finances a adopté le présent projet de loi.**

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Dès l'annonce de la réforme du franc CFA de l'Afrique de l'Ouest au mois de décembre 2019, **la commission des finances du Sénat avait confié à nos collègues Nathalie Goulet et Victorin Lurel un travail de contrôle sur la Zone franc¹**, sujet méconnu et objet de nombreuses critiques et idées reçues. Le rapporteur invite ainsi à se reporter à ces travaux pour une présentation plus approfondie des avantages, des inconvénients et des débats économiques et monétaires sur la Zone franc et les francs CFA.

C'est à l'aune des constats de ce rapport que le rapporteur examinera le présent projet de loi, qui vise à autoriser l'approbation du nouvel accord de coopération entre la France et l'UMOA.

Le **21 décembre 2019 à Abidjan**, en présence du président de la République française Emmanuel Macron, le président ivoirien Alassane Ouattara, président en exercice de l'Union monétaire ouest-africaine (UMOA), avait en effet annoncé que la France et les États membres de l'UMOA avaient signé **un nouvel accord de coopération monétaire**, appelé à se substituer à celui de 1973. Cet accord définit le **fonctionnement du franc CFA de l'Afrique de l'Ouest, monnaie commune des huit États membres de l'UMOA**.

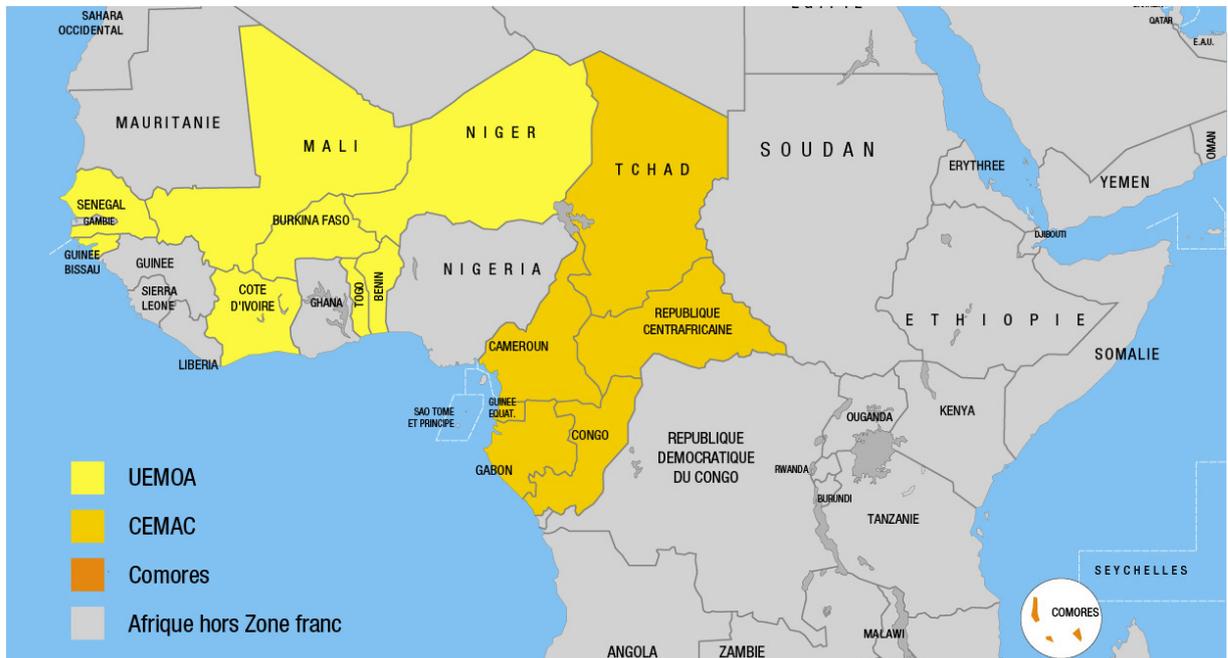
Dans le cadre du nouvel accord, si les fondamentaux de la coopération monétaire entre la France et l'UMOA sont conservés (garantie de convertibilité, parité fixe à l'euro), d'autres règles sont modifiées et modernisées, dans le sens d'une plus grande liberté pour les États membres de l'UMOA, la France ne jouant plus qu'un strict rôle de garant financier. L'approbation de cet accord est aujourd'hui soumise au Parlement.

I. L'ACCORD DE COOPÉRATION ENTRE LA FRANCE ET LES ÉTATS MEMBRES DE L'UMOA DÉFINIT LES GRANDS PRINCIPES DU FRANC CFA DE L'AFRIQUE DE L'OUEST

Les accords de coopération monétaire signés par la France en Afrique forment la « **Zone franc** ». Cette expression peut se révéler trompeuse : **la Zone franc regroupe deux zones monétaires distinctes** – l'Union monétaire ouest-africaine [UMOA] et la Commission économique et monétaire d'Afrique centrale [Cemac] – ainsi que **l'Union des Comores ; chaque ensemble disposant de sa propre monnaie** (francs CFA et comorien).

¹ *Rapport d'information n° 729 (2019-2020) de Mme Nathalie GOULET et M. Victorin LUREL, fait au nom de la commission des finances, déposé le 30 septembre 2020.*

Les États membres de la Zone franc



Source : direction générale du Trésor, « *La Zone franc* »

A. LES PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT DE LA ZONE FRANC SONT DÉFINIS PAR LES ACCORDS DE COOPÉRATION MONÉTAIRE

1. Trois accords de coopération monétaire, quinze pays associés

Le franc CFA est officiellement créé le 26 décembre 1945¹, après la ratification par la France des accords de Bretton Woods et sa première déclaration de parité au Fonds monétaire international (FMI). Le franc CFA désigne alors le « franc des colonies françaises d'Afrique » et la caisse centrale de la France d'Outre-mer est chargée, jusqu'en 1959, de son émission.

Dans les années 1960, de nouvelles institutions apparaissent afin de structurer la coopération économique et monétaire en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale : la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) et la Banque des États de l'Afrique centrale (BEAC) en 1959, puis l'UMOA en 1962, qui devient l'Union économique et monétaire ouest-africaine en 1994 (UEMOA) et enfin la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (Cemac), également en 1994.

¹ Pour un historique détaillé de la création du franc CFA et des institutions économiques et monétaires au sein de l'UMOA et de la Cemac, le rapporteur invite à nouveau à se reporter au rapport précité de nos collègues Nathalie Goulet et Victorin Lurel.

Dans les années 1970, les accords bilatéraux sont remplacés par trois accords de coopération monétaire, signés par la France avec :

- les huit États membres de l'Union monétaire ouest-africaine (UMOA) en 1973, dont la monnaie commune est le franc de la communauté financière africaine pour l'Afrique de l'Ouest (franc CFA - XOF) ;

- les six États membres de la Banque des États d'Afrique centrale (BEAC) en 1972, dont la monnaie commune est le franc de la coopération financière pour l'Afrique centrale (franc CFA - XAF) ;

- les Comores en 1979, dont la monnaie est le franc comorien (KMF).

Ces accords procèdent à une première modernisation des règles et des principes en vigueur depuis les années 1950, en diminuant le poids des représentants français et en transférant les sièges de la BCEAO et de la BEAC de Paris à respectivement Dakar et Yaoundé.

2. Au plan formel, les principes de fonctionnement de la Zone franc sont encadrés par des accords et des conventions

La coopération entre la France et l'UMOA, la CEMAC et l'Union des Comores se traduit par l'existence de **textes juridiques différents**, propres à chacune des zones. Ils prennent la forme d'accords de coopération monétaire, complétés par des conventions.

Pour l'UMOA, objet du présent projet de loi, **l'accord de coopération a été signé le 4 décembre 1973** puis complété par **une convention de compte d'opérations**, également signée au mois de décembre 1973. Cette dernière a été modifiée par deux avenants, en 2005 et en 2014.

La signature de ces accords montre qu'il s'agit d'**un choix délibéré d'États souverains**, associés, pour l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique centrale, dans des unions économiques et monétaires. Le préambule de l'accord de coopération de 1973 souligne ainsi la « *résolution des États de l'Afrique de l'Ouest [...] à demeurer en union monétaire ayant un institut d'émission commun* ». Les accords de coopération¹ précisent en outre que chaque État est libre de se retirer de l'accord. Le Mali s'est retiré de la Zone franc en 1962 avant de revenir en 1984. La Mauritanie a quitté l'UMOA en 1973, quittant *de facto* la monnaie commune.

¹ Articles 12 et 13 de l'accord de coopération entre la République française et les Républiques membres de l'Union monétaire ouest-africaine du 4 décembre 1973.

B. AU PLAN OPÉRATIONNEL, QUATRE GRANDS PRINCIPES RÉGISSENT LE FONCTIONNEMENT DU FRANC CFA DE L'AFRIQUE DE L'OUEST

Si la Zone franc regroupe bien trois ensembles indépendants (UMOA, Cemac et Union des Comores), aux monnaies distinctes, elle se caractérise par des principes de fonctionnement communs.

1. La parité fixe avec l'euro

Le premier principe est celui de **la parité fixe avec l'euro**, originellement avec le franc français, prévue à l'article 2 de l'accord du 4 décembre 1973 entre la République française et les Républiques membres de l'UMOA.

L'évolution de la parité du franc CFA de l'UMOA

1945 : un franc français = 0,588 franc CFA

1948 : un franc français = 0,5 franc CFA

1960 : introduction du nouveau franc français, un franc français = 50 francs CFA

1994 : dévaluation du franc CFA, un franc français = 100 francs CFA

1999 : arrimage du franc CFA à l'euro, un euro vaut 655,957 francs CFA

Source : Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest, « Histoire du franc CFA »

Le taux de change n'a pas évolué depuis la dévaluation du 11 janvier 1994 (- 50 % pour le franc CFA). En effet, **le passage du franc français à l'euro ne s'est pas accompagné d'une modification de la parité**, qui a mécaniquement résulté du taux de conversion irrévocable entre l'euro et le franc français. **Depuis 1999, un euro vaut donc 655,957 francs CFA.**

2. La convertibilité illimitée en euros

La France apporte au franc CFA une garantie de convertibilité illimitée et inconditionnelle, dont le principe est fixé à l'article 1^{er} de l'accord de coopération entre la France et l'UMOA. La garantie de convertibilité remplit un objectif essentiel : **préserver la crédibilité de l'ancrage des francs CFA ou comorien à l'euro.**

Cette garantie signifie que **la France s'est engagée à répondre à toute demande de conversion des banques centrales de la Zone franc**. En cas d'épuisement de ses réserves de change, la BCEAO pourrait ainsi se procurer les euros dont elle aurait besoin auprès de la France. **La garantie n'est donc octroyée qu'à la banque centrale, et pas à l'ensemble des**

porteurs (agents économiques ou États). En cas d'activation de la ligne de garantie, le montant des devises empruntées n'est remboursé qu'une fois les réserves de change reconstituées.

Ainsi, si la désignation « accord de coopération monétaire » permet de souligner l'objet de ces associations - le fonctionnement des francs CFA et comorien - elle constitue en réalité un abus de langage. Ces accords se traduisent concrètement par un **engagement budgétaire de la part de la France**. La **garantie de convertibilité illimitée et inconditionnelle** qu'elle apporte revêt en effet l'apparence d'un **mécanisme de prêt**, et non celle d'une « garantie de l'État » au sens de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)¹.

La garantie de l'État au sens de l'article 34 de la LOLF

Dans le cadre d'une garantie de l'État au sens de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances, l'État accorde sa caution à un organisme afin de faciliter ses opérations d'emprunt, en garantissant au prêteur le remboursement du prêt en cas de défaillance de l'emprunteur. Cette garantie est alors inscrite dans les engagements hors bilan de l'État et ne se traduit pas de manière immédiate par un engagement budgétaire. Le risque est donc réel, mais le coût budgétaire est éventuel.

L'engagement de la France est porté par le **compte de concours financiers « Accords monétaires internationaux »**, créé par l'article 46 de la loi de finances pour 2006². Il se compose de trois programmes, pour chaque accord monétaire : « **relations avec l'Union monétaire ouest-africaine** » (P811), « relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale » (P812), « relations avec l'Union des Comores » (P813). **Ce compte ne fait plus l'objet d'un abondement en crédits depuis plusieurs années, le risque d'un appel en garantie étant extrêmement faible**. Les derniers découverts de la BCEAO datent de 1987, 1988 et 1991 et étaient d'une ampleur très limitée.

C'est donc le Trésor français qui octroie la garantie portée par les accords, un crédit sans collatéral et sur des ressources qui ne sont pas monétaires. La Banque de France n'est pas impliquée dans ce mécanisme, mais apporte son concours pour analyser le risque représenté par cette garantie.

¹ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

² Article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

3. La centralisation des réserves de change

Les pays de la Zone franc doivent centraliser la totalité de leurs réserves de change officielles auprès de leur banque centrale qui, en retour, doit **obligatoirement déposer un pourcentage de ses avoirs en devises sur un compte d'opérations ouvert auprès du Trésor français**¹. Ce principe, inscrit à l'article 3 de l'accord de coopération entre la France et l'UMOA, vise à permettre à la France de suivre et de mesurer, *via* les réserves de change, le risque financier qu'elle prend au titre de l'octroi de sa garantie de convertibilité.

Originellement de 100 %, puis abaissé à 65 % en 1973, **le minimum des avoirs extérieurs nets que la BCEAO doit déposer auprès du Trésor français a une nouvelle fois été abaissé en 2005, passant à 50 %**². Néanmoins, comme l'indiquent les données figurant dans le compte général de l'État ainsi que la Banque de France et la direction générale du Trésor, il arrive fréquemment que **les dépôts de la BCEAO excèdent ce seuil minimal**. Ainsi, alors que le FMI estimait que le volume des réserves de l'UMOA **était de près de 14,7 milliards d'euros à la fin de l'année 2019, la BCEAO disposait d'environ neuf milliards d'euros sur son compte d'opérations**.

Il est cependant impossible d'avoir une vision à l'euro près du montant des dépôts des banques centrales de la Zone franc du fait de leurs variations quotidiennes, en fonction des besoins des économies. Dans les documents budgétaires, ce montant est arrêté et estimé annuellement, pour l'ensemble des banques centrales de la Zone franc.

Il s'agit de dépôts à vue en euros et **ces avoirs demeurent librement accessibles. Ils sont sécurisés et rémunérés**, selon les conditions prévues dans les conventions, soit aujourd'hui à **un taux de 0,75 % pour la BCEAO**³, **très favorable dans le contexte actuel de faiblesse durable des taux**.

¹ Article 3 de l'accord de coopération entre la République française et les Républiques membres de l'UMOA ; article 2 de la convention de coopération monétaire entre les États membres de la BEAC et la France ; article 2 de l'accord de coopération entre la République française et la République fédérale islamique des Comores.

² Il est également de 50 % pour la BEAC et de 65 % pour la Banque centrale des Comores.

³ Ce taux plancher est également de 0,75 % pour la Banque des États d'Afrique centrale et de 2,5 % pour l'Union des Comores.

La rémunération des avoirs extérieurs nets déposés par la BCEAO

La part des avoirs devant obligatoirement être déposés auprès du Trésor (50 %) est rémunérée au taux de facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne (aujourd'hui 0,25 %), avec un taux plancher de 0,75 %. C'est ce taux qui s'applique actuellement.

La part des avoirs ne rentrant pas dans l'obligation de dépôt est rémunérée au taux principal des opérations de refinancement de la BCE, soit 0 % aujourd'hui.

Source : Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019, « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État »

Le compte de commerce « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État » retrace dans sa section 1 les opérations budgétaires relatives à la gestion de la dette et de la trésorerie (et donc la rémunération des dépôts). Cette section est équilibrée par des versements de crédits du budget général (programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'État » de la mission « Engagements financiers de l'État »). **En 2019, la rémunération des dépôts de l'ensemble des correspondants du Trésor s'est élevée à 177 millions d'euros, dont 62,6 millions d'euros pour les banques centrales africaines¹.**

Ces avoirs bénéficient en outre d'une garantie de change : en cas de dépréciation de l'euro par rapport aux principales devises – soit par rapport au panier de devises internationales qu'est le droit de tirage spécial (DTS) – **la France compense financièrement la perte de change des dépôts des banques centrales.**

¹ Rapport annuel de performance des comptes de commerce, annexé au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2019 et Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019, « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État ».

La garantie de change des avoirs extérieurs nets déposés par la BCEAO, la BEAC et la BCC

Les gains ou pertes de change générés par les variations de la valeur de l'euro par rapport au droit de tirage spécial sont retracés quotidiennement dans une comptabilité annexe pour chaque banque centrale. Les gains nets cumulés au fil des ans couvrent les pertes de change constatées. La garantie de l'État n'est donc activée que si le solde, arrêté le 30 juin de chaque année, est négatif. Le compte d'opération de la banque centrale concernée est alors crédité à due concurrence par le Trésor français.

La BCEAO et la BEAC ont mis en place un mécanisme de plafonnement annuel, afin de lisser les paiements dus par la France en cas de dépréciation significative et durable de l'euro : le montant des versements est réduit si l'euro s'apprécie postérieurement à l'activation de la garantie.

Entre le 30 juin 2018 et le 30 juin 2019, l'euro s'est déprécié de 1,24 % par rapport au DTS, soit des pertes de change évaluées à 89,6 millions d'euros. Cela n'a pas conduit à un appel des garanties de change. En effet, au 31 décembre 2019, le solde global des comptes de réévaluation était positif (environ 459 millions d'euros).

Source : *Compte général de l'État, 2019* (p. 128)

4. La liberté des transactions courantes et des mouvements de capitaux

Le quatrième principe est celui de **la liberté des transactions courantes et des mouvements de capitaux, qui ne vaut toutefois que pour les transactions internes à chacune des zones monétaires** (UEMOA, Cemac et Comores). Les banques centrales de chacune de ces zones peuvent donc instituer un contrôle de change pour les opérations avec les pays non membres de la zone monétaire.

Les monnaies de la Zone franc ne sont pas librement convertibles entre elles : la France a bien conclu trois accords de coopération monétaire bilatéraux (UMOA, BEAC et Comores) mais il n'existe pas d'accord de coopération entre ces trois zones. Concrètement, un franc CFA de l'Afrique de l'Ouest, utilisé par exemple au Sénégal, ne pourra pas être utilisé au Cameroun (franc CFA de l'Afrique centrale).

5. Un cinquième principe ? La présence de représentants français dans les instances techniques des trois zones monétaires

Les accords de coopération prévoient également **la présence de représentants français au sein des instances techniques des banques centrales des deux zones monétaires et des Comores**. Cette présence, qui s'est fortement réduite depuis les années 1950, à l'exception des Comores où elle demeure de 50 %, s'explique principalement par le rôle de garant joué par la France, partie aux accords de coopération monétaire.

La France est ainsi représentée dans trois instances techniques de la BCEAO et de l'UMOA :

- le **conseil d'administration** de la BCEAO, chargé des questions relatives à la gestion de la banque centrale ;
- le **conseil de politique monétaire** de la BCEAO, chargé de définir la politique monétaire au sein de l'UMOA ;
- la **commission bancaire** de l'UMOA, chargée de la supervision bancaire.

La France ne participe donc aucunement aux instances politiques de l'UMOA (conférence des chefs d'État et de Gouvernement, conseil des ministres).

Un autre exemple de coopération monétaire : le Portugal, le Cap-Vert et Sao Tomé-et-Principe

La France n'est pas le seul État lié par des accords de coopération monétaire : le Portugal a conclu des accords similaires avec le Cap-Vert (mars 1998) et Sao Tomé-et-Principe (juillet 2009). Ils reposent sur des principes similaires à ceux prévus dans les accords de coopération signés par la France :

- une parité fixe (1 euro = 110,27 escudo capverdien et 1 euro = 24 500 dobra santoméens) ;
- la présence de représentants portugais dans les commissions d'experts chargées, pour chaque pays, de la bonne exécution de l'accord et du suivi de la situation macroéconomique du pays bénéficiaire ;
- une garantie de convertibilité apportée par le Portugal, mais au contraire de celle apportée par la France, elle n'est pas illimitée. Le plafond de découvert est limité à 27,4 millions d'euros pour le Cap-Vert et 25 millions d'euros pour et Sao Tomé-et-Principe ;
- le Cap-Vert et Sao Tomé-et-Principe doivent s'engager à mettre en œuvre des mesures de politique économique compatibles avec le maintien de leur parité fixe à l'euro, une disposition qui n'existe pas dans les accords de coopération de la Zone franc.

Source : direction générale du Trésor, « *Les autres exemples de coopération monétaire dans le monde* »

C. DES RELATIONS ÉTROITES AVEC LA BANQUE CENTRALE DES ÉTATS D'AFRIQUE DE L'OUEST, AU-DELÀ DE L'ACCORD DE COOPÉRATION MONÉTAIRE

Au quotidien, du côté français, **la Banque de France et la direction générale du Trésor sont les plus impliquées dans la gestion de la coopération monétaire**. Un service de sept personnes au sein de la direction générale des statistiques, des études et de l'international de la Banque de France est spécifiquement affecté à la Zone franc et au Développement. La

partie institutionnelle de cette activité est financée par l'État dans le cadre d'une convention de services signée entre la Banque de France et le ministère de l'économie le 29 mars 1994 et révisée le 16 juin 2011. Au Trésor, c'est le service des affaires multilatérales et du développement qui traite de ce sujet (entre trois et quatre équivalents temps plein).

Les relations avec la BCEAO et l'UMOA vont toutefois au-delà du cadre fixé par l'accord de coopération. Les banques centrales de la Zone franc coordonnent par exemple leurs efforts en matière de **lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme** au sein du comité de liaison anti-blanchiment de la Zone franc (CLAB), auquel la France participe. Ses missions sont indépendantes des questions de coopération monétaire et sa composition inclut d'autres institutions, tels le Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique de l'Ouest ou le Groupe d'action financière (GAFI).

La Banque de France et la BCEAO ont aussi conclu leur propre accord de coopération, sur des sujets aussi étendus que **la politique monétaire, la supervision bancaire ou encore le contrôle prudentiel**¹. La BCEAO a par ailleurs librement choisi de confier, par l'intermédiaire d'un contrat commercial, la fabrication des billets de son franc CFA à la Banque de France, **une décision qui ne relève en aucun cas d'une disposition prévue dans les accords de coopération monétaire**. La BEAC et la Banque centrale des Comores ont fait de même, comme d'autres pays dans le monde. Une majorité de pays africains confie par ailleurs la fabrication de ses pièces et billets à des pays européens (Royaume-Uni, France, Allemagne, Russie) ou encore aux États-Unis².

La ratification du nouvel accord de coopération entre la France et les États membres de l'Union monétaire ouest-africaine ne devrait modifier ni les effectifs dédiés à la coopération monétaire ni les missions conduites à ce titre par la Banque de France ou la direction générale du Trésor, même si des ajustements sont à prévoir vis-à-vis de l'UMOA. Les modalités de coopération avec la Cemac et l'Union des Comores demeurent quant à elles inchangées.

¹ Il existe par ailleurs un accord de coopération entre l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et la Commission bancaire de l'UMOA.

² Selon les informations transmises par la Banque de France au rapporteur.

II. LA RÉVISION DE L'ACCORD ENTRE LA FRANCE ET LES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION MONÉTAIRE OUEST-AFRICAINE MODERNISE LES PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT DE LEUR COOPÉRATION MONÉTAIRE, SANS REVENIR SUR SES CARACTÉRISTIQUES FONDAMENTALES

L'accord de coopération liant la République française aux États membres de l'UMOA n'a pas été modifié depuis 1973. Le rapporteur estime que cette stabilité peut être interprétée de deux façons. Elle témoigne d'abord, en dépit de critiques récurrentes et parfois violentes, des avantages que procure, pour les pays de l'UMOA, la coopération monétaire dans les termes qui la régissent depuis 1973. Elle peut également être perçue comme l'expression d'une réticence à tout effort de modernisation ou de réforme, ce qui a pu porter préjudice à la France. Or, le rapporteur tient à rappeler qu'il revenait aux pays de l'UMOA, souverains et dont le franc CFA est la monnaie commune, de choisir de réviser ou non les principes et les bases de leur coopération monétaire avec la France.

A. LA NÉCESSAIRE MODERNISATION D'UN ACCORD LAISSÉ INCHANGÉ DEPUIS 46 ANS

1. Des critiques fortes, malgré des avantages indéniables

Lors de l'annonce de la réforme du franc CFA de l'Afrique de l'Ouest à Abidjan le 21 décembre 2019, le président de la République française a souligné tout le poids symbolique que représente, aujourd'hui encore, le franc CFA : *« je vois votre jeunesse qui nous reproche une relation économique et monétaire qu'elle juge postcoloniale. Donc rompons les amarres »*. Cette impulsion devait obligatoirement venir des pays membres de l'UMOA, la France apportant seulement son soutien, en tant que garant. Toute initiative de réforme proposée exclusivement par la partie française aurait pu être considérée comme une tentative d'imposer aux États membres de l'UMOA une réforme dont ils n'auraient peut-être pas voulue.

Les principales critiques émises à l'encontre du franc CFA ces dernières années relèvent avant tout des symboles, les détracteurs du franc CFA visant plus particulièrement son héritage colonial, la place octroyée aux représentants français dans les instances techniques de la BCEAO et de l'UMOA ou encore l'obligation de centraliser une partie des réserves de change auprès du Trésor français. Comme l'ont montré nos collègues Nathalie Goulet et Victorin Lurel¹, ces critiques s'appuient le plus souvent sur des malentendus et sur **une méconnaissance des mécanismes de fonctionnement de la Zone franc.**

¹ *Rapport d'information n° 729 (2019-2020) de Mme Nathalie GOULET et M. Victorin LUREL, fait au nom de la commission des finances, déposé le 30 septembre 2020.*

Leurs travaux ont également montré que **le franc CFA présentait, sur un plan plus strictement économique, des avantages indéniables** : maîtrise de l'inflation, croissance forte au sein de l'UMOA, stabilité de la monnaie en dépit de crises économiques et sécuritaires, attractivité pour les investisseurs internationaux avec un risque de dépréciation des actifs limité. Dans le même temps, ils ont souligné que **le régime de change fixe, qui caractérise l'UMOA, présentait également des inconvénients**, que ce soit en termes de maîtrise de la politique monétaire, de capacité à s'adapter aux chocs exogènes ou encore de diversification économique. Il est vrai, comme l'ont utilement rappelé les rapporteurs que « *chaque système monétaire, chaque système de change, chaque union monétaire présente des avantages et des inconvénients* ».

Une étude récente de la Fondation pour les études et recherches sur le développement international tend par ailleurs à **montrer que les bénéfices liés à la stabilité monétaire sont significatifs en termes de réduction de la pauvreté, tandis que les coûts liés à la fixité du régime de change apparaissent en réalité assez limités**¹. Il convient par conséquent **d'éviter la tentation de surévaluer le rôle de la monnaie dans les trajectoires économiques des pays membres de la Zone franc**.

Comme l'ont par ailleurs rappelé les représentants de la Banque de France au rapporteur, **près de quatre cinquièmes des pays africains ont fait le choix aujourd'hui d'un régime de change fixe ou semi-fixe. C'est bien le choix de ce régime de change fixe, choix maintenu dans le cadre du nouvel accord de coopération monétaire**, qui contraint la politique monétaire de la BCEAO, et non pas les accords de coopération ou les conventions conclues avec la France. L'ancrage externe permet par ailleurs de mieux résister aux attaques spéculatives, par exemple lors des épisodes de crise économique, comme nous en connaissons actuellement.

Les critiques à l'égard du franc CFA révèlent toutefois qu'il est impossible d'examiner une monnaie seulement sous l'angle de son bilan coûts / avantages. **Si la monnaie est une unité de compte, c'est aussi un instrument de souveraineté, d'identité, une référence commune partagée par une population**. Les mouvements de protestation contre le franc CFA sont, dans ce contexte, difficiles à analyser : ils sont d'ampleur et de virulence inégales selon les pays et la critique provient bien plus souvent des intellectuels que des économistes ou des responsables politiques. Enfin, le franc CFA n'est parfois rien de plus qu'un élément supplémentaire au service d'une contestation plus générale de la politique du Gouvernement concerné.

¹ Sosso Feindouno, Samuel Guérineau, Patrick Guillaumont, Sylviane Guillaumont Jeanneney, Patrick Plane, « *Zone franc, croissance économique et pauvreté* », décembre 2019. Fondation pour les études et recherches sur le développement international.

Néanmoins, lesté de ces symboles et de ces critiques, marqué par son origine coloniale, il devenait difficile pour le franc CFA de l'Afrique de l'Ouest de perdurer dans sa forme actuelle. Quarante-six ans après la signature du premier accord de coopération entre la République française et les États membres de l'UMOA, une modernisation s'imposait.

2. Une modernisation qui conserve les deux piliers fondamentaux de la coopération avec l'UMOA, la garantie de convertibilité et la parité avec l'euro

D'après les informations transmises au rapporteur et celles contenues dans l'étude d'impact du présent projet de loi, **les discussions entre la France et l'UMOA sur une révision des paramètres de leur coopération monétaire ont commencé au début de l'année 2019**, à l'initiative des pays membres de l'UMOA. Le président ivoirien Alassane Ouattara, président en exercice de l'UMOA, ancien directeur général adjoint du FMI, a joué un rôle moteur dans la conclusion de cet accord, tout en maintenant un lien permanent avec ses homologues.

Une fois cette phase préparatoire de six mois achevée, les paramètres de la réforme ont été finalisés, puis présentés le 21 décembre 2019, après la signature à Abidjan d'un nouvel accord de coopération entre la France et l'UMOA. Ce dernier s'articule autour de trois axes, qui sont autant de modifications apportées à l'accord du 4 décembre 1973 :

- la suppression de l'obligation de centralisation des réserves de change de la BCEAO auprès du Trésor français et donc la clôture du compte d'opérations. Le compte d'opérations était peut-être la plus grande source de fausses informations sur la coopération monétaire entre la France et l'UMOA. La France était en effet accusée de s'accaparer, *via* le compte d'opérations, les richesses des pays de l'UMOA, au détriment de leur développement et de leurs populations. Le rapporteur a pourtant rappelé que les dépôts demeuraient librement accessibles et étaient rémunérés à un taux plutôt favorable ;

- la mise en place de mécanismes de dialogue et de surveillance des risques *ad hoc*. Si la garantie de convertibilité n'étant pas modifiée, la France doit continuer de pouvoir évaluer le risque encouru au titre de cette garantie, par un autre moyen que la centralisation de 50 % des réserves de change de la BCEAO ;

- le retrait de la France des instances de la BCEAO et de l'UMOA dans lesquelles elle était présente.

A également été acté **le changement de nom de la monnaie, l'UMOA souhaitant que la dénomination « eco » se substitue à celle de franc CFA**. Ce paramètre ne relève toutefois pas d'une disposition de l'accord de coopération mais est mentionné dans son **préambule** : « *en prenant acte de leur décision de changer le nom de la monnaie des États membres de l'Union* ». Toutefois, d'après les informations transmises au rapporteur, **la concrétisation de cette modification pourrait prendre quelques années, les changements de monnaie fiduciaires étant à la fois longs et coûteux**.

Le nouvel accord de coopération entre la France et l'UMOA conserve donc, à la demande des pays membres de l'Union, les deux piliers fondamentaux du régime monétaire que sont la garantie de convertibilité et la parité avec l'euro. Le rapporteur considère que cet accord répond aux aspirations légitimes des États membres de l'UMOA, en quête d'une modernisation des principes de fonctionnement de leur zone monétaire et d'une émancipation plus forte vis-à-vis de la France, dont **le rôle devient strictement celui d'un garant financier**. La directrice du FMI, Kristalina Georgieva, a elle aussi salué dans un tweet une « *étape clé dans la modernisation des accords monétaires entre la France et l'UEMOA* ».

Pour le rapporteur, et comme le lui a indiqué une personne auditionnée, **mettre fin aux symboles les plus irritants du franc CFA de l'Afrique de l'Ouest pourrait enfin permettre de recentrer le débat sur les paramètres économiques de la coopération monétaire**.

B. LES DISPOSITIONS DE L'ACCORD DE COOPÉRATION SIGNÉ LE 21 DÉCEMBRE 2019 À ABIDJAN

1. Présentation générale

L'accord de coopération entre le Gouvernement de la République française et les Gouvernements des États membres de l'UMOA se compose de **dix articles**, les changements les plus importants étant présentés dans le tableau ci-après.

Les dispositions de l'accord de coopération entre la France et l'UMOA

Accord de coopération entre la République française et les République membres de l'Union monétaire ouest-africaine (1973)	Accord de coopération entre le Gouvernement de la République française et les Gouvernements des États membres de l'Union monétaire ouest-africaine (2019)
Article 1 ^{er} : garantie de convertibilité apportée par la France (<i>principe inchangé</i>), dont les modalités devront être précisées par une convention de compte d'opérations.	Article 2 : garantie de convertibilité apportée par la France (<i>principe inchangé</i>). Une convention de garantie devra en prévoir les modalités d'activation.
Article 2 : parité fixe à l'euro (<i>principe inchangé</i>).	Article 2 : parité fixe à l'euro, sur la base de la parité en vigueur (<i>principe inchangé</i>).
Article 3 : centralisation des réserves de change de la BCEAO selon les conditions prévues dans la convention de compte d'opérations.	<i>Suppression de cette disposition.</i>
Article 10 : deux administrateurs sont désignés par la France pour participer au conseil d'administration de la BCEAO.	Article 4 : le comité de politique monétaire de la BCEAO comprend une personnalité indépendante et qualifiée nommée par le Conseil des ministres de l'UMOA en concertation avec la France. Article 8 : la France pourra désigner à titre exceptionnel un représentant avec voix délibérative en cas de risque d'appel en garantie.
<i>Aucune disposition correspondante.</i>	Article 5 : la BCEAO devra transmettre régulièrement des informations techniques permettant à la France de suivre l'évolution du risque qu'elle couvre. Les parties à l'accord pourront par ailleurs se rencontrer, au niveau technique, en tant que de besoin.
<i>Aucune disposition correspondante.</i>	Article 6 : l'un des signataires peut demander une réunion à un niveau politique, lorsque les conditions le justifient, notamment pour prévenir ou gérer une crise.

Source : accord de coopération entre la République française et les Républiques membres de l'Union monétaire ouest-africaine (1973) et accord de coopération entre le Gouvernement de la République française et les Gouvernements des États membres de l'UMOA (2019)

Concernant les autres dispositions, l'article 1^{er} définit les parties à l'accord et les acronymes, tandis que l'article 7 précise les privilèges et immunités octroyés à la BCEAO pour ses établissements et ses opérations sur le territoire français¹. Les dispositions finales (dénonciation ou suspension de l'accord, date d'entrée en vigueur) sont prévues aux articles 9 et 10.

¹ Sur la base de la convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées des Nations Unies de 1947, une disposition traditionnelle dans les accords internationaux.

L'article 3 de l'accord dispose quant à lui que tout changement de la nature ou de la portée de la garantie nécessite une décision à l'unanimité des États parties à l'accord, de surcroît dans le respect des obligations européennes de la France. La France doit en effet, aux termes d'une décision du Conseil de l'Union européenne du 23 novembre 1998¹, informer régulièrement l'Union européenne de la mise en œuvre des accords monétaires et des modifications envisagées. Le Conseil avait ajouté dans sa décision que « *les organes communautaires compétents doivent se prononcer avant toute modification de la nature ou de la portée des accords* ».

La décision du Conseil de l'Union européenne du 23 novembre 1998

Dans sa décision, le Conseil estime que les « *accords ne sont pas susceptibles [...] dans l'état actuel de leur mise en œuvre [...] de faire obstacle au bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire* » et, en particulier, que rien dans ces accords ne devra conduire la Banque centrale européenne à soutenir la convertibilité des francs CFA et comorien. C'est un engagement budgétaire que la France a pris seule. Il précise également que « *les accords existants n'entraîneront aucune obligation pour la BCE ou les banques centrales nationales* ».

Le Conseil avait sollicité, quelques mois auparavant, un avis de la Banque centrale européenne (BCE) concernant les questions de change relatives au franc CFA et au franc comorien². Dans cet avis, publié au Journal officiel européen du 15 juillet 1999, la BCE a confirmé la nature budgétaire de l'engagement français, qui ne constituait donc pas un engagement de la Banque de France. Elle avait également soutenu les dispositions visant à assurer la bonne information des institutions européennes en cas de modification des accords.

Source : *Rapport d'information n° 729 (2019-2020) de Mme Nathalie GOULET et M. Victorin LUREL, fait au nom de la commission des finances, déposé le 30 septembre 2020*

Le rapporteur se félicite que les obligations européennes de la France soient formellement inscrites dans le nouvel accord de coopération monétaire. D'après les informations fournies par la direction générale du Trésor, les modifications de l'accord de coopération avec l'UMOA ont d'ores et déjà été soumises au comité des représentants permanents de l'Union européenne et devraient prochainement être soumises au Conseil de l'Union européenne, sans que cela n'ait, sous toute réserve, soulevé de difficulté particulière³. **Les évolutions apportées ne semblent en effet modifier ni la nature ni la portée de l'engagement budgétaire de la France.** Selon l'étude

¹ 98/683/CE : Décision du Conseil du 23 novembre 1998 concernant les questions de change relatives au franc CFA et au franc comorien. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A31998D0683>

² Avis de la Banque centrale européenne sollicité par le Conseil de l'Union européenne et portant sur une recommandation de décision du Conseil concernant les questions de change relatives au franc CFA et au franc comorien (CON/98/37). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:31999Y0715\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:31999Y0715(03))

³ L'étude d'impact du présent projet de loi précise que la réforme a été présentée lors de la réunion du Comité économique et financier du 9 janvier 2020.

d'impact, la Commission européenne serait du même avis et considérerait qu'il s'agit simplement d'une modification des « *modalités techniques opérationnelles de suivi de la garantie* ». Comme ce fut le cas en 1998, la Banque centrale européenne devrait également rendre un avis.

L'accord de coopération est complété par une convention de garantie, négociée et signée le 10 décembre 2020 par le ministre de l'économie et des finances de la République française et le Gouverneur de la BCEAO. Elle définit les modalités d'activation de la garantie octroyée par la France et devait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2021. **Un avenant à la convention de compte d'opérations a également été signé le 16 octobre 2020**, mettant formellement fin à l'obligation de centralisation des réserves de change de la BCEAO sur un compte du Trésor français., **Des échanges de lettres** entre la France et la BCEAO devaient enfin fixer les modalités de la transmission des informations techniques prévue à l'article 5 de l'accord et permettant à la France de suivre le risque qu'elle couvre.

Aux termes de l'article 10, **le nouvel accord de coopération entre la France et l'UMOA doit se substituer à celui de 1973 à la date d'entrée en vigueur de la convention de garantie, soit au 1^{er} janvier 2021**. Toutefois, formellement, l'accord entrera en vigueur une fois les procédures internes de ratification de chacun des pays signataires achevées et la décision du Conseil de l'Union européenne autorisant cette substitution adoptée, avec un effet rétroactif. **En pratique, certaines dispositions sont déjà appliquées, grâce à un avenant** : les représentants français ne siègent plus dans les instances techniques de la BCEAO et de l'UMOA, la BCEAO transmet depuis le mois d'avril 2020 les informations techniques prévues dans le cadre de l'article 5 de l'accord et l'avenant à la convention de compte d'opérations a déjà été signé. La BCEAO peut donc d'ores et déjà demander le transfert des montants sur d'autres comptes.

2. Des impacts concrets sur le fonctionnement de la zone monétaire

a) Concernant la centralisation des réserves

L'obligation pour la BCEAO de déposer au moins 50 % de ses réserves de change sur un compte d'opérations auprès du Trésor prend fin à compter de l'entrée en vigueur de la convention de garantie et de la signature de l'avenant à la convention de comptes d'opérations.

Les montants peuvent donc être transférés sur un ou plusieurs comptes désignés à cet effet par la BCEAO. **La fin de l'obligation de centralisation ne signifie pas pour autant que la BCEAO ne placera plus une partie de ses réserves auprès du Trésor français**. La Banque centrale ayant en effet le **libre choix de ses placements, elle pourrait continuer à déposer une partie de ses avoirs auprès de la France, placement sécurisé et, désormais, non rémunéré**. Il est également probable, d'après les

informations transmises au rapporteur lors de ses auditions, que la BCEAO conserve une très grande majorité de ses réserves en euros, afin de se prémunir de tout risque sur son bilan et pour défendre la crédibilité de sa monnaie.

Pour la France, **la fin de l'obligation de centralisation entraîne avec elle la fin des conditions spécifiques de rémunération des dépôts obligatoires de la BCEAO.** En 2019, cette rémunération s'était élevée à 40,4 millions d'euros, contre 40,6 millions d'euros en 2018. La fin de la centralisation représentera donc une économie budgétaire, certes limitée, pour la France. **La garantie de change (cf. supra) disparaîtra également** : la comptabilité annexe qui retrace les pertes et les gains de change devra donc être soldée.

b) Concernant la présence de représentants français

Les mandats des représentants français au conseil monétaire et au conseil d'administration de la BCEAO ainsi qu'à la commission bancaire de l'UMOA ont cessé dès l'entrée en vigueur de l'accord. Concrètement, **ils ne siègent plus aujourd'hui au sein de ces institutions.**

La fin de la présence française au sein de ces trois instances techniques ne signifie pas la fin de tout dialogue de niveau technique ou politique. **L'accord de coopération du 21 décembre 2019 prévoit que de telles réunions puissent se tenir, au niveau technique en tant que de besoin (article 4), au niveau politique sur demande de l'un des États signataires, y compris la France donc (article 6).** En dehors de ces dispositions, inscrites dans l'accord, le dialogue et les échanges entre les institutions de l'UMOA, le Trésor français et la Banque de France devraient rester fréquents et denses.

Surtout, en cas de risque de crise majeure et, éventuellement, d'appel en garantie de la France, **un mécanisme « d'urgence » est prévu à l'article 8 de l'accord.** Il permet à la France d'engager un dialogue avec les autorités de l'UMOA. **La France pourra donc nommer, en situation de crise, un représentant au sein du comité de politique monétaire, représentant qui disposera d'une voix délibérative.** Les modalités d'association du garant aux mesures permettant de prévenir ou de gérer la crise sont détaillées dans la convention de garantie.

Le seuil de déclenchement a été fixé à **un taux de couverture de la monnaie¹ inférieur à 20 %**, soit un niveau volontairement bas. Actuellement, d'après les données inscrites dans l'étude d'impact du présent projet de loi, **le taux de couverture de la monnaie dans l'UMOA est plutôt de l'ordre de 70 %**, un niveau élevé depuis plusieurs années. À la fin du premier

¹ Le taux de couverture de la monnaie correspond au rapport entre le montant moyen des avoirs extérieurs d'une banque centrale (ici, la BCEAO) et le montant moyen de ses engagements à vue. Il mesure donc concrètement la capacité d'un pays ou d'une zone monétaire à couvrir ses importations par ses revenus d'exportations.

trimestre 2020, le niveau des réserves permettait de couvrir 6,3 mois d'importations de biens et de services et correspondait à un taux de couverture de l'émission monétaire de 79,3 %¹. Au surplus, **l'article 6 permet à tout État partie de demander une réunion de haut niveau « lorsque les conditions le justifient, notamment en vue de prévenir ou de gérer une crise ».**

Le rapporteur considère que ce dispositif est plutôt équilibré : en période de risque accru, le seuil ayant par ailleurs été fixé à un niveau de gravité aigu, il semble raisonnable que le garant dispose d'un droit de présence et de vote au sein des instances techniques chargées de proposer des solutions et de concourir à la prévention ou à la résolution de la crise.

c) Concernant la garantie de convertibilité et les mécanismes de remontée d'informations

Le nouvel accord maintient l'un des piliers de la coopération monétaire entre la France et l'UMOA : la garantie de convertibilité, illimitée et inconditionnelle. Celle-ci s'opérera dans les mêmes conditions que précédemment. Le maintien de cette garantie vise à préserver un système de change qui a fait ses preuves (stabilité de la monnaie en dépit des crises économiques et politiques, stabilité macroéconomique, pas de surévaluation outre-mesure du taux de change), sans prendre le risque de déstabiliser la zone monétaire, voire même de fragiliser son unité². La crédibilité de la monnaie et de son ancrage à l'euro est donc préservée.

Toutefois, **la France ne dispose plus, comme c'était le cas auparavant avec l'obligation de dépôt de 50 %, d'une visibilité sur le niveau des réserves de change dont dispose la BCEAO.** Il était donc nécessaire d'**instaurer de nouveaux mécanismes permettant au garant - la France - d'évaluer et de suivre le risque encouru.** C'est un point sur lequel le rapporteur a insisté durant l'audition avec la Banque de France et la direction générale du Trésor : **si la modernisation du fonctionnement de la coopération monétaire avec l'UMOA doit être soutenue, elle ne doit pas entraîner un risque accru pour la France.**

L'article 5 de l'accord remédie à ces difficultés en posant le principe d'un envoi régulier et planifié d'informations techniques par la BCEAO à la France, sur un rythme quotidien, hebdomadaire, mensuel ou trimestriel, ce qu'on appelle le *reporting*. D'après les informations dont dispose le rapporteur, ce système présente l'avantage d'être plus précis que celui consistant simplement pour la France à suivre le niveau des dépôts sur le compte d'opérations : il permet en effet d'avoir des données actualisées à

¹ Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest, « *Rapport sur la politique monétaire dans l'UMOA* », juin 2020.

² C'est ce que rappellent également Patrick Guillaumont et Sylviane Guillaumont Jeanneney, « *Fin du franc CFA en Afrique de l'Ouest, quel avenir pour l'eco ?* », février 2020. Fondation pour les études et recherches sur le développement international (Ferdi).

intervalle régulier, tandis qu'une éventuelle sur- ou sous-centralisation des réserves sur le compte d'opérations ne pouvait se constater qu'*a posteriori*.

Ces mécanismes de *reporting*, dont les premiers retours d'expérience sont satisfaisants, constituent en quelque sorte le « **premier niveau** » d'assurance pour la France, un niveau basé sur des remontées d'informations régulières, pour évaluer les risques et prémunir le plus possible les situations de crise. Le second niveau est un niveau de « réaction », appuyé sur le mécanisme d'urgence précédemment décrit, soit le déclenchement des procédures prévues à l'article 8 de l'accord, avec la nomination d'un représentant par la France.

Dans le cadre de ce nouvel accord de coopération, la France devient donc un strict garant financier pour la zone monétaire UMOA. Comme le précise le préambule de l'accord de coopération du 21 décembre 2019, il s'agit de « transformer le rôle de la République française en celui d'un garant financier ».

C. QUELLES PERSPECTIVES POUR L'UMOA ET LA ZONE FRANC ?

1. L'intégration monétaire au sein de la Cédéao, des blocages persistants

Les États membres de l'UMOA sont aussi membres de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (Cédéao), composée de 15 États¹.

¹ Soit les huit pays de l'UMOA (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo) et sept autres pays (Cap-Vert, Gambie, Ghana, Guinée Conakry, Libéria, Nigéria, Sierra Leone).

de l'UMOA préemptaient le projet eco de la Cédéao, à son détriment. Les dirigeants de la Cédéao ont néanmoins réaffirmé, dans un communiqué du 9 février 2020¹, que **la réforme engagée par l'UMOA s'inscrivait bien dans la feuille de route de la Cédéao pour l'adoption de sa propre monnaie unique**. Il est à cet égard intéressant de relever que **le préambule de l'accord de coopération du 21 décembre 2019 insiste sur** « *la résolution des États membres de l'Union monétaire ouest-africaine à concrétiser le projet de monnaie unique de la Communauté économique et monétaire des États de l'Afrique de l'Ouest* » et sur « *le soutien de la République française à la démarche d'intégration régionale* ».

Certaines caractéristiques du franc CFA de l'Afrique de l'Ouest sont toutefois aujourd'hui incompatibles avec les aspirations des États membres pour l'eco-Cédéao. En effet, en juin 2019 à Abuja, lors de la session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de Gouvernement², ces derniers ont définis plusieurs paramètres clés de leur future monnaie unique : **un régime de change flexible, une politique monétaire axée sur le ciblage de l'inflation et un système fédéral pour la banque centrale de la Cédéao**.

Il ne revient toutefois pas à la France, dans le cadre de ce nouvel accord de coopération, de se prononcer sur ces choix. **Si les États membres de l'UMOA souhaitent faire évoluer plus profondément les piliers de fonctionnement du franc CFA, pour les rapprocher des caractéristiques envisagées pour l'eco-Cédéao, il leur reviendrait alors de demander une révision plus profonde de l'accord de coopération avec la France, voire sa fin**.

Le rapporteur souligne toutefois que **la perspective d'une intégration monétaire plus approfondie en Afrique de l'Ouest, sur le périmètre de la Cédéao, demeure encore très lointaine**. Plusieurs raisons étayaient cette prudence :

- adopter l'eco-Cédéao impliquerait de modifier d'importants paramètres monétaires pour l'UMOA (régime de change, banque centrale unique, parité fixe avec l'euro, garantie de convertibilité de la France), au **risque de déstabiliser les économies** ;

¹ *Communiqué final de la Session extraordinaire de la Conférence des chefs d'État et de Gouvernement de la Cédéao, 9 février 2020 à Addis-Abéba, République démocratique fédérale d'Éthiopie.*

² *Communiqué final de la cinquante-cinquième session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de Gouvernement, 29 juin 2019 à Abuja, République fédérale du Nigéria.*

- les pays de la Cédéao sont encore **loin de respecter les critères de convergence fixés**¹, critères suspendus avec la crise sanitaire et économique ;

- **la volonté politique paraît encore insuffisante**. Ainsi, le Nigéria par exemple est encore très réticent et son poids économique – près des deux tiers du PIB de la Cédéao et trois fois plus que celui de l'UMOA - pourrait par ailleurs déséquilibrer toute tentative de formation d'une grande union monétaire. Le Nigéria a d'ailleurs formellement demandé, le 12 février 2020, de reporter l'introduction de l'eco. Ce report a été entériné par la Cédéao au mois de septembre 2020, qui a demandé l'élaboration d'une nouvelle feuille de route².

2. Zone monétaire ou accords bilatéraux ?

Lors de l'examen du présent projet de loi, **le rapporteur s'est intéressé aux avantages que retireraient les États membres de l'UMOA de leur appartenance à une zone monétaire**. Ne serait-il pas opportun d'envisager des accords de coopération bilatéraux, où la France apporterait sa garantie à la banque centrale de chacun des États, avec une parité différenciée ?

Les avantages et les inconvénients d'une monnaie unique

Selon la littérature économique, l'instauration d'une monnaie unique au sein d'une union économique permet de réduire les coûts de transaction, ce qui doit en retour favoriser le développement des échanges au sein de chacune des zones et par là-même leur développement. Ces avantages sont décrits par Robert Mundell dans son article de 1961 sur les zones monétaires optimales, où il rappelle également que le coût d'un tel choix monétaire est de renoncer au taux de change entre les pays adhérents. Les fluctuations du taux de change permettent en effet d'absorber les chocs asymétriques. Résultat, les bénéfices liés à l'adoption d'une monnaie commune dépendent de l'intégration économique des pays de la zone (par exemple la libre circulation des facteurs de production), ainsi que de la fréquence et de l'importance des chocs asymétriques qui affectent les pays membres.

Source : Rapport d'information n° 729 (2019-2020) de Mme Nathalie GOULET et M. Victorin LUREL, fait au nom de la commission des finances, déposé le 30 septembre 2020

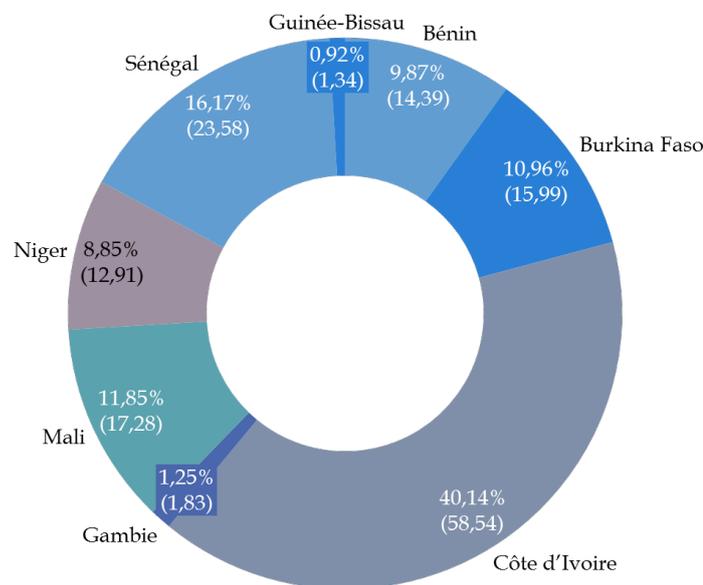
¹ Il existe quatre critères de convergence primaires : une inflation inférieure à 10 %, un déficit budgétaire inférieur à 3 % du PIB, une part du définit financé par la Banque centrale inférieure à 10 % des recettes fiscales de l'année précédente et des réserves de change permettant de couvrir au moins trois mois d'importations. Il existe deux autres critères, dits secondaires : un endettement public inférieur à 70 % du PIB et une variation du taux de change nominal de +/- 10 %.

² Communiqué final de la 57^e session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de Gouvernement de la Cédéao, Niamey, 7 septembre 2020.

Cette question se pose d'autant plus que **l'UMOA n'apparaît pas comme une zone monétaire optimale** : le niveau des échanges intra-communautaires dans l'UMOA est très limité, principalement du fait de la faible diversification économique ; l'intégration financière est faible ; le marché unique reste à construire et les huit pays de l'UMOA connaissent des trajectoires économiques et macroéconomiques très diverses. La Côte d'Ivoire, le Sénégal ou encore le Bénin font partie des pays avec une bonne signature, tandis que le Burkina Faso et le Togo consentent à beaucoup d'efforts, dans un contexte sécuritaire et économique très difficile. Les mêmes difficultés se posent pour le Mali et la Guinée-Bissau.

Le PIB des huit États membres de l'Union monétaire ouest-africaine en 2019

(en milliards de dollars)



Source : données de la Banque mondiale

L'intégration dans une union monétaire présente toutefois plusieurs avantages pour ces pays, en particulier s'ils sont vulnérables aux aléas économiques et politiques. Ces avantages sont d'abord ceux de **la stabilité et de la crédibilité de la monnaie**, renforcés par son ancrage externe, sur une monnaie forte. Une monnaie commune permet également de **diminuer les coûts de transaction** et donc de faciliter les échanges, même si d'importantes marges de progrès demeurent encore dans ce domaine pour l'UMOA. L'existence d'une seule banque centrale – et non d'un système fédéral, comme dans la zone euro – introduit par ailleurs une **logique de solidarité** (mutualisation des réserves de change) et permet d'**éviter les tentations de monétisation du déficit**, pratique interdite dans l'UMOA.

3. Les perspectives de réformes dans la CEMAC et dans les Comores

D'après les informations dont dispose le rapporteur, **il n'est pas prévu, à court terme, de réforme d'une ampleur aussi importante pour le franc CFA de l'Afrique centrale ou pour le franc comorien.** Néanmoins, il est possible que les changements apportés dans le cadre du franc CFA de l'Afrique de l'Ouest puissent servir de référence pour de futurs travaux de révision des accords de coopération monétaire, en particulier pour la CEMAC.

Ainsi, le 22 novembre 2019, lors d'un sommet extraordinaire à Yaoundé (Cameroun), les États membres de la CEMAC ont annoncé « *engager une réflexion approfondie sur les conditions et le cadre d'une nouvelle coopération avec la France. À cet effet, ils ont chargé la Commission de la CEMAC et la BEAC de proposer, dans des délais raisonnables, un schéma approprié, conduisant à l'évolution de la monnaie commune* »¹. Ils ont, dans le même temps, et à l'instar des États membres de l'UMOA, rappelé leur **attachement aux deux principes fondamentaux que sont la parité fixe à l'euro et la garantie de convertibilité** apportée par la France. La réforme actuelle du franc CFA de l'Afrique de l'Ouest ouvre également peut-être la porte à des parités différentes pour les deux francs CFA, leur parité identique étant davantage une conséquence historique qu'une réponse à un impératif économique ou technique².

*
* *

Si certains observateurs s'arrêtent au caractère trop symbolique des révisions apportées au cadre de la coopération monétaire entre la France et les États membres de l'UMOA, ou critiquent son manque d'ambition, **le rapporteur soutient qu'il s'agit là d'un pas réformateur décisif, porteur de changements à la fois symboliques et très concrets pour le fonctionnement de la zone monétaire.** Il soutient donc l'adoption du présent projet de loi, qui autorise l'approbation du nouvel accord de coopération monétaire entre la France et l'UMOA.

¹ Communiqué final du sommet extraordinaire des chefs d'État d'Afrique centrale sur la situation économique et monétaire dans la zone CEMAC, Yaoundé, 22 novembre 2019. <http://www.cemac.int/sites/default/files/ueditor/55/upload/file/20191129/1575034988490700.pdf>

² Pour une discussion plus détaillée de cette proposition, se reporter au rapport d'information n° 729 (2019-2020) de Mme Nathalie GOULET et M. Victorin LUREL, fait au nom de la commission des finances, déposé le 30 septembre 2020.

Il reviendra aux pays de l'UMOA, peut-être demain, peut-être dans dix ans, de modifier des éléments plus fondamentaux de leur régime monétaire ou de leur intégration monétaire. Ce choix ne relève pas de la France, qui devra seulement se tenir prête à accompagner les changements portés par les huit États membres de l'UMOA.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 20 janvier 2021, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a examiné le rapport de M. Jérôme Bascher, rapporteur, sur le projet de loi n° 225 (2020-2021) autorisant l'approbation de l'accord de coopération entre le Gouvernement de la République française et les Gouvernements des États membres de l'Union monétaire ouest-africaine.

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons ce matin le rapport de notre collègue Jérôme Bascher sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord de coopération entre le Gouvernement de la République française et les Gouvernements des États membres de l'Union monétaire ouest-africaine.

M. Jérôme Bascher, rapporteur. – Notre commission se penche de nouveau sur le sujet, très symbolique et parfois très polémique, du franc CFA. Je rappelle en effet qu'à la fin du mois de septembre dernier nos collègues Victorin Lurel et Nathalie Goulet ont réalisé un travail remarquable sur la Zone franc, qui a remis en cause les préjugés et les images d'Épinal sur le sujet. Nous examinons aujourd'hui le projet de loi autorisant l'approbation du nouvel accord de coopération monétaire entre la France et l'Union monétaire ouest-africaine (UMOA).

Pour mémoire, le franc CFA est officiellement créé lors de la ratification par la France des accords de Bretton Woods, en 1945. La coopération monétaire entre la France et les quinze pays africains concernés a ensuite évolué au gré de trois accords signés dans les années 1970 : un premier avec les huit États membres de l'Union monétaire ouest-africaine, un deuxième avec les six États membres de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (Cemac), le dernier avec l'Union des Comores. Ces accords forment ce que l'on appelle la « Zone franc », même s'il s'agit bien de trois ensembles distincts disposant de leur propre monnaie.

Il est important de relever que la signature de ces accords montre qu'il s'agit d'un choix délibéré d'États souverains associés dans une union monétaire, et non de la « mainmise » de la France sur l'Afrique.

Pour ce qui concerne l'UMOA, l'accord de coopération date de décembre 1973, et ce n'est en définitive qu'en décembre 2019 que l'idée de réformer le franc CFA de l'Afrique de l'Ouest s'est brusquement concrétisée, à la suite des annonces du président Alassane Ouattara à Abidjan, en présence du président Emmanuel Macron.

Jusqu'à présent, cet accord de coopération monétaire s'était caractérisé par sa grande stabilité, aucune modification en quarante-six ans d'existence ! La parité entre le franc CFA et le franc n'a en effet pas été modifiée pendant des années, ce qui est remarquable quand on songe aux

politiques monétaires des années 1970 et 1980. Il n'a ainsi été dévalué qu'à une seule reprise, en 1994. Par ailleurs, en plus de leur intégration monétaire, les États membres de l'UMOA font aussi partie d'une union économique, la Cédéao – Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest –, qui a un périmètre plus large, puisqu'elle se compose de quinze membres, dont des pays anglophones comme le Nigéria. Il ne faut pas confondre ces deux ensembles.

L'accord de coopération entre la France et l'Union monétaire ouest-africaine organise le fonctionnement du franc CFA de l'Afrique de l'Ouest. Cette monnaie a fait l'objet de critiques symboliques, mais aussi économiques. Il est vrai que l'UMOA associe des pays dont le poids économique est très inégal – la Côte d'Ivoire et le Sénégal faisant figure de locomotives – dans une union qui doit encore être consolidée : les échanges intracommunautaires y sont faibles et l'intégration financière y est limitée.

Cela étant, le franc CFA et son régime de change fixe présentent des avantages indéniables : une très grande stabilité monétaire, une bonne maîtrise de l'inflation et, donc, une forte attractivité pour les investisseurs internationaux.

Je vais maintenant vous présenter les grands principes de fonctionnement du franc CFA de l'Afrique de l'Ouest, ainsi que les évolutions prévues dans le nouvel accord de coopération monétaire.

Premier principe très important : la convertibilité illimitée en euros. La France apporte une garantie de convertibilité illimitée et inconditionnelle au franc CFA : elle s'est engagée à répondre à toute demande de conversion des banques centrales de la zone franc. Cette garantie prend formellement l'apparence d'un mécanisme de prêt et se traduit par un engagement budgétaire – et non monétaire, j'insiste sur ce point –, retracé dans le compte de concours financiers « Accords monétaires internationaux ». Dans le cadre du nouvel accord, ce principe fondamental est maintenu : il permettra de renforcer la crédibilité et la stabilité monétaires en Afrique de l'Ouest.

Deuxième principe tout aussi important : la parité fixe avec l'euro. Ce principe est également conservé dans le cadre du nouvel accord.

Troisième principe : la liberté des transactions courantes et des mouvements de capitaux à l'intérieur de l'UMOA. Ce principe n'est pas non plus modifié.

Quatrième principe, le plus contesté par les détracteurs du franc CFA, la centralisation des réserves de change : la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) devait obligatoirement déposer au moins 50 % de ses réserves en devises – ce pourcentage a varié selon les périodes – sur un compte d'opérations ouvert auprès du Trésor français. Ces dépôts demeuraient librement accessibles, tout en étant sécurisés et rémunérés. La rémunération était fixée depuis quelques années au taux plancher de 0,75 %, soit un taux très favorable dans le contexte actuel de

faiblesse durable des taux. L'obligation de centralisation prenant fin dans le nouvel accord de coopération monétaire, la France n'aura plus à verser cette rémunération et la BCEAO pourra déposer ses réserves sur d'autres comptes. Pour continuer à évaluer le risque encouru au titre de sa garantie, la BCEAO s'est engagée à envoyer un *reporting* au Trésor français. Concrètement, celle-ci devra transmettre à intervalles réguliers des informations techniques détaillées à la France.

Cinquième principe, la présence de représentants français dans les instances techniques de la BCEAO, que ce soit au conseil d'administration ou au conseil de politique monétaire, et de l'UMOA, au sein de la commission bancaire. Là encore, ce principe était très contesté, la France étant accusée d'ingérence dans les affaires intérieures de l'UMOA, alors même, je le rappelle, qu'elle ne siégeait pas dans ses instances politiques. Ce principe disparaît dans le nouvel accord. Toutefois, des mécanismes d'urgence sont prévus. Ainsi, aux termes de l'article 8, la France pourra, en cas de crise monétaire, nommer un représentant qui aura voix délibérative au conseil de politique monétaire de l'UMOA, et qui participera donc à la mise en œuvre des décisions prises pour prévenir ou remédier à la crise. Je précise que le niveau de déclenchement de cette procédure a été volontairement fixé à un seuil de gravité exceptionnelle, soit un taux de couverture de la monnaie inférieur à 20 %. Pour information, ce taux de couverture s'élevait à près de 80 % à la fin du premier trimestre 2020.

Enfin, si cela ne fait pas l'objet d'une disposition « en dur », le préambule de l'accord de coopération monétaire prévoit le changement de nom du franc CFA de l'Afrique de l'Ouest en « eco ».

S'agissant des autres dispositions du projet de loi, l'article 1^{er} définit les parties à l'accord et les acronymes, tandis que l'article 7 précise les privilèges et immunités octroyés à la BCEAO pour ses établissements et ses opérations sur le territoire français. Les dispositions finales, c'est-à-dire les modalités de la transition entre les deux accords, sont prévues aux articles 9 et 10.

L'article 3 de l'accord dispose, quant à lui, que tout changement de la nature ou de la portée de la garantie nécessite une décision à l'unanimité des États parties à l'accord et doit se faire dans le respect des obligations européennes de la France.

Mes chers collègues, avec cet accord, nous allons mettre fin à un véritable « serpent de mer monétaire » africain, ce qui n'est pas rien !

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La présentation du rapporteur n'appelle pas d'observation particulière de ma part : je souscris à cette opération de modernisation de notre accord de coopération monétaire avec l'UMOA.

M. Pascal Savoldelli. – Ce récit historique et politique est brillant, mais il pose quelques problèmes. Premièrement, vous affirmez que ces changements répondent à une demande des États membres de l'UMOA. Mais les parlements des pays d'Afrique de l'Ouest se sont-ils prononcés, comme tel a été le cas en Europe pour notre propre monnaie commune ?

Deuxièmement, cette réforme est censée, à terme, améliorer les échanges entre les pays membres. Je ne demande qu'à être convaincu ! Certes, la zone monétaire s'élargit en vue d'une monnaie commune, ou monnaie unique – ne jouons pas sur les mots. Mais, à ce jour, seuls 16 % des échanges se font entre les pays membres contre 60 % entre cette zone et l'Union européenne. Bien sûr, il faut échanger avec la zone euro ; mais la France doit aussi favoriser les échanges entre pays d'Afrique de l'Ouest.

Troisièmement, les PME africaines, notamment minières et agricoles, n'auraient pas accès au financement bancaire. On ne peut pas à la fois défendre les entreprises en France et se moquer des patrons dès lors qu'il s'agit de l'Afrique de l'Ouest.

Enfin, ce traité n'est pas technique, mais éminemment politique et diplomatique. Or l'arrimage sur l'euro empêche ces pays de réduire leurs dettes par l'inflation.

M. Philippe Dallier. – Je comprends tout à fait que, soixante ans ou presque après la décolonisation, ces États aient envie de reprendre la main en changeant le nom de leur monnaie : le franc CFA commence à dater.

Cela étant, je m'interroge sur les garanties que nous apportons. Vous dites que « cet accord n'entraînerait pas de risque nouveau pour la France, dont le rôle sera limité à celui d'un garant financier » : il y a là comme un oxymore ! Certes, le changement de nom de la monnaie n'emporte pas de conséquence. En revanche, plus personne ne nous représentera dans les instances compétentes et, en cas de crise, nous serons appelés pour éteindre l'incendie. Quels dispositifs sont prévus ?

En parallèle, la convertibilité en euros serait garantie via un prêt : peut-on nous détailler ce mécanisme ?

En cas de crise, comment sera contrôlée l'émission de monnaie dans ces pays ? Que d'un côté ces États veuillent mettre fin à une période postcoloniale, je peux le comprendre ; que nos entreprises aient des intérêts à préserver, je le comprends aussi ; mais jusqu'où ?

M. Claude Nougéin. – Merci au rapporteur pour la clarté de son rapport. L'UMOA apparaît comme un « décalque » de l'Union monétaire européenne, chacun pouvant s'inspirer des réussites de l'autre. Je pense notamment à l'harmonisation fiscale et sociale : en la matière, l'Afrique de l'Ouest est-elle en avance sur l'Europe ?

M. Emmanuel Capus. – En vertu de l'article 4, nous perdons notre représentation au conseil d'administration de la BCEAO. La personnalité indépendante et qualifiée qui les remplacera doit être nommée « en concertation avec la France » : le terme est vague. Que signifie-t-il juridiquement ? S'agit-il d'un avis conforme ou d'un simple avis consultatif ?

M. Victorin Lurel. – Il faut réformer et peut-être, à terme, étendre la zone de l'UMOA, qui comprend à ce jour huit pays. On nous soumet aujourd'hui pour autorisation d'approbation l'accord signé en décembre 2019, qui n'a de monétaire que le nom : c'est un texte qui se traduit par un engagement budgétaire pour la France et qui appelle des applications techniques, notamment des conventions avec la BCEAO. Il y a aussi des conventions commerciales entre la Banque de France et la BCEAO, par exemple pour l'impression des billets.

M. Savoldelli a évoqué l'inclusion bancaire et la très faible bancarisation de l'économie dans ces territoires. La Côte d'Ivoire est le pays le plus bancarisé de cette zone. Or seuls 15 % de ses habitants détiennent un compte bancaire. Le développement d'une monnaie scripturale, en lieu et place d'une monnaie fiduciaire, est aussi un enjeu pour l'imprimerie de la Banque de France à Chamalières.

Aujourd'hui, la zone monétaire UMOA doit également travailler à l'intégration monétaire. J'ajoute que croissance ne rime pas nécessairement avec développement. En outre, si l'évolution amorcée est bonne, on s'arrête au milieu du gué. On ne peut pas se contenter de remplacer un nom et de mettre un terme à la centralisation des réserves, tout en conservant la parité et la convertibilité. Il faut donner des gages aux autres États, je pense à ceux de la Cédéao, qui, dès 1983, ont engagé une réflexion en la matière et qui auraient besoin d'une assistance technique, diplomatique et politique. Ainsi, le Nigéria et le Ghana déplorent une certaine précipitation ; ces pays estiment que leurs initiatives politiques ont été usurpées par les États membres de l'UMOA et les annonces des Présidents Ouattara et Macron.

Le régime de change fixe inspire lui aussi des critiques. Il présente certes des avantages, notamment pour lutter contre l'inflation, et la zone n'a connu qu'une seule dévaluation, en 1994. Mais une monnaie forte adossée à une autre monnaie forte, à savoir l'euro, est-il un instrument en faveur du développement économique ? Rien n'est moins sûr. De nombreux experts, dont Dominique Strauss-Kahn, prônent plutôt un passage à un régime de change flottant ou à un adossement à un panier de monnaies.

Enfin, il me semble que la France devrait davantage discuter avec l'Union européenne et la BCE sur ces sujets de coopération monétaire.

Pour l'ensemble de ces raisons, les membres du groupe socialiste et républicain ont besoin d'un peu plus de temps pour examiner ce dossier. Pour l'heure, nous réservons notre position.

M. Michel Canevet. – Pourquoi nous faut-il tant de temps pour ratifier un accord conclu en 2019 ? La convention de garantie prévue à l'article 2 a-t-elle été signée ?

M. Christian Bilhac. – Dans ce domaine, il faut faire preuve de pragmatisme. Voilà quarante-six ans que la France apporte sa garantie à cette monnaie. Nous en connaissons les risques et nous allons continuer à les assumer.

On supprime le dépôt des réserves de change : c'est bien la seule nouveauté. Comment notre coopération avec l'UMOA va-t-elle se poursuivre ? Je ne suis pas nostalgique de la Françafrique, tant s'en faut, mais il faut se prononcer : veut-on, oui ou non, abandonner toute l'Afrique à la Chine ?

M. Jérôme Bascher, rapporteur. – En réponse à Pascal Savoldelli, les parlements, français comme ouest-africains, n'ont pour l'instant guère été associés, en effet, à cet accord, un peu précipité, qui revêt une dimension essentiellement politique et diplomatique. L'accord a été signé en décembre 2019, mais la covid a retardé la procédure de ratification. Nous sommes saisis tardivement et la plupart des mesures sont déjà en vigueur, par voie d'avenant. Quant à la transmission de l'accord au Conseil de l'Union européenne, le texte est déjà passé par le Comité des représentants permanents (Coreper), sans soulever de difficulté particulière. Mais souvenons-nous des traités de Maastricht ou d'Amsterdam, les parlements nationaux ont aussi été saisis à la fin des négociations, ce qui est compréhensible, car celles-ci sont complexes et sont généralement menées au niveau des chefs d'État et de Gouvernement. En tout cas, le Parlement souverain doit se prononcer et peut accepter, ou refuser l'approbation de l'accord, c'est l'essentiel.

Le nouvel accord entre la France et l'UMOA ne vise que les paramètres de notre coopération monétaire, pas directement l'intégration financière et bancaire même si je conçois que d'importants efforts restent à mener dans ce domaine : si en Europe, on réclame l'achèvement de l'Union bancaire, celle-ci reste encore à construire en Afrique. Le taux de bancarisation n'est que de 16 % dans le pays le plus avancé en la matière, la Côte d'Ivoire, d'où l'absence d'un système de prêts efficaces, ce qui en retour nuit à la croissance et au développement. Tout l'enjeu pour les pays de l'UMOA est de passer d'une économie d'exportation à une économie de transformation à plus forte valeur ajoutée, propice à la croissance économique et à l'intégration sociale. La diversification économique demeure très limitée. L'intégration douanière n'est pas non plus achevée, y compris dans la Cédéao : les relations avec le Ghana ou le Nigéria l'illustrent.

Sur le choix d'un régime de change fixe, je rappelle que la plupart des pays d'Afrique ont arrimé leur monnaie à une autre devise : certains ont des accords avec le Portugal, d'autres ont leur monnaie indexée sur le dollar,

etc. On peut imaginer que si l'ancrage monétaire du franc CFA de l'Afrique de l'Ouest n'était pas porté exclusivement par la France, dans cet accord de coopération monétaire, il pourrait l'être par la zone euro. Au niveau européen, il faudrait sans doute en faire plus. Toutefois, selon la décision du Conseil de l'Union européenne du 23 novembre 1998, les accords de coopération monétaire signés par la France en Afrique n'entraînent aucune obligation pour la Banque centrale européenne ou les banques centrales nationales. Il s'agit donc bien d'accords strictement limités à la France, l'UMOA, la Cemac et les Comores. Le Portugal pourrait par ailleurs mettre à l'ordre du jour de sa présidence tournante de l'Union européenne le sujet des accords de coopération économique avec l'Afrique.

À ceux qui s'inquiètent des risques encourus par la France, je souligne qu'aucun appel en garantie n'a été sollicité ces dernières décennies. Il s'agit d'un filet de sécurité. L'accord prévoit par ailleurs des mécanismes de suivi et d'urgence. Le risque est assez limité, d'autant que les sommes en jeu sont limitées. Le mécanisme est le suivant : la France fait un prêt et lorsque les réserves de la BCEAO sont revenues à un niveau satisfaisant, le prêt est remboursé.

En réponse à la question de savoir si la dette ne pourrait pas être effacée par l'inflation, je constate que l'on a plutôt eu tendance, jusque-là, à procéder à des annulations de dettes. L'inflation dans un pays en développement, dont le tissu économique n'est pas encore robuste, risque d'être source d'instabilité, d'augmenter la pauvreté et de décourager les investisseurs étrangers. Il en va sans doute différemment dans les pays développés, où l'inflation entraîne, mécaniquement, une baisse de la dette, au prix certes de conséquences négatives pour les plus pauvres, car l'inflation est avant tout, en vérité, une taxe sur les plus précaires. Dans l'UMOA, l'inflation s'établit à 2 % environ, contre plus de 11 % dans le reste de l'Afrique de l'Ouest.

Pour Emmanuel Capus, la nomination d'une personne qualifiée et compétente au conseil de l'administration de la BCEAO se fera sur le principe du consensus.

Il faut aussi garder en tête que la situation de l'Afrique centrale est très différente : les pays sont plus pauvres ; il n'y a pas de projet de réforme à court-terme ; il n'y a pas de leadership politique aussi affirmé qu'en Afrique de l'Ouest- sans le président Ouattara, il est possible que cet accord n'eût pas vu le jour, ou plus tard. Il semble également improbable que l'UMOA et la Cemac puissent se rejoindre à court et moyen terme.

Le projet de loi est adopté.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale du Trésor

- M. François SPORRER, chef du service économique régional pour l'Afrique de l'Ouest ;
- M. Paul TEBOUL, chef du bureau de l'Afrique subsaharienne, de la coopération monétaire et de l'Agence française de développement ;
- M. Christophe BORIES, sous-directeur des affaires financières multilatérales et du développement.

Banque de France

- M. Bruno CABRILLAC, directeur général adjoint des études et des relations internationales ;
- Mme Véronique BENZAÏD-COHEN, conseillère parlementaire auprès du Gouverneur.

Sénat

- Mme Nathalie GOULET, sénateur de l'Orne (groupe Union centriste), membre de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale.