Colloque sur la réforme du franc CFA en Afrique de l'Ouest: Tout change pour que rien de change: lecture juridique des réformes en cours en Afrique de l’Ouest sur le Franc CFA

By:

Lionel Zevounou

January 13, 2022

Il est difficile en peu de pages d’aborder un sujet aussi complexe que l’accord de coopération monétaire censé entériner le passage du Franc CFA à l’ECO[1]. Entendons-nous bien. La « zone franc » en Afrique comprend deux types de Franc CFA ayant chacun une dénomination spécifique : celui des pays de l’Afrique de l’Ouest et celui de l’Afrique centrale [2]; à quoi s’ajoute le franc de l’Union des Comores. Le propos porte ici sur la zone Afrique de l’Ouest.

Le projet de loi proposant une ratification du nouvel accord monétaire entre la France et les États de l'Afrique de l'Ouest parties à l'UEMOA[3] a été présenté en pleine crise de la COVID-19. Côté africain, des voix critiques, mais isolées se sont fait entendre ici et là[4]. Elles ont dénoncé l'unilatéralisme de l'ancienne métropole dans la décision d'entériner la « fin » du franc CFA ; par la même occasion, alors que le projet de loi a été déposé devant le Parlement français, rien de tel n'a, pour l'instant, été observé dans les huit États membres de l'UEMOA[5]. On propose pour ce faire, une analyse partant du simple au plus complexe. Le projet de loi adopté en conseil des ministres présenté par le ministre des Affaires étrangères a été déposé à l'Assemblée nationale française pour ratification, le 22 mai 2020[6]. Il comporte un article unique : « Est autorisée 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, signé à Abidjan le 21 décembre 2019 et dont le texte est annexé à la présente loi ».

Plutôt que d'aborder les choses en faisant comme si le régime juridique de la nouvelle monnaie ECO venait se substituer à celui du Franc CFA, il serait plus juste de lire le nouvel accord monétaire comme une mutation à la marge d'un dispositif dont l'esprit demeure le même au fil des années. Certes, la présence de la France au sein de la BCEAO disparaît formellement ; à l'analyse pourtant, un contrôle n'en demeure pas moins présent quand on lit les articles 4, 5 et 6 du projet d'accord monétaire de décembre 2019. Ces articles instaurent un système de reporting, permettant à la France, censée jouer le rôle de « garant financier », d'être informée dans les détails de la situation financière et économique des pays de l'UEMOA.

À y regarder de plus près, la question centrale qui se pose est celle de la continuité d'un système hérité de la colonisation. Force est de constater que ce système, dans son volet monétaire, demeure. Nombreux sont d'ailleurs les parlementaires à avoir interpellé le gouvernement des éventuelles « anomalies » du système de la zone franc[7]. Les réponses apportées par le gouvernement sont invariablement les mêmes d'un point de vue juridique : loin d'être une monnaie imposée, le Franc CFA résulte de traités librement signés entre États souverains. La ratification des différents instruments juridiques en témoigne. Cet argument très classique n'en reste pas moins efficace, il faut le reconnaître.

Que répondre à ceux qui posent comme un acquis la souveraineté des États ? Sur ce point, la communication du gouvernement français ne s'y trompe pas, elle qui estime que la France a été sollicitée par ses « partenaires » africains pour signer le nouvel accord de coopération monétaire. Dans le même temps, un tel argument apparaît un peu court lorsqu'on prend la peine de le contextualiser. Continuité de l'héritage colonial est bien le mot qui semble caractériser le système de la zone franc, car la fin de ce système impliquerait une rupture franche. Une rupture immédiate aurait pu prendre la dénonciation de l'accord de coopération monétaire en lieu et place de son renouvellement. Une rupture plus « structurelle » aurait sans doute présupposé un changement constitutionnel motivé par une volonté politique claire de se démarquer des héritages coloniaux. Si l'on souhaite mettre en lumière la permanence de la domination incarnée par le système de la zone franc, la théorie classique de la souveraineté internationale ne nous est pas d'un grand secours. C'est bien là que le bât blesse, puisque la plupart des critiques proposées jusqu'à présent — en dehors quelques rares travaux d'économistes — sont des critiques « externes ». On veut dire par là qu'elles se réfèrent à l'histoire ou la philosophie, sans se donner la peine de proposer une critique partant des contradictions internes du système de la zone franc. En voici une parmi d'autres.

Le 11 septembre 2014, la Cour constitutionnelle du Bénin s'est prononcée sur la requête de Monsieur Zakari Boukari, opérateur économique national. Le requérant entendait contester la constitutionnalité de l'usage du franc CFA au regard de plusieurs dispositions de la constitution du 11 décembre 1990: respectivement les articles 3 et 148[8]. Les motifs avancés par le requérant ont tenté de démontrer que la « zone franc », parce qu'elle était gérée dans les intérêts de la France, était contraire aux intérêts de la République du Bénin. Les juges ont rejeté la requête, estimant que le Bénin était lié, depuis l'accord monétaire de 1961, par une succession d'accords[9]. Nulle part, l'arrêt de la Cour ne cherche véritablement à confronter l'article 3 sur la souveraineté avec les instruments nationaux et les ratifications qui l'accompagnent au plan national. Tout se passe comme si, sur ce point, la discontinuité des régimes politiques n'affectait en rien la continuité de la Zone Franc. L'arrêt illustre à nouveau le refus d'une véritable rupture ou, pour le dire avec des termes plus techniques, d'un changement constitutionnel susceptible de rompre avec les engagements juridiques antérieurs. Pour qu'un tel changement puisse avoir

lieu, une norme contraire de niveau constitutionnelle doit prévaloir sur les normes antérieures. D'autres solutions étaient envisageables. Dans l'arrêt *Zakari Boukari*, les juges raisonnent comme si les engagements internationaux pris par le Dahomey puis le Bénin s'inscrivent dans une même linéarité juridique. Et ce, alors même que la constitution du 11 décembre 1990, issue de la conférence nationale des forces vives de la Nation, a été présentée en Afrique et dans le monde, comme un modèle par excellence de rupture avec le régime dictatorial antérieur. Manifestement, cette rupture ne s'est jamais étendue aux héritages coloniaux.

C'est pour sortir d'une approche formelle du droit international que, dès les années 1990, plusieurs auteurs ont proposé des lectures alternatives prenant au sérieux le point de vue du Sud. La thèse de Siba Grovogui[10] est l'une des premières à proposer sous cet angle une critique du droit et des relations internationales. Est-il possible pour les États du Sud, en particulier africains, d'affirmer leur autodétermination en ayant recours au langage et catégories d'un droit international qui fut complice de leur propre asservissement ? Telle est en substance la proposition forte, appuyée sur des travaux empiriques — en l'occurrence l'analyse de la décolonisation en Namibie. Selon Grovogui, il y a quelque difficulté à pouvoir envisager la souveraineté économique des pays d'Afrique de l'Ouest dans les mêmes schémas de pensée que les instruments internationaux mis en œuvre par les anciennes métropoles. C'est pourquoi il propose une généalogie critique du droit international qui permet de saisir ses impensés « eurocentrés ».

Partant de cette perspective, l'on peut interroger la légitimité d'un système politico-monétaire initié en 1945, au moment où la France négociait dans les enceintes internationales pour le compte de son empire. Si l'on pousse le raisonnement plus loin, on se rend compte que les indépendances ont elles aussi été « octroyées » — dans la plupart des ex-colonies françaises au sud du Sahara — par la métropole : cela pose aussi question sur les termes de l'autodétermination et, en creux, de la souveraineté économique des États postcoloniaux. S'engager dans une telle lecture, on le voit, implique de repenser le concept même de souveraineté qui est utilisé par le droit international classique. Partir de cette hypothèse, c'est encore admettre qu'en matière économique et monétaire, les États africains francophones n'ont pour l'heure acquis aucune autonomie véritable. Ainsi, il est tout à fait possible

d’affirmer que la « zone franc » ne serait qu’un prolongement de l’influence de l’ancienne métropole en Afrique.

L’accord de coopération monétaire de décembre 2019 ne constitue qu’une pièce supplémentaire dans ces rapports d’influences. L’adoption d’une monnaie « ECO » consiste à concurrencer le projet monétaire de la CEDEAO (Communauté Économique de l’Afrique de l’Ouest) sur son propre terrain (Eco étant le nom originellement retenu pour la monnaie unique de cet espace régional)[11] et participe de la volonté d’isoler le Nigéria, la principale économie de la région[12]. Il n’est pas étonnant dès lors que le président nigérian M. Buhari ait évoqué le risque de dislocation de la CEDEAO. Une approche juridique classique ne peut, on le voit, saisir la complexité des problèmes qui se posent aujourd’hui à l’adoption de l’ECO.

---

*Je suis reconnaissant des remarques et critiques formulées par Ndongo Samba Sylla sur ce texte. Les erreurs qu’il comporte me sont uniquement imputables.
Depuis la rédaction de ce billet en été 2020, le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord de coopération entre le Gouvernement de la République française et les gouvernements des Etats membres de l'UEMOA a été définitivement adopté par le Sénat le 28 janvier 2021 : https://www.senat.fr/leg/tas20-052.html.
Les différents parlements ouest-africains examinent encore le texte pour le ratifier à leur tour. Je te passe les détails, mais la situation est très confuse. Ceux qui expriment leur opposition sont minoritaires ou tout simplement écartés de la discussion. L’analyse faite ici ne change pour autant pas dans le fond. Ce texte ne semble intéresser ni les parlementaires français qui n'en mesurent pas les enjeux ni les parlementaires ouest-africains qui évoluent dans des systèmes où il n'est pas sérieusement possible d'entamer un débat contradictoire et sérieux sur ces questions, faute de compétences et d'expertises. Les rares avis divergents sont tus ou écartés. Côté français, nous avons un bon résumé de la situation ici: https://blogs.mediapart.fr/fanny-pigeaud/blog/260121/franc-cfa-le-silence-complice-des-progressistes-francais.

[1] Le Franc CFA – originellement franc des colonies françaises d’Afrique - a été créé à en 1945, en même temps que le franc des colonies françaises du pacifique, par le décret n° 45-0136 du 25 décembre 1945, fixant la valeur de

certaines monnaies des territoires d'outre-mer libellées en francs.

[2] Pour être encore plus exhaustif, précisons que la Guinée-Bissau en Afrique de l'Ouest et la Guinée-Équatoriale en Afrique centrale font aussi parti de la zone franc.

[3] On se gardera de confondre l'UMOA ayant une compétence monétaire avec l'UEMOA (Union économique et monétaire ouest-africaine) créé en 1994, après la dévaluation du Franc CFA. Les deux organisations sous régionales sont pourtant liées, dans la mesure où les dispositions du traité UMOA s'appliquent aux pays de l'UEMOA. La création de l'UEMOA fait suite à plusieurs tentatives dont le Conseil de l'entente en 1959 puis la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest créée en même temps que l'accord monétaire de 1973.

[4]https://www.financialafrik.com/2020/05/21/est-ce-au-parlement-francais-dacter-la-fin-du-franc-cfa/

[5] La séquence du calendrier est ici importante à saisir puisque le projet d'accord de coopération monétaire signé par les États francophones d'Afrique de l'Ouest date du 21 décembre 2019. Il faut en déduire ce faisant, que, contrairement au Parlement français, les parlements nationaux africains n'ont pas été consultés ni même associés en amont à la discussion de cet accord.

[6] Projet adopté sur le fondement de l'article 39 de la constitution qui suppose donc qu'un avis du Conseil d'État (non publié) a été adopté sur le sujet.

[7] Par ex, Question écrite de François Asensi, 14e législature, n°87150 posée : http://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-87150QE.htm (à laquelle il ne fut adressée aucune réponse) ; question écrite de Christine Prunaud, 15e législature, n°03375 posée : https://www.senat.fr/questions/base/2018/qSEQ180203375.html

[8] Article 3 : « La souveraineté nationale appartient au peuple. Aucune fraction du peuple, aucune communauté, aucune corporation, aucun parti ou association politique, aucune organisation syndicale ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice » et article 145 : « Les traités de paix, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances

de l'État, ceux qui modifient les lois internes de l'État, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés qu'en vertu d'une loi. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées.

[9] Cour constitutionnelle du Bénin, décision DCC 14-170 du 11 septembre 2014, Mouphtaou Zakari Boukari, spéc. p. 7-9.

[10] S. N. Grovogui, *Sovereigns, Quasi Sovereigns and Africans. Race and Self-determination in International Law, University of Minnesota Press*, 1996, coll. « Bordelines », vol. 3. Ce travail s'inscrit dans les pas d'auteurs comme M. Bedjaoui, *Pour un nouvel ordre économique international*, Paris, UNESCO, 1979 ; E. Seaton, T. Maliti, Tanzania Treaty Practice, Oxford University Press, 1974.

[11] Le compte-rendu de la Commission des Finances évoque les craintes exprimées par plusieurs parlementaires français sur ce point. Voir Compte-rendu de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, 12 février 2020, n°43, XVe législature, p. 10.

[12] Une lecture rapide de la doctrine juridique française fait état de ce problème dès les années 1970. Voir J-C. Gautron, « *La Communauté économique* de l'Afrique de l'Ouest, antécédents et perspectives », *Annuaire français de droit international*, vol. 21, 1975, p. 201-203.

View online: Colloque sur la réforme du franc CFA en Afrique de l'Ouest: Tout change pour que rien de change: lecture juridique des réformes en cours en Afrique de l'Ouest sur le Franc CFA

Provided by Afronomicslaw