



Institutions et Mécanismes de la ZONE FRANC

La Zone franc constitue un espace monétaire, économique et culturel sans équivalent dans le monde. Elle fournit un rare exemple de coopération institutionnalisée entre des pays de deux continents, unis par une histoire et une langue communes. La Zone franc rassemble aujourd'hui la France et quinze États africains : le Bénin, le Burkina Faso, la Côte-d'Ivoire, la Guinée-Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo en Afrique de l'Ouest, regroupés au sein de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et le Cameroun, la Centrafrique, le Congo, le Gabon, la Guinée Équatoriale et le Tchad en Afrique centrale, regroupés au sein de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), ainsi que par l'Union des Comores (Annexe 1).

Cette coopération est pilotée par un ensemble d'institutions et de mécanismes dédiés à des objectifs spécifiques mais complémentaires et interdépendants (Annexe 2).

I. Les institutions de la coopération monétaire de la Zone franc

L'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA)

Le traité de l'UEMOA, signé en 1994, s'articule autour de quatre axes majeurs : l'harmonisation du cadre légal et réglementaire, la création d'un marché commun, la surveillance multilatérale des politiques macro-économiques et la coordination des politiques sectorielles nationales dans les principaux domaines d'activité économique. Pour mener à bien sa mission l'UEMOA est constituée de cinq institutions dont les prérogatives juridiques et économiques sont clairement délimitées :

- 1) La Conférence des chefs d'État est l'autorité suprême de l'Union. Elle tranche toute question n'ayant pu trouver de solution par accord unanime du Conseil des ministres. Elle décide de l'adhésion éventuelle de nouveaux membres et prend acte du retrait ou de l'exclusion des participants.

Elle se réunit au moins une fois par an et prend ses décisions à l'unanimité. La conférence siège pendant une année civile dans chacun des États de l'Union à tour de rôle dans l'ordre alphabétique de leur désignation. Sa présidence est assurée par le Chef de l'État membre dans lequel siège la Conférence.

- 2) Le Conseil des ministres définit la politique monétaire et de crédit afin d'assurer la sauvegarde de la monnaie commune et de pourvoir au financement de l'activité économique des États membres. Chacun d'entre eux est représenté par deux ministres, dont le ministre des Finances, mais chaque État n'y dispose que d'une seule voix. Il lui appartient de modifier la définition de l'unité monétaire et de déterminer en conséquence la déclaration de parité de la monnaie de l'Union à effectuer au FMI.

La Commission, la BCEAO et la BOAD pourvoient à l'organisation des séances du Conseil des Ministres et à leur secrétariat. Le gouverneur de la BCEAO assiste aux réunions du Conseil avec voix consultative. Le Conseil se réunit au moins deux fois par an et prend ses décisions à l'unanimité. Le Conseil choisit, tout les deux ans et à tour de rôle, l'un des Ministres des Finances comme président.



- 3) La Commission de l'UEMOA, a été mis en place en 1995 et est installée à Ouagadougou (Burkina Faso). Elle a le pouvoir d'exécution des décisions. Elle transmet à la Conférence des chefs d'État et au Conseil les recommandations et avis qu'elle juge utiles à la préservation et au développement de l'Union. Elle exécute le budget de l'Union. Elle peut saisir la Cour de Justice en cas de manquement des États membres aux obligations qui leur incombent en vertu du Traité de l'Union.

Par ailleurs, la Commission fait partie de l'architecture institutionnelle de la surveillance multilatérale des politiques macroéconomiques. Elle procède semestriellement à l'évaluation de l'état du processus de convergence dans le cadre du Comité de convergence de la Zone franc.

Le président de la Commission est nommé, parmi les commissaires, par la Conférence des chefs d'État pour un mandat de quatre ans renouvelable. Le gouverneur de la BCEAO participe de plein droit, avec voix consultative, aux réunions de la Commission.

- 4) La Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) est un établissement public international dont le siège est établi à Dakar (Sénégal). Elle a le privilège exclusif d'émettre les signes monétaires sur le territoire des États de l'Union. Sous la direction et le contrôle du Conseil des Ministres de l'UEMOA, la Banque centrale est administrée par :

a) Le Conseil d'administration est formé de dix-huit membres nommés, à raison de deux par État participant à la gestion de la Banque, cette formule s'appliquant en particulier à la France. Il fixe notamment les conditions d'intervention de la Banque en matière monétaire.

b) Le gouverneur préside le Conseil d'administration. Il est nommé par le Conseil des ministres pour une période de six ans, renouvelable. Il est assisté dans l'exercice de ses fonctions par deux vice-gouverneurs nommés par le Conseil d'administration, pour une durée de cinq ans, renouvelable.

c) Les Comités nationaux du crédit sont placés dans les agences de chaque État membre. Ils sont composés du ministre des finances, des deux représentants de l'État siégeant au Conseil d'administration, de quatre autres membres nommés par le gouvernement de l'État concerné et d'un représentant de la France. La présidence du Comité est assurée par le Ministre des Finances, le Directeur national en est le rapporteur. Le gouverneur de la BCEAO assiste aux séances des Comités nationaux de crédit avec voix consultative. Sous le contrôle du Conseil d'administration de la Banque centrale, les Comités nationaux règlent à l'échelon national la distribution du crédit et le volume de l'émission.

- 5) La Commission bancaire, créée en 1990, a son siège à Abidjan (Côte-d'Ivoire). Elle est chargée d'élaborer la réglementation prudentielle applicable aux établissements de crédit de l'Union et d'effectuer les contrôles sur pièces et sur place du système bancaire ouest-africain.

La Commission se compose à ce jour de 18 membres : un représentant désigné ou nommé par chacun des États participant à la gestion de la BCEAO, dont un représentant de la France (pour les États membres de l'UMOA, ce représentant est le directeur du Trésor ou le responsable de la direction de tutelle des banques et établissements financiers) ; huit membres nommés par le Conseil des ministres de l'Union, choisis en raison de leur compétence, essentiellement dans le domaine bancaire, sur proposition du gouverneur de la BCEAO. Le gouverneur de la BCEAO assure de droit la présidence.



La Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC)

Le traité de la CEMAC, signé en 1994, a prévu la création de deux ensembles : une Union économique (UEAC) et une Union monétaire (UMAC) afin de faire passer les États membres d'une situation de coopération, qui existe déjà entre eux, à une situation d'union parachevant le processus d'intégration régionale. Cinq institutions assurent le fonctionnement de la CEMAC :

1) La Conférence des chefs d'État représente l'autorité suprême de la Communauté. Elle détermine la politique de la Communauté et oriente l'action du Conseil des ministres de l'UEAC et du Comité ministériel de l'UMAC. Elle décide de l'adhésion d'un nouveau membre et prend acte de son retrait. Elle fixe le siège de l'Institut d'émission, et en nomme le gouverneur, le vice-gouverneur, le secrétaire général et les directeurs généraux sur proposition du Comité ministériel de l'UMAC, après avis conforme du Conseil d'administration statuant à l'unanimité. Sa présidence est assurée, pour une année civile, par chaque État, selon l'ordre alphabétique. Les décisions de la Conférence se prennent par consensus. Le gouverneur de la BEAC assiste à ses réunions.

2) L'Union monétaire de l'Afrique centrale (UMAC)

a) Le Comité ministériel examine les grandes orientations des politiques économiques respectives des États membres de l'Union monétaire et il en assure la cohérence avec la politique monétaire commune. Il décide de l'augmentation ou de la réduction du capital de la BEAC, donne un avis conforme sur les propositions de modification des statuts de la BEAC, ratifie ses comptes et décide, sur proposition du Conseil d'administration de la BEAC, de l'affectation des résultats. Les décisions sur ces questions se prennent impérativement à l'unanimité.

Chaque État membre est représenté au Comité ministériel par deux ministres, dont le ministre chargé des Finances, et n'y dispose que d'une voix exprimée par ce dernier. La présidence du Comité ministériel est tournante. Elle est assurée pour une année civile, et par ordre alphabétique des États membres, par le ministre chargé des Finances.

Le Comité ministériel se réunit au moins deux fois par an, dont une fois pour la ratification des comptes de la BEAC. Il se réunit également à la demande de la moitié de ses membres ou encore à la demande du Conseil d'administration de la BEAC.

3) L'Union économique de l'Afrique centrale (UEAC)

a) Le Conseil des ministres assure la direction de l'Union économique, par l'exercice des pouvoirs que lui confère la Convention relative à l'Union économique de l'Afrique centrale. Il est en particulier compétent pour statuer sur les questions relatives au fonctionnement du marché commun et celles touchant à l'harmonisation des législations fiscales dans le domaine des activités économiques et financières. Instance de coordination des politiques nationales, il arrête les actions communes à entreprendre dans les secteurs suivants : l'agriculture, l'élevage, la pêche, l'industrie, l'énergie, le commerce, le tourisme, les transports et les télécommunications, la protection de l'environnement, l'enseignement, la recherche, la formation professionnelle. Enfin, le Conseil des ministres est chargé de conduire l'exercice de surveillance multilatérale.



- b) La Commission remplace depuis avril 2007 le Secrétariat exécutif. Elle a son siège fixé à Bangui (République centrafricaine). Le fonctionnement de l'Union économique est placé sous sa responsabilité. Elle dispose d'un droit de proposition au Conseil des ministres et est chargée du contrôle de l'application du Traité et des décisions communautaires, de la gestion du budget de l'UEAC et des programmes d'actions communautaires. La Commission est composée d'un commissaire par Etat membre et dirigée par un Président assisté d'un Vice-président, tous deux désignés par la Conférence des Chefs d'Etat.
- 4) La Banque des États de l'Afrique centrale (BEAC) a son siège à Yaoundé (Cameroun). Elle a pour objectif principal de garantir la stabilité de la monnaie et dispose du privilège exclusif d'émettre les signes monétaires sur le territoire des États de l'Union. La Banque dispose d'une direction nationale dans la capitale de chaque État, ainsi que d'agences, de bureaux et de dépôts de billets et monnaies créés en fonction des besoins économiques, monétaires et financiers des États membres.

Dans le cadre de la réforme des institutions de la CEMAC, une nouvelle organisation de la BEAC et des statuts révisés ont été adoptés en septembre 2007 par le Comité ministériel de l'UMAC et par le Conseil d'administration de la Banque centrale :

- a) Le Gouvernement de la Banque centrale est désormais composé de 6 membres : le gouverneur, le vice-gouverneur, le secrétaire général et 3 directeurs généraux.
- b) Le gouverneur est nommé à l'unanimité par la Conférence des chefs d'Etat, sur proposition du Comité ministériel de l'UMAC et après avis conforme du Conseil d'administration statuant à l'unanimité. La durée de son mandat est de sept ans non renouvelable. Le vice-gouverneur, le secrétaire général et les trois directeurs généraux sont nommés dans les mêmes conditions que le gouverneur, pour un mandat de six ans non renouvelable.
- c) Un Conseil d'administration comprenant 14 membres, à raison de deux administrateurs par État membre et de deux pour la France, administre la Banque centrale et veille à son bon fonctionnement. Les administrateurs sont désignés par leurs États respectifs pour une durée de trois ans renouvelable. La présidence du Conseil d'administration est assurée par le gouverneur de la Banque et, en cas d'empêchement de ce dernier, par le vice-gouverneur.
- d) Le Comité de Politique Monétaire (CPM) est l'organe de décision de la BEAC en matière de politique monétaire et de gestions des réserves de change. Présidé par le gouverneur de la BEAC, le CPM comprend 14 membres délibérants, à raison de deux par État membre, dont le directeur national de la BEAC, et de deux pour la France. Le président du CPM ne prend part au vote qu'en cas de partage des voix.
- e) Un Comité Monétaire et Financier national siège dans la direction nationale de chaque État membre. Il est composé des ministres représentant l'État membre au Comité ministériel, des représentants de l'État membre au Conseil d'administration de la BEAC, d'une personnalité nommée par le gouvernement de l'État membre et du gouverneur. Les censeurs assistent au Comité Monétaire et Financier national avec voix consultative. Chaque Comité est présidé par le ministre des Finances de l'État membre ou son représentant.

Sous le contrôle du CPM et du Conseil d'administration de la Banque centrale, le Comité monétaire et financier national formule des propositions en vue de la coordination de la politique économique nationale avec la politique monétaire



commune et propose au CPM les objectifs monétaires et de crédit et le niveau de refinancement maximum de l'État membre.

- 5) La Commission bancaire de l'Afrique centrale (COBAC) a été mise en place en janvier 1993. Son Secrétariat général est situé à Yaoundé (Cameroun). Elle est chargée d'élaborer la réglementation prudentielle du système bancaire de la Zone, de procéder aux contrôles sur pièces et sur place des établissements de crédit et de sanctionner les manquements constatés.

La COBAC est présidée par le gouverneur de la BEAC assisté du vice-gouverneur. Elle comprend 11 commissaires : les trois censeurs de la BEAC ; sept membres choisis pour leur honorabilité et leurs compétences en matières bancaire, financière et juridique, nommés par le Conseil d'administration pour un mandat de trois ans renouvelable deux fois sur proposition du gouverneur ; un représentant de la Commission bancaire française désigné par le gouverneur de la Banque de France. Les décisions sont prises à la majorité des deux tiers des voix exprimées. La modification de statuts de la COBAC doit se faire par décision du Conseil d'administration de la BEAC prise à l'unanimité.

L'Union des Comores

- 1) La Banque centrale des Comores est un établissement public dont le siège est à Moroni. Elle a le privilège exclusif d'émettre les signes monétaires, billets et monnaies métalliques, ayant cours légal et pouvoir libératoire sur le territoire de l'Union des Comores.

La BCC est administrée par un Conseil d'administration composé de huit membres au plus désignés pour moitié par le gouvernement comorien et le gouvernement français. Ils sont nommés pour un mandat de quatre ans renouvelable. Le président du Conseil d'administration est choisi par ce dernier en son sein, sur proposition du gouvernement de l'Union des Comores. Les délibérations du Conseil doivent être adoptées à la majorité absolue.

Le gouverneur de la Banque est nommé par le Président de l'Union des Comores, sur proposition du ministre des Finances et après avis conforme du Conseil d'administration de la Banque. Il détient un mandat de cinq ans renouvelable. Il dispose d'une voix consultative. Le gouverneur est assisté d'un vice-gouverneur nommé par le Conseil d'administration pour une durée de quatre ans renouvelable. Deux censeurs, désignés pour un mandat de quatre ans, l'un par le gouvernement français, l'autre par le gouvernement comorien, assistent aux séances du Conseil d'administration de la Banque avec voix consultative.

II. Mécanismes et principes de la coopération monétaire de la Zone franc

Les principes de la coopération monétaire

Les principes de la coopération monétaire ont été rappelés dans la convention de coopération monétaire du 23 novembre 1972 conclue entre les États membres de la zone d'émission de la Banque des États de l'Afrique centrale et la République française, ainsi que dans l'accord de coopération entre les pays membres de l'Union monétaire ouest-africaine et la République française du 4 décembre 1973. Les principes fondamentaux sont au nombre de quatre :

- 1) La garantie de convertibilité illimitée du Trésor français : la convertibilité des monnaies émises par les différents instituts d'émission de la Zone franc est garantie sans limite par le Trésor français.



- 2) La fixité des parités avec la monnaie ancre : la parité des monnaies de la Zone avec l'euro est fixe et définie pour chaque sous-zone. Les monnaies de la Zone sont convertibles entre elles, à des parités fixes, sans limitation de montants.
- 3) La libre transférabilité : les transferts sont, en principe, libres à l'intérieur de la Zone.
- 4) La centralisation des réserves de change : elle apparaît à deux niveaux puisque les États centralisent leurs réserves de change dans chacune des deux Banques centrales tandis qu'en contrepartie de la convertibilité illimitée garantie par la France, les banques centrales africaines sont tenues de déposer, auprès du Trésor français sur le compte d'opérations ouvert au nom de chacune d'elles, une fraction de leurs réserves de change (50 % pour les avoirs extérieurs nets de la BCEAO et 60% jusqu'au 30 juin 2008, 55 % jusqu'au 30 juin 2009 et ensuite 50% pour la BEAC). Depuis 1975, ces avoirs bénéficient d'une garantie de change vis-à-vis du DTS.

Les mécanismes pour la mise en œuvre de la coopération

- 1) Les comptes d'opérations rendent possible la mise en œuvre des principes de coopération, définis précédemment. Les modalités de fonctionnement ont été formalisées par des conventions conclues entre le ministre français de l'Économie et des Finances et le représentant de chacun des instituts d'émission de la Zone franc.

Les comptes d'opérations sont des comptes à vue ouverts auprès du Trésor français au nom de chacun des trois instituts d'émission : la BCEAO, la BEAC et la Banque centrale des Comores. Ces comptes sont rémunérés et offrent la possibilité d'un découvert illimité.

Ils disposent d'un dispositif de sauvegarde. Si les Banques centrales peuvent recourir sans limitation aux avances du Trésor français, cette faculté doit, dans l'esprit des accords, revêtir un caractère exceptionnel. Pour éviter que les comptes d'opérations ne deviennent durablement débiteurs, des mesures, dont certaines de nature préventive, ont été prévues :

- a) Lorsque le rapport entre les avoirs extérieurs nets et les engagements à vue de chacune des Banques centrales est demeuré au cours de trois mois consécutifs inférieur à 20 %, l'organe de décision compétent de la Banque centrale concernée (Conseil d'administration pour la BCEAO et CPM pour la BEAC) se réunit en vue d'adopter les mesures appropriées : modification des taux directeurs et/ ou des montants de refinancement, etc.
- b) Les statuts de la BCEAO précisent que lorsque les disponibilités en compte d'opérations présentent une évolution qui laissera prévoir leur insuffisance pour faire face aux règlements à exécuter, elle devra alimenter le compte d'opérations par prélèvement sur les disponibilités qu'elle aura pu se constituer en devises étrangères, demander la cession à son profit, contre francs CFA, des devises détenues par les organismes publics ou privés des pays membres (clause dite du « ratissage »), et invitera les États membres à exercer leurs droits de tirage sur le Fonds monétaire international.
- c) Les statuts de la BEAC prévoient que lorsque le compte d'opérations est débiteur durant trois mois consécutifs, les montants de refinancement maximum sont réduits de 20 % dans les pays dont la situation fait apparaître une position débitrice en compte d'opérations, et de 10 % dans les pays dont la situation fait apparaître une position créditrice d'un montant inférieur à 15 % de la circulation fiduciaire rapportée à cette même situation.



- d) Les statuts des banques centrales précisent que leurs concours aux Trésors nationaux ne peuvent excéder 20 % des recettes fiscales nationales (BCEAO) ou des recettes budgétaires ordinaires d'origine nationale (BEAC) encaissées lors du dernier exercice budgétaire.

La concertation avec la France

Outre les fréquentes rencontres informelles entre les responsables français et africains, une réunion des ministres des Finances et des gouverneurs des États de la Zone franc se tient semestriellement. La première de ces réunions s'est tenue à Paris en mars 1965. Il a été décidé à cette occasion que les ministres se réuniraient deux fois par an, en avril, à la veille du Comité monétaire et financier international (CMFI) du FMI et du Comité du développement de la Banque mondiale, et en septembre-octobre, également à la veille des assemblées annuelles de ces deux institutions.



ANNEXE 1

Pays de la Zone franc





ANNEXE 2

Déroulé historique de la Zone franc

9 Septembre 1939 : La Zone franc, en tant que zone monétaire caractérisée par une liberté des changes, est formellement créée. Dans le cadre des mesures liées à la déclaration de guerre, un décret instaure un régime des changes commun pour tous les territoires de l'empire.

25 DECEMBRE 1945 : La France crée des monnaies spécifiques dans les colonies : le franc CFA (colonies françaises d'Afrique) et le franc CFP (colonies françaises du Pacifique).

26 DECEMBRE 1945 : La valeur du FCFA est fixée à 1,7 franc français.

17 OCTOBRE 1949 : La valeur du FCFA est portée à 2 francs français

1955-1962 : En 1955, deux caisses d'émission sont créées : une pour l'Afrique Occidentale Française (AOF) et une pour l'Afrique Equatoriale Française (AEF). Elles sont dotées d'un compte d'opérations ouvert auprès du Trésor français. Dans les années 60, suite à leur accession à l'indépendance, les Etats africains, à l'exception de la Guinée et de Madagascar, concluent entre eux d'une part et avec la France d'autre part des conventions de coopération monétaire. Le Mali, après avoir adhéré à la Zone franc en 1960, s'en retire en 1962 avant de renouer en 1967. Les caisses deviennent alors la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) et la Banque Centrale des Etats de l'Afrique Equatoriale et du Cameroun (BCEAEC).

1er JANVIER 1960 : Suite à la création du nouveau franc, la parité devient automatiquement 1 FCFA = 0,02 FF. Cette valeur restera inchangée jusqu'à la dévaluation du 11 janvier 1994.

1972-1973 : La BCEAEC devient la BEAC (Banque des Etats de l'Afrique Centrale). De nouveaux accords de coopération monétaire sont signés entre la France et les Etats membres de la zone UMAC, le 23 novembre 1972. Les Etats membres de la BEAC sont le Cameroun, le Gabon, la République Centrafricaine, le Congo et le Tchad.

Un an plus tard, les statuts et les règles de fonctionnement de la BCEAO sont à leur tour modifiés et un nouvel accord de coopération est conclu. Le 14 novembre 1973, est constituée l'Union Monétaire Ouest Africaine. Font ainsi partie de l'Union Monétaire Ouest Africaine, la Côte d'Ivoire, le Dahomey (actuel Bénin), la Haute Volta (actuel Burkina Faso), le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo.

23 NOVEMBRE 1979 : Un accord de coopération monétaire est signé entre la France et la République Islamique des Comores garantissant la parité du FC avec le FF, 1FC = 0,02 FF.

1er JANVIER 1985 : Adhésion de la Guinée Equatoriale à la Zone franc, au sein de l'UMAC.

JANVIER 1994 :

Les Unions monétaires sont confortées par des unions économiques (Traités de l'UEMOA et de la CEMAC).

11 JANVIER 1994 :



Réunion des ministres des Finances de la Zone franc – Yaoundé, 7 octobre 2008

Le franc CFA et le franc comorien sont dévalués par rapport au franc français, respectivement de -50% et -35%. 1 franc CFA vaut désormais à 0,01 franc français et 1 franc comorien à 0,013 franc français.

31 MARS 1997 : Adhésion de la Guinée Bissau à la Zone franc (UMOA).

23 NOVEMBRE 1998 : Adoption par le Conseil de l'Union Européenne de la décision communautaire concernant les questions de change relatives au franc CFA et au franc comorien.

31 DECEMBRE 1998 - 1er JANVIER 1999 : Fixation de la parité de change irrévocable entre l'euro et le franc français. Par voie de conséquence, la parité du franc CFA et du franc comorien se trouve automatiquement fixée par rapport à l'euro (à l'incertain), soit désormais : 1 EUR = 655,957 FCFA et 1 EUR = 491,96775 FC.