

CONFERENCE MINISTERIELLE AFRICAINE
SUR LE COMMERCE, LE DEVELOPPEMENT
ET LES PROBLEMES MONETAIRES

AFRICAN MINISTERIAL CONFERENCE
ON TRADE, DEVELOPMENT AND
MONETARY PROBLEMS

ADB/OAU/ECA/CONFMIN/SC/WP/8

Abidjan, 9 - 13 mai 1973

Abidjan, 9 - 13 May 1973



LES OBSTACLES MONETAIRES A L'EXPANSION DU COMMERCE
INTRA-AFRICAIN ET AU DEVELOPPEMENT EN AFRIQUE

par Samir AMIN

Rapport présenté à la réunion du
groupe des experts chargé des études
préparatoires

Abidjan, 26 - 28 février 1973

LES OPINIONS EXPRIMEES DANS CE DOCUMENT NE REPRESENTENT PAS CELLES DES
INSTITUTIONS CHARGEES DE L'ORGANISATION DE LA CONFERENCE

LES OBSTACLES MONETAIRES A L'EXPANSION DU COMMERCE

INTRA-AFRICAIN ET AU DEVELOPPEMENT EN AFRIQUE

A - Les obstacles monétaires à l'expansion du commerce intra-africain

1 - Le problème du commerce intra-africain a fait maintenant l'objet d'études nombreuses dont certaines sont passablement bien documentées. Parmi celles-ci, nous voudrions rappeler au moins :

- a) Les études de la C.E.A., notamment les documents E/CN14/AM/12 en date de mai 1966 et C/CN14/UNCTAD III/1 en date de mars 1972 (restructuration du commerce extérieur de l'Afrique).
- b) Les études de la C.E.A. portant sur des problèmes connexes, particulièrement le rapport Triffin concernant l'établissement d'une union de compensation et des paiements en Afrique (E/CN14/APU/R1) en date de décembre 1963) et le rapport E/CN14/AMA/20 en date de septembre 1969.
- c) Le rapport rédigé, dans le cadre de l'Association des Banques Centrales Africaines, par un groupe d'études sur le commerce et les relations monétaires dans le groupe sous-régional de l'Afrique de l'Ouest (Dakar, avril 1972).
- d) Enfin, notre contribution personnelle, publiée dans le Mois en Afrique, N°.24, décembre 1967, intitulée "LE COMMERCE INTERAFRICAIN" (Document ADB/CONFMIN/73/WP/III/8).

2. Toutes ces études s'accordent pour constater :

- a) l'amplitude modeste du commerce intra-africain (8% des importations africaines en 1962, selon notre estimation, plus forte que celle des autres auteurs); b) la concentration de la plus grande partie de ces échanges intra-africains dans les rubriques concernant le commerce

sous-régional (intra-maghrébin, Egypte-Soudan, intra-ouest africain, intra-UDEAC, intra-est africain, intra-centre- sud africain);
c) la concentration de ces échanges sur les produits alimentaires plus de 60% d'après nous).

3 - Le commerce extérieur de chacun des pays africains reflète la structure de la dépendance et du sous-développement qui caractérise le continent. Les échanges de produits destinés à la consommation intermédiaire des entreprises, tant à l'intérieur de l'économie qu'entre celle-ci et l'extérieur, sont faibles. Aussi la place que les pays africains occupent dans la "spécialisation internationale" est-elle qualitativement différente de celle qu'occupent les pays développés. C'est là la raison de structure primordiale qui explique la faiblesse des échanges intra-africains, comme d'une manière générale des échanges entre pays en voie de développement, par opposition à l'importance des échanges entre pays développés.

4 - La stratégie de la mise en valeur coloniale extravertie, poursuivie après l'indépendance durant la décennie 60, est donc l'origine de la faiblesse des échanges intra-africains. Les politiques d'industrialisation par substitution d'importations ne corrigent pas cette stratégie extravertie. Elles conduisent en effet à la mise en place dans les différents pays d'industries similaires, elles-mêmes complémentaires, et dépendantes, de celles des centres développés qui leur fournissent leur équipement (et capitaux et technologie). Elles n'ouvrent donc pas la voie à des échanges entre pays en voie de développement, mais à l'approfondissement des relations de dépendance entre la périphérie et le centre, en portant à un stade nouveau une spécialisation internationale qui reste fondamentalement asymétrique. Cependant, ces politiques de substitution d'importations, parce qu'inégalement avancées d'un pays à l'autre, approfondissent les inégalités entre pays en voie de développement. Certains pays peuvent alors être amenés à devenir

des débouchés pour les industries de ce genre implantées dans d'autres, et en échange fournir soit des produits alimentaires, soit de la main d'oeuvre migrante.

5 - La stratégie de la croissance extravertie réduit donc progressivement la part relative des échanges intra-africains. C'est d'ailleurs ce que l'on constate sur la décennie 60. Des complémentarités qui étaient autrefois importantes n'occupent plus qu'une place secondaire dans le commerce extérieur des Etats. Ainsi en est-il des relations nord-sud à l'intérieur de l'Afrique de l'Ouest, par exemple. Si, comme nous l'avons montré, ces échanges intra-africains - très faibles dans l'ensemble - restent très importants pour quelques Etats, c'est dans le cadre du développement inégal que se situe ce fait. Ainsi en Afrique de l'Ouest les échanges intra-africains ne sont-ils importants que pour les Etats les plus pauvres de l'intérieur (Mali, Haute-Volta, Niger).

6 - La stratégie de la croissance extravertie est donc à l'origine de la balkanisation du continent et de son développement inégal croissant. Il est impossible de songer pouvoir promouvoir des échanges intra-africains sans rompre radicalement avec cette stratégie au profit d'une alternative autocentrée, fondée sur le principe de self-reliance à l'échelle des Etats, sous-régions et du continent dans son ensemble.

7 - Bien que toutes les études concernant la question reconnaissent que des raisons structurelles sont à l'origine principale de la faiblesse des échanges intra-africains, peu de celles-ci vont jusqu'à analyser ces obstacles structurels dans les termes de croissance extravertie dépendante versus développement autocentré.

8 - A cet obstacle structurel fondamental, s'ajoutent d'autres obstacles réels, reconnus par les différentes études de la question. C'est d'abord les relations traditionnelles des maisons commerciales coloniales avec les métropoles et, en liaison avec cette liaison verticale des circuits, l'absence de moyens de transports organisés pour favoriser d'autres échanges. C'est ensuite, et en second lieu seulement, les préférences douanières et autres. Les économistes conventionnels négligent trop les relations internes des groupes d'intérêts liés, et, parallèlement, donnent trop d'importance aux prix (et donc aux tarifs douaniers, etc...), parce qu'ils aiment faire l'hypothèse d'un monde concurrentiel, aux antipodes de la réalité.

9 - La nature des systèmes monétaires en vigueur en Afrique vient loin après les obstacles réels dans l'analyse des handicaps au développement des relations intra-africaines. Il n'est d'ailleurs pas certain que, tels qu'ils sont, ces systèmes constituent aujourd'hui un obstacle aux échanges en question puisque :
a) un certain nombre de pays sont regroupés dans des unions monétaires, b) que les devises métropolitaines sur lesquelles sont fondées les monnaies africaines sont convertibles.

10 - Un plaidoyer convaincant en faveur d'une Union africaine de compensation et des paiements a été néanmoins soutenu par Triffin (rapport cité), dont nous acceptons pleinement les conclusions et recommandations. Le rapport recommande pour une première phase des arrangements qui n'impliquent aucune ouverture de crédit entre les pays membres, selon lesquels, pour les échanges avec les pays non membres, chaque pays membre serait autorisé à échanger les monnaies convertibles gagnées contre d'autres devises nécessaires pour ses paiements, tandis que, pour les échanges entre les membres, l'Union pourrait créditer chaque membre de ses créances sur les autres et utiliser ces crédits pour le règlement

de toute dette à l'égard des autres. Ces arrangements, possibles immédiatement, réduiraient considérablement les délais de paiements, actuellement rallongés par le recours nécessaire aux marchés monétaires des métropoles, et permettraient des économies de réserves internationales. Le rapport recommande que dans une seconde phase chaque pays membre pourrait faire à l'Union une ouverture de crédit à concurrence d'un pourcentage agréé de ses recettes sur les autres membres encaissées au cours d'une année de référence, comme il suggère la mise à la disposition de l'Union d'un fonds de roulement de départ constitué à partir de sources extérieures.

11 - Comme Triffin, nous croyons que cette seconde phase est possible et utile. Certes, comme d'ailleurs Triffin le rappelle, tout parallèle avec l'Union Européenne de Paiements est interdit. En Europe, il s'agissait de rétablir des relations commerciales (qui représentaient plus de 60% du commerce des pays intéressés) façonnées par un siècle et demi de développement industriel, brisées momentanément par la guerre. En Afrique, il s'agit de promouvoir. Aussi est-il évident que l'instrument que doit être l'Union n'a de sens que si, sur le plan structurel décisif, des choix de stratégies autocentrées sont retenus. Mais si ces choix sont opérés, l'Union peut devenir un catalyseur de l'intégration économique. On se souvient que l'union monétaire a précédé en Allemagne l'union douanière (le Zollverein, établi en 1848) de huit ans, puis économique (consécutive à l'unité de 1870). Dans le cadre d'une politique de développement systématique des complémentarités, l'Union constituerait un moyen de progression non négligeable puisque, comme le rappelle Triffin, chaque fois qu'un pays ferait appel à l'assistance des autres, il faudrait un accord spécial en vue d'harmoniser les politiques, ouvrant ainsi la voie pour la dernière étape, celle de la fusion monétaire.

12 - Pour s'engager dans la voie décrite ci-dessus, les partenaires doivent disposer de la pleine souveraineté monétaire. Il est tout à fait exclu de pouvoir dépasser la première phase tant que des pays africains ne disposent pas de monnaie propre, puisque l'harmonisation des politiques monétaires peut entrer en conflit avec les politiques monétaires imposées actuellement par certaines métropoles dans le cadre de zones très fortement centralisées.

13 - Un obstacle monétaire supplémentaire à l'intégration entre pays de la zone franc et autres, notamment en Afrique de l'Ouest et du Centre, provient des parités actuelles des monnaies, qui ne correspondent pas à leur pouvoir d'achat réel. Surévalué, le franc CFA devra probablement être rajusté à un niveau compatible avec celui des pouvoirs d'achat des autres monnaies des Unions sous-régionales souhaitables.

14 - Dans le cadre d'une perspective de développement auto-centré, une pyramide d'Unions sous-régionales, fondées sur l'existence de relations intra sous-régionales déjà observables, et d'une Union panafricaine, destinée à favoriser les échanges inter sous-régionaux, constituerait, comme le propose la CEA, (E/CN14/AMA 20) la solution la plus réaliste sans doute.

15 - Il est bien évident que les politiques de développement systématique de complémentarités réelles, supposées ici favorablement accueillies, ne peuvent être remplacées par des mesures de libéralisation classiques (suppression des barrières douanières et des restrictions aux paiements). Celles-ci, au contraire, seraient plutôt néfastes si la stratégie d'ensemble du développement n'est pas révisée. En effet, elles accentueraient les inégalités de développement dans le cadre de la dépendance globale à l'égard du centre, contraignant certains pays à devenir le débouché d'industries - le plus souvent étrangères - installées chez d'autres.

B - Les obstacles monétaires au développement de l'Afrique

16 - L'analyse des obstacles monétaires au développement de l'Afrique comporte deux volets : a) l'appréciation des différents systèmes monétaires en vigueur en Afrique du point de vue des exigences du développement et, b) l'analyse des répercussions sur les conditions du développement en Afrique du fonctionnement du système monétaire international tant dans sa forme actuelle, (c'est-à-dire fondé sur les accords de Bretton Woods), que dans les différentes alternatives de sa transformation en réponse à sa crise actuelle.

17 - Cependant, dans l'un comme dans l'autre de ces deux chapitres, les problèmes monétaires peuvent difficilement être envisagés en eux-mêmes, sans référence aux conditions structurelles réelles du développement. Au risque de nous répéter, nous précisons qu'à notre avis "l'obstacle" principal au développement, en Afrique comme ailleurs dans le Tiers monde, n'est pas de nature monétaire. Les systèmes monétaires nationaux en vigueur, comme le système monétaire international sont seulement le reflet de l'inégalité qui préside aux relations internationales et de la nature spécifique des structures engendrées par cette inégalité dans les pays en voie de développement. C'est pourquoi d'ailleurs, à juste titre, la BAD propose à la conférence ministérielle africaine prévue, un ordre du jour qui aborde dans ses trois premiers points les aspects "non monétaires" du problème (une évaluation des résultats de la CNUCED, la discussion des négociations commerciales et des négociations sur le financement du développement), avant d'aborder dans ses deux derniers points ses aspects monétaires. De la même manière, la CNUCED a étudié simultanément l'ensemble de ces problèmes. Notre contribution à cette discussion est donnée dans le document "CNUCED III - Un Bilan (ADB/CONFMIN/73/MP/I/2. Nous y soutenons que les objectifs des "77", tels

qu'ils ont été formulés par la CNUCED, se situent dans le cadre d'une stratégie de la croissance extravertie dépendante. Ainsi en est-il des mesures préconisées concernant l'amélioration de la position des producteurs de base, la régularisation des prix de ces produits, l'abolition des préférences spéciales et la multilatéralisation des échanges, l'augmentation du volume et l'allègement des conditions de l'aide extérieure, la réduction du poids de la dette, l'organisation du transfert de technologie, l'adoption de mesures en faveur des pays "moins" développés, etc.. Le lecteur se reportera pour ces points, et particulièrement pour les deux derniers, au document ADB/CONFMIN/73/WP/I/2.

18 - Les systèmes monétaires nationaux en vigueur ne peuvent dont être étudiés en eux-mêmes, mais par rapport aux politiques de développement préconisées. Par système monétaire, nous entendons: a) l'ensemble des règles de droit et de fait concernant le fonctionnement de la banque centrale : règles concernant l'octroi de concours au Trésor, la gestion des avoirs extérieures et les problèmes connexes (fixation de la parité, etc..), le contrôle du crédit, et b) l'ensemble des règles de droit et de fait concernant le fonctionnement des banques primaires commerciales et spécialisées (crédit agricole, industriel, hypothécaire, etc.): statut des banques (étrangères et nationales, privées ou publiques), limitations ou absence de limitations aux transferts extérieurs, relations structurelles d'intérêts entre les banques et les différents secteurs du monde des affaires, etc..

19 - Un pays dispose d'un système monétaire national autonome, non seulement lorsqu'il gère librement sa banque centrale (sans limitation statutaire ou de fait), mais encore lorsque celle-ci contrôle réellement l'ensemble des activités des établissements primaires de crédit. Alors seulement il dispose d'un instrument monétaire qui, éventuellement, peut être mis au service d'une stratégie de développement autocentré.

20 - Très peu d'Etats africains, tout au moins au Sud du Sahara, disposent de cet instrument. Les pays africains de la zone franc n'ont, de ce point de vue, pratiquement aucun contrôle sur leurs institutions monétaires. Non seulement les dites banques centrales ne sont que des institutions d'émission qui a) ne peuvent encore accorder de concours aux Trésors locaux que dans des limites statutaires très rigides, b) ne gèrent pas les avoirs extérieurs des Etats, mais encore le fait que les principales institutions primaires de crédit soient des succursales des grandes banques métropolitaines et l'absence totale de contrôle des transferts réduisent à néant toute possibilité de direction du crédit par "la Banque Centrale". Nous avons fait une analyse du rôle et des fonctions concrètes de ce système monétaire dans le document ADB/CONFMIN/73/WK/III/4 à propos de "zone franc et développement". En ce qui concerne la plupart des autres pays du continent, notamment ceux dits de la zone sterling, ils sont encore loin de disposer d'instruments monétaires nationaux pleinement efficaces. Certes ces pays disposent de véritables banques centrales, qui ne sont soumises à aucune restriction de droit international et, parfois, ils ont établi un contrôle des transferts extérieurs plus ou moins sévère. Néanmoins, dans beaucoup de cas, le réseau des banques primaires reste principalement étranger et étroitement lié aux intérêts traditionnels d'affaires établies dans le cadre colonial hérité par les Etats indépendants.

21 - Au fond, pour autant que l'on se situe dans le cadre d'une stratégie de croissance extravertie, il n'y a pas lieu d'apporter des modifications aux systèmes monétaires actuellement en vigueur. C'est seulement si l'on veut se situer dans le cadre d'une politique de développement autocentré qu'il faut alors disposer d'un instrument monétaire autonome. Aucun pays, grand ou petit, ne peut aspirer à une politique de développement s'il ne maîtrise pas les mécanismes monétaires. Encore faut-il

s'entendre sur ce que doit signifier cette maîtrise. Conventionnellement on assigne à la politique monétaire trois objectifs : 1) assurer la stabilité des prix, 2) assurer une expansion monétaire parallèle à celle de l'économie et, 3) assurer l'équilibre de la balance des paiements. Les institutions du système international, notamment le FMI, donnent la priorité au dernier de ces objectifs lorsqu'il y a conflit, ce qui est fréquent. Il est bien évident que les pays en voie de développement doivent donner la toute priorité au second objectif, quitte à s'assurer l'équilibre de leur balance des paiements par le contrôle de leurs relations extérieures. Par ailleurs, conventionnellement, on donne la préférence, parmi les moyens de la politique monétaire, aux manipulations du taux de l'intérêt, jugé instrument "neutre", et l'on marque une certaine méfiance à l'égard de l'intervention directe sur l'orientation du crédit, par secteur de l'activité et entreprise bénéficiaires. Pourtant cette orientation du crédit existe en fait; mais les relations d'intérêts entre les banques et le monde des affaires sont pudiquement passées sous silence. En Afrique, ces relations découlent directement de l'héritage colonial, et c'est pourquoi une politique de développement ne peut se contenter d'agir sur le volume du crédit, pour s'assurer l'expansion normale de celui-ci. L'intervention des institutions financières doit être active, en vue de la promotion d'activités nouvelles qui, en général, n'intéressent pas le capital étranger et les banques qui en dépendent. La mise en place nécessaire de systèmes monétaires autonomes en vue de la mobilisation de tous les moyens financiers jusqu'aux limites extrêmes imposées par les contraintes du système économique et des relations extérieures, exige donc :

- 1) la création de banques centrales véritables là où elles n'existent pas encore (zone franc), c'est-à-dire la récupération des pouvoirs régaliens de fixation de la parité, émission du crédit à l'Etat et gestion des avoirs extérieures, et 2) la révision des réglementations concernant le fonctionnement des banques privées étrangères, l'octroi du crédit et les transferts

extérieurs (mesures fiscales simples de relèvement de la fiscalité sur les entreprises étrangères, impôt spécial frappant les transferts, emprunt forcé des surprofits et/ou contrôle des transferts, pouvant aller jusqu'à la nationalisation des institutions financières comme un nombre grandissant de pays du Tiers monde ont été amenés à le faire).

22 - La balkanisation du continent, résultat objectif de la stratégie extravertie, crée des problèmes spécifiques sérieux à l'Afrique. La création nécessaire de systèmes monétaires autonomes, si elle s'opère dans le cadre de la division politique actuelle, risque d'imposer aux Etats des coûts réels supplémentaires (ne serait-ce que celui résultant du volume élevé des réserves de liquidités internationales que cette balkanisation implique), comme elle risque de limiter sérieusement l'efficacité de l'instrument monétaire (problème des "petites nations" face aux "grandes firmes"). L'idéal serait donc la mise en place de systèmes monétaires indépendants dans le cadre de grands espaces. Cela faciliterait l'intégration économique, à condition évidemment que les problèmes d'équilibre au sein des groupes constitués soient correctement solutionnés à la fois par la coordination des politiques économiques au plan réel et par la mise en place de fonds de développement communs, correctifs des déséquilibres engendrés par la stratégie extravertie.

23 - L'Afrique souffre également du système monétaire international en vigueur. Comme nous l'avons déjà dit, celui-ci - notamment par la voix du FMI - reste uniquement préoccupé de l'équilibre dans le cadre du système de division internationale inégale du travail sans souci des transformations structurelles qu'impose le développement. Par ailleurs, les transformations envisagées par les uns et les autres pour faire face à la crise actuelle du système de Bretton Woods (choix du type de liquidités internationales : or, dollar ou droits de tirage - et règles d'émission de ces derniers; mécanismes d'ajustements préférés:

flexibilité des changes ou intervention active d'une institution monétaire mondiale) risquent d'être décidées une fois de plus sans tenir compte des intérêts du monde sous-développé. On se reportera ici au document ADB/CONFMIN/73/WP/I/2, section III.