

Ministère de l'Europe  
et des affaires étrangères

---

Ministère de l'économie  
et des finances

---

**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'Union monétaire ouest-africaine**

NOR : EAEJ2010455L/Bleue-1

**ÉTUDE D'IMPACT**

**I- Situation de référence**

La France est liée par des accords de coopération monétaire avec : (i) les huit pays de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA/UMOA<sup>1</sup>)<sup>2</sup>, (ii) les six de la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC)<sup>3</sup> et avec (iii) les Comores. Trois monnaies sont concernées par ces accords : le franc CFA d'Afrique de l'Ouest (XOF) pour l'UEMOA, le franc CFA d'Afrique centrale (XAF) pour la CEMAC et le franc comorien pour les Comores.

Ces accords de coopération monétaire reposent sur un ensemble de grands principes, applicables aux trois zones et qui déterminent leur régime de change :

- le premier de ces principes est la fixité du change : les francs CFA (et comorien) ont une parité fixe avec l'euro, qui n'a pas évolué depuis 1994 (1 EUR = 655,957 FCFA).
- le second principe est la garantie de convertibilité illimitée de la monnaie, accordée par la France et qui permet d'assurer le maintien de ce taux de change même en cas de choc sur la balance des paiements.
- le troisième principe est la centralisation des réserves de change : de par un contrôle des changes strict, les acteurs économiques ont l'obligation de convertir l'intégralité de leurs avoirs en devises en CFA auprès des banques centrales des trois zones, les réserves de chaque zone étant mutualisées et centralisées par les banques centrales concernées.

---

<sup>1</sup> Juridiquement l'Union monétaire ouest-africaine (UMOA) existait avant la création de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) qui visait à la compléter. Les principales institutions politiques de gouvernance sont désormais confondues (Conférence des chefs d'État, Conseil des Ministres), mais certaines institutions sont propres à chacun de ces ensembles qui n'ont pas formellement été fusionnés au plan juridique.

<sup>2</sup> Mali, Niger, Sénégal, Togo, Côte d'Ivoire, Bénin, Burkina Faso, Guinée Bissau.

<sup>3</sup> Cameroun, Centrafrique, Congo, Gabon, Guinée équatoriale et Tchad.

La coopération monétaire actuelle entre la France et l'UMOA repose sur un accord de coopération monétaire, signé le 4 décembre 1973 par les ministres des finances de l'UMOA et de la France<sup>4</sup>, qui posait le cadre général de la coopération. Cet accord est complété par une convention de compte d'opérations, signée en décembre 1973 et modifiée par deux avenants de 2005 et 2014.

Sous ce régime (accord de coopération, complété par la convention de compte d'opérations et ses deux avenants), la France est représentée dans des instances techniques de gouvernance de la zone (Conseil d'Administration et Comité de politique monétaire de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), Commission bancaire de l'UMOA). La BCEAO est l'institut d'émission commun aux États membres de l'UMOA et jouit du privilège exclusif de l'émission monétaire sur l'ensemble de ces États membres. La Commission bancaire de l'UMOA, présidée par le Gouverneur de la BCEAO, est l'autorité de supervision bancaire de l'Union. Les représentants de la France<sup>5</sup> y disposent d'un droit de vote sans voix prépondérante. Il est à noter que la France ne participe pas aux instances politiques (Conférence des chefs d'État, Conseil des Ministres).

Pour permettre à la France de suivre le risque d'activation de sa garantie, les textes prévoient que la BCEAO dépose au moins 50% de ses disponibilités extérieures (hors avoirs liés aux relations avec le FMI) au Trésor français, sur un compte d'opérations. Ces dépôts demeurent librement accessibles, sont rémunérés et bénéficient d'une garantie de change.

## II – Historique des négociations

Au cours de l'année 2019, les autorités de l'UMOA ont fait part de leur souhait de voir évoluer le fonctionnement de leur coopération monétaire avec la France. L'objectif était de parvenir à une réforme participant à la modernisation de l'UMOA, mais aussi facilitant son extension progressive aux sept autres pays de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)<sup>6</sup>. Les développements intervenus au sein de la CEDEAO montrent en effet une volonté politique de poursuivre le processus de création d'une monnaie unique au sein de la sous-région, officiellement lancé en 1983, en se fixant un objectif de mise en œuvre en 2020.

Les discussions entre la France et ses partenaires africains de l'UMOA ont abouti à une proposition commune de réforme des instances et du fonctionnement de notre coopération suivant quatre axes : (i) le changement de nom de la devise, les autorités de l'UMOA indiquant leur souhait de passer du « franc CFA » (XOF) à l'« ECO<sup>7</sup> » ; (ii) la suppression de l'obligation de centralisation des réserves de change sur le compte d'opérations au Trésor ; (iii) le retrait de la France des instances de gouvernance de la Zone et (iv) la mise en place concomitante de mécanismes *ad hoc* de dialogue et de suivi des risques (notamment *reporting*, échanges et rencontres techniques).

La signature le 21 décembre 2019 de l'accord de coopération entre les Gouvernements des États membres de l'UMOA et le Gouvernement de la République française, dont la ratification est soumise à l'autorisation du Parlement, est la concrétisation de cette proposition. Cet accord viendra remplacer l'accord existant de 1973. Il sera complété courant 2020 par une convention de garantie, texte technique d'application, qui sera conclue avec la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO).

<sup>4</sup> [Accord de coopération entre le Gouvernement de la République française et les gouvernements des républiques membres de l'Union monétaire ouest-africaine, 4 décembre 1973.](#)

<sup>5</sup> Un dans chacune des trois instances (CA et Comité de politique monétaire de la BCEAO, Commission bancaire de l'UMOA).

<sup>6</sup> La CEDEAO regroupe l'UEMOA ainsi que le Cap-Vert, la Gambie, le Ghana, la Guinée, le Libéria, le Nigéria et le Sierra Leone.

<sup>7</sup> En référence à l'acronyme ECOWAS, traduction en anglais de la CEDEAO.

### III - Objectifs de l'accord ou convention

Le positionnement de la France évolue pour devenir celui d'un strict garant financier de la Zone. Les paramètres fondamentaux de la coopération ne sont toutefois pas modifiés : le régime de change demeure inchangé, avec un maintien de la parité fixe entre l'euro et la devise de l'Union tout comme la garantie illimitée et inconditionnelle de convertibilité assurée par la France.

Ainsi, l'accord :

- pose les axes de la réforme (mention dans le préambule du changement du nom de la monnaie, de la suppression du compte d'opérations et du retrait de la France des instances de gouvernance, dans le contexte de la création progressive d'une monnaie unique à l'échelle de la CEDEAO), tout en conservant explicitement le régime de change fixe vis-à-vis de l'euro et la garantie illimitée de la France (**préambule** ; article **2**) ;
- fixe le principe de la présence au Comité de politique monétaire (CPM) de la BCEAO d'une personnalité indépendante et qualifiée nommée *intuitu personae* par le Conseil des Ministres de l'UMOA, en concertation avec la France (article **4**). Cette personnalité, qui prendra part aux délibérations, sera choisie en fonction de son expérience dans les domaines monétaire, financier ou économique.
- fixe les principes généraux des relations entre la France et les instances de l'UMOA, en renvoyant le détail à des textes subordonnés (convention de garantie ; échanges de lettres entre la France et la BCEAO pour fixer les modalités des échanges d'information nécessaires pour permettre à la France de suivre l'évolution de son risque ; détermination par accord *ad hoc* des parties pour les réunions techniques de suivi) (article **3, 5 et 7**) ;
- prévoit la possibilité pour chacune des parties à l'accord de demander une réunion lorsque les conditions le justifient, notamment en vue de prévenir ou de gérer une crise (article **6**) ;
- prévoit qu'en situation de crise sévère (taux de couverture de la monnaie, soit le rapport entre le montant moyen des avoirs extérieurs de la BCEAO et le montant moyen de ses engagements à vue, inférieur à 20%), la France pourra désigner, à titre exceptionnel et pour la durée nécessaire à la gestion de la crise, un représentant au CPM (article **8**).

La transformation du rôle de la France en celui d'un strict garant financier se traduit ainsi par la fin de sa représentation dans les instances techniques de gouvernance de la Zone où elle ne disposera plus, hors cas de crise, de droit de vote.

### IV - Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'accord ou convention

#### a. Conséquences économiques

La réforme maintient inchangés les paramètres essentiels à la stabilité macroéconomique et monétaire de l'UMOA : maintien de la parité fixe de la monnaie commune de l'UMOA avec l'euro et de la garantie illimitée et inconditionnelle de convertibilité assurée par la France. La garantie apportée par la France fonctionnera sur le même principe qu'aujourd'hui : si la BCEAO fait face à un manque de disponibilités pour couvrir ses engagements en devises, elle pourra se procurer les euros nécessaires auprès de la France. La crédibilité de l'ancrage de la monnaie de l'Union sur l'euro est donc préservée.

La fin de l'obligation de dépôt des réserves de change de la BCEAO permettra à la Banque centrale de disposer de la totalité de ses réserves et de décider de leur allocation et de leur placement, avec, dans l'environnement de taux actuel, un impact probable sur la rémunération de ces avoirs.

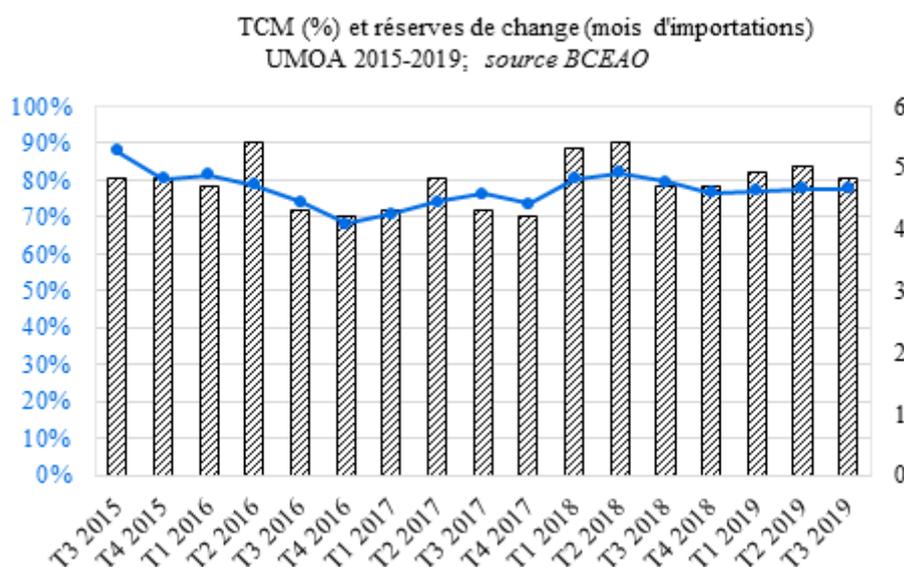
La réforme des relations de coopération monétaire entre l'UEMOA et la France s'inscrit comme indiqué précédemment dans le contexte de la création d'une monnaie unique à l'échelle plus large de la CEDEAO. La mise en œuvre de ce projet économique pourrait débuter dès 2020, comme l'ont annoncé les autorités de la région. Pour autant, de nombreuses étapes restent encore à franchir et le respect des critères de convergence par chacun des États membres sera déterminant. C'est notamment pour s'inscrire dans ce processus et préparer les échéances à venir de la création de la monnaie unique à l'échelle de l'ensemble de la CEDEAO que les autorités de l'UEMOA ont souhaité moderniser les modalités de leur coopération monétaire avec la France.

La transition vers un régime de change flexible, évoquée par la CEDEAO pour sa monnaie unique, correspond cependant à un objectif de plus long terme, lorsque le projet de monnaie unique CEDEAO aura pu être concrétisé à l'échelle de toute la CEDEAO. Ce n'est pas l'objet principal de la réforme de la coopération entre l'UEMOA et la France, qui reste pleinement engagée aux côtés de ses partenaires, comme le montre le maintien de la garantie illimitée de convertibilité de la devise, au même taux fixe qu'aujourd'hui.

#### b. Conséquences financières

La réforme prévue par l'accord sera mise en œuvre dans le courant de l'année 2020. Le principal risque auquel les finances publiques françaises seront exposées, et correspondant à l'activation de la ligne de garantie (jusqu'à son remboursement lors de la reconstitution des réserves de change), demeure le même que celui de découvert du compte d'opérations dans le dispositif actuel. Ce découvert correspond en pratique à un prêt de l'Etat français à la BCEAO, dans des conditions qui seront définies par la convention de garantie auquel renvoie l'accord.

Ce risque d'activation est à l'heure actuelle très limité, compte tenu de la situation macroéconomique globalement favorable de l'UEMOA (taux de croissance supérieur à 6% entre 2012 et 2019, niveau d'endettement global maîtrisé autour de 50% du PIB de la zone à fin 2019<sup>8</sup>) et du niveau élevé de réserves de change (env. 15,3 Mds EUR à fin 2019, soit près de cinq mois d'importations). Le taux de couverture de la monnaie (TCM) est supérieur à 70% depuis plusieurs années (*cf.* figure ci-dessous). Pour mémoire, les derniers cas d'activation de la garantie dans le cadre de l'accord actuel sont limités et relativement anciens (antérieurs à 1994).



<sup>8</sup> Source : Fonds monétaire international (FMI).

Du point de vue budgétaire, la garantie de convertibilité de la monnaie de l'UMOA est assurée par le programme budgétaire « *Relations avec l'Union monétaire ouest-africaine* » (P. 811) du compte de concours financiers *Accords monétaires internationaux*. Ce compte-mission, qui concerne également les zones d'Afrique centrale et des Comores, est doté de crédits évaluatifs actuellement fixés à 0, compte tenu du faible risque d'activation de la garantie. Comme indiqué précédemment, cette garantie de convertibilité ne relève pas d'une « garantie de l'État » au sens de l'article 34 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances<sup>9</sup>. Par sa construction et son fonctionnement, elle correspond en réalité à un mécanisme de prêt à la BCEAO, ce que confirme le choix de la création d'un compte de concours financiers *ad hoc* par l'article 46 de la loi de finances pour 2006<sup>10</sup>. Compte tenu du maintien de la garantie de convertibilité, il n'est pas envisagé de modifier l'architecture budgétaire actuelle sur ce point.

Au-delà du sujet de la garantie, les principales conséquences financières de la réforme pour la France concernent la suppression de l'obligation de dépôt de 50% au moins des réserves de la BCEAO sur le compte d'opérations au Trésor français. Les modalités de retrait des sommes déposées sur le compte d'opérations seront fixées avec la BCEAO. Ces sommes varient au jour le jour mais l'obligation de dépôt de 50% du montant total des disponibilités extérieures de la BCEAO (à l'exception des avoirs liés aux relations avec le FMI) correspondait à fin 2019 à un dépôt obligatoire de 6,3 Mds EUR.

Le retrait des sommes déposées par la BCEAO au Trésor français se traduira par une baisse du niveau moyen du compte du Trésor. La fin de l'obligation de dépôt des réserves de change de la BCEAO sur le compte d'opérations entraînera également la fin de la rémunération avantageuse des avoirs déposés sur le compte (à un taux de 0,75% actuellement). Pour mémoire, ce sont respectivement 40,6 et 40,4 M EUR qui ont été versés à la BCEAO en 2018 et 2019<sup>11</sup>.

Enfin, la garantie de change dont bénéficient les sommes déposées par la BCEAO sur le compte d'opérations disparaîtra également. Les dépôts obligatoires de la BCEAO bénéficient actuellement d'une garantie de non-dépréciation par rapport au panier de devises internationales constitutif du droit de tirage spécial (DTS). À ce titre, en cas de dépréciation de l'euro par rapport aux monnaies internationales, la France compense financièrement la perte de valeur des dépôts sur le compte d'opérations.

### c. Conséquences sociales

En France, cet accord n'emporte pas de conséquences sociales.

Dans les pays de l'UEMOA, le maintien du régime de change fixe et de la parité permet de protéger le faible niveau d'inflation observé en UEMOA. Le niveau d'inflation des pays de l'Union (env. 1,5% pour 2019<sup>12</sup>) est ainsi bien inférieur à la moyenne d'Afrique subsaharienne (8% en 2019<sup>13</sup>). Une inflation faible est un facteur de réduction de la pauvreté, compte tenu de son impact sur la préservation du pouvoir d'achat des plus modestes, qui ne disposent pas des moyens de protéger leur épargne contre une inflation forte.

<sup>9</sup> [Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.](#)

<sup>10</sup> [Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.](#)

<sup>11</sup> Source : BCEAO, direction générale du Trésor, service du Contrôle budgétaire et comptable ministériel Finances (CBCM-Finances).

<sup>12</sup> Source : FMI.

<sup>13</sup> Source : FMI.

#### d. Conséquences administratives

La réforme prévue par l'accord signé le 21 décembre 2019 constitue en premier lieu une réforme de gouvernance des instances de la zone. Elle se traduit donc par une modification du rôle de l'administration française dans les instances, et plus généralement du cadre de dialogue avec l'UEMOA et la BCEAO. Compte tenu de la poursuite des relations avec l'UEMOA d'une part, et du maintien du cadre existant pour la CEMAC et les Comores d'autre part, un maintien des effectifs est globalement envisagé pour la DG Trésor, comme pour la Banque de France, même si leur organisation pourra évoluer le cas échéant.

Au-delà de la DG Trésor, des effectifs au sein d'autres services des ministères financiers et du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères sont également concernés par la réforme. L'impact de la réforme sur ces services devrait toutefois être beaucoup plus marginal, et la réforme ne devrait pas emporter de conséquences sur ces effectifs.

#### Conséquences juridiques :

- Articulation avec les accords ou conventions internationales existantes

Cet accord, dans son article 7, reconnaît à la BCEAO des privilèges et immunités équivalents à ceux reconnus aux institutions spécialisées des Nations unies en application de la convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées des Nations unies de 1947<sup>14</sup>. Il précise également que l'accord ne porte en rien préjudice aux privilèges et immunités accordés par l'accord signé le 4 avril 1979 entre le Gouvernement du garant et la BCEAO relatif à l'établissement à Paris d'un bureau de la BCEAO et à ses privilèges et immunités<sup>15</sup>. Le régime de privilèges et immunités défini à l'article 7 de l'accord ne comporte ainsi aucune limitation ou modification du régime de privilèges et immunités issu de l'accord du 4 avril 1979.

- Articulation avec le droit européen

La décision n°98/683/CE du 23 novembre 1998<sup>16</sup> concernant les questions de change relatives au franc CFA et au franc comorien prévoit des procédures de consultation des institutions européennes en cas de modification des accords de coopération monétaire existants. Les principaux partenaires concernés sont la Banque centrale européenne (BCE), le Comité économique et financier (CEF) et la Commission européenne.

Compte tenu du maintien de la parité fixe et de la garantie illimitée et inconditionnelle de convertibilité assurée par la France, les autorités françaises s'inscrivent dans la procédure d'information prévue à l'article 4 de la décision du Conseil. Le considérant n°11 de la décision prévoit en effet qu'*« il convient que les organes communautaires compétents puissent se prononcer avant toute modification de la nature ou de la portée des accords actuels ; que cela s'applique aux modifications concernant les parties à l'accord et le principe de la libre convertibilité à parité fixe entre l'euro et les francs CFA et comorien, cette convertibilité étant garantie par un engagement budgétaire du Trésor français »*. Or, les modifications envisagées pour la réforme de notre coopération avec l'UMOA ne modifient pas la parité fixe de la devise de l'Union avec l'euro et la garantie assurée par la France, mais seulement les modalités techniques opérationnelles de suivi de la garantie. Cette analyse est partagée par la Commission européenne.

<sup>14</sup> [Convention du 21 novembre 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées des Nations unies relative à l'Organisation mondiale du tourisme.](#)

<sup>15</sup> [Accord entre le Gouvernement de la République française et la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest relatif à l'établissement à Paris d'un bureau de la BCEAO et à ses privilèges et immunités sur le territoire français.](#)

<sup>16</sup> [Décision du Conseil du 23 novembre 1998 concernant les questions de change relatives au franc CFA et au franc comorien.](#)

Conformément à la décision n°98/683/CE du 23 novembre 1998, la réforme de notre coopération monétaire avec l'UMOA a fait l'objet d'une information préalable aux trois institutions européennes concernées. Elle a été présentée lors de la réunion du Comité économique et financier du 9 janvier 2020.

- Articulation avec le droit interne

Dans le droit interne, aucune modification législative ou réglementaire complémentaire n'est prévue.

#### **V – État des signatures et ratifications**

L'accord a été signé par le Ministre de l'Économie et des Finances Bruno Le Maire et par l'ensemble des Ministres des Finances des États membres de l'UMOA. La ratification est en cours dans chacun de ces États. À ce stade, aucune notification officielle de ratification n'a été adressée à la France.

#### **VI - Déclarations ou réserves**

Sans objet