

UNIVERSITE DE DROIT, D'ECONOMIE ET DE SCIENCES SOCIALES
DE PARIS (PARIS 2)

LES ASPECTS FINANCIERS DE LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE
DE L'AFRIQUE DE L'OUEST (C.E.A.O.)

TOME I

THESE

pour le Doctorat d'Etat en Droit présentée
et soutenue publiquement par M. Elou DIARRA
le 29 juin 1982

Directeur de recherche : M. Paul AMSELEK

Jury :

Président du jury :

M. Paul AMSELEK

Suffragants : MM.

Paul Marie GAUDEMET

Alain BOCHET

Jean BLAUTE

Dennis KETCHEDJIAN



3 2218 00014621 7



A ma mère,

A mon père,

A mes frères et soeurs,

A mes amis,

A tous ceux qui de près ou de loin

ont participé à l'élaboration de ce
travail,

A tous ceux pour qui l'unité africaine

est une source constante d'inspiration
pour leur action.

RESUME

Les finances publiques obéissent à une double rationalité :

- une rationalité interne : c'est l'organisation du système financier;
- une rationalité externe : c'est l'effet de ce système sur son environnement administratif, économique, politique et social.

En abordant la question des aspects financiers de la C.E.A.O. nous avons choisi de privilégier la dialectique entre la rationalité interne et deux volets de la rationalité externe, à savoir l'impact économique et politique des finances de la Communauté, et, en retour, comment ces nouveaux objectifs économique et politique influent à leur tour sur la rationalité interne des finances de l'Organisation.

I - En ce qui concerne la rationalité interne.

A - L'observation dégage les faits suivants :

- l'élaboration des budgets comporte 3 étapes principales : une préparation des budgets par les organes d'exécution de la Communauté; une discussion par les représentants des Etats et une adoption par les organes supérieurs des Etats : les Chefs d'Etat ou leurs représentants.
- La Communauté emprunte l'ensemble des règles budgétaires classiques, même si elle doit les aménager pour les conformer à sa situation de région sous-développée et à ses objectifs économiques et politiques.
- Les ressources de la Communauté sont différentes de celles dont bénéficient l'Etat en général : ce sont les contributions des Etats, les produits de placements, des emprunts, des subventions, dons et legs.
- Quant aux dépenses, elles financent certes l'appareil administratif de la Communauté, mais surtout, elles compensent les moins-values fiscales des Etats dues à l'établissement de la taxe de coopération régionale. Une partie (le 1/4 environ) sert au financement du développement.

QUELQUES SIGLES

- A.C.P. : Pays de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
associés aux Communautés Européennes dans le cadre des
Conventions de Lomé I et Lomé II
- A.F.D.I. : Annuaire français de Droit international
- A.F.I. : Association fiscale internationale
- A.J.D.A. : Actualité juridique - Droit administratif
- B.A.D. : Banque africaine de développement
- B.A.D.E.A. : Banque arabe pour le développement de l'Afrique
- B.C.D.A. : Bureau communautaire du développement agricole
devenu D.D.A : Direction du Développement agricole
- B.C.D.I. : Bureau communautaire du développement industriel
devenu D.D.I. : Direction du développement industriel
- B.C.E.A.O. : Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
- B.I.R.D. : Banque internationale pour la reconstruction et le
développement
- B.O.A.D. : Banque Ouest-Africaine de développement
- C.E. : Conseil d'Etat
- Dans Acte N° 14/78/CE, CE = Conférence des Chefs d'Etat
- C.E.A.E. : Communauté Economique de l'Afrique de l'Est
- C.E.A. : Commission des Nations-Unies pour l'Afrique, dite
encore Commission Economique pour l'Afrique.
- C.E.A.O. : Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest.
- C.E.D.E.A.O. : Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
- C.E.E. : Communauté Economique Européenne
- C.E.P.G.L. : Communauté Economique des Pays des Grands Lacs
- C.I.L.S.S. : Comité Inter-Etats de Lutte contre la sécheresse dans
le Sahel
- CM. : Conseil des Ministres, comme dans Décision N° 8/78/CM.
- CNUCED : Conférence des Nations-Unies pour le Commerce et le
développement.

D.A.A.F.	: Direction des Affaires administratives et financières
F.C.C.D.	: Fonds de coopération, de compensation et de développement
F.C.D.	: Fonds communautaire de développement
F.E.D.	: Fonds européen de développement
F.E.G.E.	: Fonds d'Entraide et de Garantie du Conseil de l'Entente
F.I.DAK	: Foire internationale de Dakar
F.M.I.	: Fonds monétaire international
FOSIDEC	: Fonds de Solidarité et d'Intervention pour le Développement de la Communauté.
I.I.A.P.	: Institut international d'administration publique
O.I.T.	: Organisation internationale du travail
	B.I.T. : Bureau International du travail
O.M.V.G.	: Organisation pour la Mise en valeur du fleuve Gambie
O.M.V.S.	: Organisation pour la Mise en valeur du fleuve Sénégal
O.N.U.	: Organisation des Nations-Unies
O.N.U.D.I.	: Organisation des Nations-Unies pour le Développement industriel
O.U.A.	: Organisation de l'Unité Africaine.
P.N.U.D.	: Programme des Nations-Unies pour le Développement
R.S.F.	: Revue de Science Financière
R.S.L.F.	: Revue de Science et de Législation financières
U.A.C.	: Union Africaine des Chemins de fer
U.A.P.T.	: Union Africaine des Postes et Télécommunications.
U.D.E.A.C.	: Union douanière et économique de l'Afrique centrale.
U.M.O.A.	: Union Monétaire Ouest-Africaine.

QUELQUES ABREVIATIONS.

op. cit.	: ouvrage cité
doc.	: document
polyc.	: photocopié
cf.	voir.

INTRODUCTION GENERALE

Le 17 Avril 1973, les Chefs d'Etat de la Côte d'Ivoire, de la Haute-Volta, du Mali, de la Mauritanie, du Niger et du Sénégal signent le traité instituant la Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest (C.E.A.O.) (1). Cette naissance procède d'une longue évolution : elle trouve son inspiration dans le panafricanisme; elle est la fleur éclose sur les dépouilles des organisations politiques (2) et douanières du début des indépendances des Etats de la sous-région ouest-africaine (3). Mais la C.E.A.O. n'est pas la seule association d'Etats en Afrique de l'Ouest : elle s'inscrit dans le concert d'une multitude d'autres organisations à caractère économique. Après avoir brossé brièvement ce cadre de naissance de la C.E.A.O., nous dirons les raisons qui nous poussent à nous intéresser à ses aspects financiers.

§ 1 : Le contexte de la naissance de la C.E.A.O.

A - Le panafricanisme.

A ses origines, le panafricanisme est essentiellement une profonde nostalgie de l'Afrique-Mère, nourrie par les écrits

(1) A ne pas confondre avec la C.E.D.E.A.O. (ECOWAS) : Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest dont le traité constitutif fut signé le 28 Mai 1975 à Lagos (Nigeria). Cette dernière regroupe les 16 Etats de l'Afrique de l'Ouest, englobant anglophones, francophones et lusophones. La C.E.A.O. ne comprend que six Etats francophones sur les 9 de l'ex-A.O.F. (Afrique Occidentale Française).

(2) Voir F. BORELLA : les regroupements d'Etats dans l'Afrique indépendante, AFDI, 1961, p. 787-807.

(3) Voir J-C. GAUTRON : La Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest, Antécédents et perspectives, AFDI, 1975, p. 197-216.

Voir aussi B. KEITA : la C.E.A.O., thèse de spécialité, Paris 2, 1975, 326 p.

d'auteurs de la diaspora (4). Son principal animateur sera, jusqu'en 1945, le noir américain William Edward Burghardt DuBois (5).

Au cours de la 2e guerre mondiale, le contenu du panafricanisme se précise grâce à l'adhésion au mouvement d'Africains comme le nigérian Azikiwé, le kényan Jomo Kényatta et surtout du ghanéen Kwamé Nkrumah et de l'antillais George Padmore (6) : décoloniser le continent et assurer son unité politique. Ainsi, au défit du Congrès de Berlin de 1885 qui avait dépecé l'Afrique et consacré son occupation, les panafricanistes entendaient opposer l'Afrique nouvelle, indépendante et une.

Au cours des conférences suivantes, la décolonisation étant devenue un phénomène irréversible, on insistera davantage sur l'unité, sans pour autant oublier d'oeuvrer à la réalisation rapide de cette oeuvre. C'est le cas des conférences d'Accra de 1956 et 1958, du Caire de 1957, et de Monrovia en 1959. Un seul thème y est ressassé :

(4) Les historiens s'accordent pour attribuer la naissance du mouvement panafricaniste à l'avocat antillais Sylvester Williams, exerçant à Londres où il organisa en 1900 la "lère Conférence panafricaine". Sur ce point, voir : Ph. DECRAENE : le panafricanisme, PUF, col. Que sais-je ? 1959, 5e édit. 1976, p. 9 et s.

(5) L'auteur de "Black Princess" organisa de nombreux congrès et conférences panafricains : à Paris en 1919, à Bruxelles et Londres en 1921, à Lisbonne et Londres en 1923, à New-York en 1927 et à Manchester en 1945.

(6) Sur le rôle et l'action d'Azikiwé et Jomo Kényatta, voir : J. ZIEGLER : Main basse sur l'Afrique, Seuil, 1978, p. 77 et s.
• G. Padmore : né en 1903 à Trinidad, élevé aux Etats-Unis. Connus surtout comme le théoricien du panafricanisme. Ecrit : Panafricanism or Communism, London, Dobson Books Ltd, 1956; trad. française : Panafricanisme ou communisme, Paris, Présence Africaine, 1960.
• Francis Kofi Kwamé Nkrumah est né au Ghana en 1909. Il en devient le 1er Ministre en 1957 et meurt en exil en Guinée en Mai 1972.

"l'Afrique doit s'unir" (7).

Ce souci de l'unité africaine repose sur trois raisons :

- c'est dans l'unité que les Africains seront le plus fort pour lutter contre tous leurs colonisateurs : britanniques, français, portugais et espagnols, car selon le mot de Nkrumah : "il n'y a pas de résistance efficace à l'impérialisme s'il n'existe pas un foyer optimal de résistance" (8).

- c'est dans l'unité que l'Afrique nouvelle assurera le mieux son développement économique, comme l'attestent ces déclarations du même Nkrumah : "L'unité de l'Afrique et la force qu'elle retirerait d'une unification à l'échelle continentale de son développement économique et industriel... pourraient avoir un effet sur la paix du monde"; ou encore : "Si l'on considère le cas de l'Afrique... force est de convenir que le degré d'analphabétisme et les effets des maladies endémiques se traduisent par une nette diminution de la puissance de travail; le potentiel humain de la zone optimale de développement doit être porté à un chiffre nettement supérieur à 100 millions d'habitants, ce qui explique qu'on ne puisse considérer le continent africain dans sa

(7) Titre de l'ouvrage de K. Nkrumah : Africa must unite, London, Heinemann, 1962; traduction française : L'Afrique doit s'unir, Paris, Payot, 1964.

Sur ce thème de l'unité, voir aussi :

G. D'ARBOUSIER : L'Afrique vers l'unité, Paris, Ed. St-Paul, 1961

G. DUGUE : Vers les Etats-Unis d'Afrique, Ed. Lettres africaines, Dakar, 1960.

(8) K. Nkrumah : l'Afrique doit s'unir, op. cit.

totalité que comme l'équivalent d'une zone optimale de développement susceptible d'assurer la décolonisation totale et le développement continu" (9).

- Dans une Afrique unie, fédérée, on surmonte un problème social épineux : combien de groupes ethniques se sont retrouvés écartelés entre deux pays, deux colonisateurs ! Rien qu'en Afrique de l'Ouest, les cas étaient et demeurent nombreux. Citons : les Ouolofs au Sénégal et en Gambie, les Ewés au Ghana, au Bénin, les Dagari en Haute-Volta et au Ghana, les Haussa au Niger et au Nigéria. Par la fédération africaine, on résoudrait le problème de la circulation des biens et des personnes.

Le mouvement panafricaniste n'eut pas le succès escompté au moment des indépendances (10). D'abord parce qu'il n'avait jamais été ^{partagé} par tous (11). Et aussi à cause de l'ambiguïté des résolutions

(9) K.NKrumah : l'Afrique doit s'unir, op. cit.

(10) Il avait pourtant influencé jusqu'au niveau local le National Council Of Nigeria And Cameroons (NCNC) du "Nnamdi" Azikiwé, le Convention People's Party (CPP) de K. NKrumah, le Panafrican Freedom Movement For East And Central Africa (PAFMECA) regroupant le Kenya African National Union (KANU) de Tom Mboya, le Tanganyika African National Union (TANU) de Julius Nyéréré et le Nyassaland African Council (NAC).

En Afrique francophone, il eut pendant un certain temps, un impact sur le Rassemblement Démocratique Africain (R.D.A.) de Houphouët Boigny et ensuite sur le Parti de la Fédération Africaine (voir Revue juridique et politique, N° 3, 1961, Juillet-Septembre, p. 337-393).

(11) En particulier, il n'était pas partagé par l'Ivoirien Houphouët Boigny, le Gabonais Léon M'Ba, le Dahoméen Apithy (voir : J-R. de Benoist, La balkanisation de l'Afrique Occidentale Française, NEA, Dakar-Abidjan-Lomé, 1979, p. 148).

des dernières conférences panafricaines : ainsi avait-on décidé, pour ne pas retarder l'accession à l'indépendance de certains territoires, à Accra en 1958 comme à Monrovia en 1959, d'obtenir d'abord les indépendances et réaliser seulement après la fédération africaine, laquelle n'était pas souhaitée par les colonisateurs; en réalité, cette attitude satisfaisait en même temps les anti-fédéralistes africains.

Et ce fut donc en ordre dispersé que les États africains accédèrent à la souveraineté internationale entre 1960 et 1965. Cette "balkanisation" du continent était due certes à la manière dont agirent les colonisateurs sur le départ, mais aussi à la complicité de leaders politiques africains (12). Il en résulte que dans bon nombre de constitutions africaines de cette époque, on préférait les termes "d'association avec d'autres États" (13) à ceux "d'unité africaine" (14).

(12) Avec clarté, M. J-R de BENOIST expose l'imbrication de ces complications entre colonisateurs et leaders africains pour l'Afrique de l'Ouest, voir ouvrage cité.

(13) CONGO : loi constitutionnelle N° 22-61 du 2 Mars 1961, titre XI, article 69 : la République du Congo peut conclure des accords d'association avec d'autres États.

COTE D'IVOIRE : la république de Côte d'Ivoire peut conclure des accords d'association avec d'autres États.

DAHOMÉY : Loi N° 60-36 du 26 Novembre 1960 : titre XI : la République du Dahoméy peut conclure des accords d'association avec d'autres États.

GABON : Loi N° 1-61 du 21 Février 1961 : titre XI, art. 68 : la République gabonaise peut conclure des accords de coopération ou d'association avec d'autres États.

HAUTE-VOLTA : Loi N° 60-1/AN/ du 9 Novembre 1960, titre XII, art. 69 : la République de Haute-Volta peut conclure des accords d'association avec d'autres États.

TCHAD : Loi N° 18-60 du 28 Novembre 1960, titre XII, art. 73 : la République du Tchad peut conclure des accords d'association avec d'autres États.

(14) FEDERATION DU MALI : Constitution du 17 Janvier 1959 : Préambule : Les peuples de nos États, soucieux de préparer la voie de l'unité des États de l'Afrique Occidentale... Conscients de la nécessité d'une unité politique,

CENTRAFIQUE : Loi N° 60-163 du 13 Décembre 1960 : Préambule : la république centrafricaine se propose de tout mettre en

La conférence d'Addis Abeba, projetée pour les 24-25 Mai 1963, donnait lieu à des interprétations diverses. Pour les uns, on y lancerait les bases de la Fédération des Etats-Unis d'Afrique, pour les autres, il ne saurait être question que d'une collaboration entre Etats pleinement souverains. Cette thèse l'emporta et l'Organisation de l'Unité Africaine (O.U.A.) (15) née à cette occasion sembla consacrer la mort du fédéralisme panafricain en édictant le "principe de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation" (16).

Pourtant, le mouvement panafricaniste avait mis en évidence la double nécessité d'une unité politique et d'une association économique. En Afrique de l'Ouest, les Etats vont être tentés par l'une et l'autre perspective. Mais c'est finalement les associations économiques qui vont l'emporter. Sans nous intéresser à tout le continent, nous allons évoquer les organisations auxquelles ces idées ont donné naissance en Afrique de l'Ouest et qui ont finalement abouti à la création de la C.E.A.O.

B - Les organisations politiques et économiques en Afrique de l'Ouest depuis les indépendances.

Bien avant les indépendances et la colonisation, l'Afrique de l'Ouest a connu de grands empires et de puissants royaumes englobant

oeuvre pour aboutir à l'unité africaine.

SENEGAL : Loi N° 60-045 du 26 Août 1960 : Préambule : La République du Sénégal ne ménagera aucun effort pour la réalisation de l'unité africaine.

MALI : Loi N° 60-1/AN-RM du 22 Septembre 1960 : Préambule : le peuple malien... affirme sa détermination de poursuivre son oeuvre en vue de la réalisation de l'unité africaine.

(15) BOUTROS GHALI : L'Organisation de l'Unité Africaine, Paris, A. Colin, col. U, 1969, 196 p.

(16) Charte de l'O.U.A. articles 3 et 6.

plusieurs des Etats actuels (17) : c'est dire que la tradition unitaire y est longue et que, depuis des siècles, les peuples de cette partie de occidentale de l'Afrique ont eu l'habitude de frayer entre eux.

Le mouvement d'organisations politiques et économiques trouve donc de profondes racines dans les moeurs des populations.

1 - Les organisations politiques.

a) La Fédération du Mali.

Le 29 Décembre 1958, se tint à Bamako, une conférence réunissant les délégations du Soudan, du Sénégal, du Dahomey (18) et de la Haute-Volta. La Mauritanie participait aux travaux en observateur. Le but était la création d'une fédération ouest-africaine. Les représentants des mêmes territoires devaient se retrouver le 19 Janvier 1959 à Dakar en Assemblée constitutive fédérale; la constitution adoptée ne fut ratifiée ni par le Dahomey le 15 Février comme prévu, ni par la Haute-Volta le 28 Février.

Seuls, le 4 Avril 1959, les représentants du Sénégal et du Soudan ratifiaient la constitution et procédaient à la mise en place des

(17) Les empires du

- . Ghana (9e s. -1203) couvrait le Mali, la Mauritanie et le Sénégal;
- . Mali (10e s. -1645), le Mali, le Sénégal, la Guinée, une partie de la Côte d'Ivoire, du Libéria, du Niger, de la Haute-Volta actuels;
- . Sonraï (1009-1595) : le Mali, le Niger, la Guinée, une partie de la Côte d'Ivoire.

De 1830 à 1898, Samori Touré, résistant à la pénétration française, entreprit de constituer un empire qui alla de la Guinée et du Libéria à la Haute-Volta et englobant le Nord de la Côte d'Ivoire, du Bénin et du Togo, sans compter tout le Sud et l'Est du Mali.

(18) Actuel Bénin.

institutions. Dans la nuit du 19 au 20 Août 1960, la Fédération éclatait : elle n'avait pas vécu deux ans (19).

b) L'Union des Etats Africains.

A la disparition de l'éphémère Fédération du Mali, le Ghana, la Guinée et le Mali voulurent entre eux une nouvelle fédération politique, et ils instituèrent, le 29 Avril 1961, l'Union des Etats Africains (U.E.A.). Celle-ci n'était nullement fermée (20). Mais non seulement aucun Etat n'y adhéra, mais encore, la Fédération ne fonctionna jamais.

Avec ces deux échecs, on assistait à l'impuissance du panafricanisme et des Etats de l'Ouest africain à créer de profonds liens politiques entre nouveaux territoires indépendants. Pourtant chacun vérifiait le postulat de Nkrumah : aucun ne réunit les conditions d'une "zone optimale de développement". Ils vont alors s'orienter vers l'établissement d'organisations de coopération douanière et économique.

2 - Les unions douanières.

L'union douanière se définit comme une zone de libre circulation des marchandises résultant de l'abolition des droits de douane et des restrictions quantitatives. L'Afrique Occidentale Française connaissait déjà un tel régime préférentiel. Aux indépendances, les Etats ne voulurent pas le perdre, malgré les divergences politiques existant entre eux.

(19) Le 22 Septembre 1960, proclamant son indépendance, le Soudan prenait le nom de Mali.

(20) cf. Préambule de la charte de l'U.E.A., al. 3 : l'Union est ouverte à tout Etat ou fédération qui en accepte les buts et les objectifs.

a) L'Union douanière Ouest-Africaine (UDOA).

La première convention d'union douanière, signée le 9 Juin 1959 à Paris, regroupant la Côte d'Ivoire, la Haute-Volta, la Mauritanie, le Dahomey, le Niger et la Fédération du Mali qui venait de naître "avait pour but d'instituer entre les Etats signataires une véritable union douanière, c'est-à-dire un espace douanier unifié qui serait caractérisé par un tarif extérieur commun vis-à-vis des pays tiers et à l'intérieur de l'Union par une libre circulation des produits en franchise de tous droits de taxes d'entrée et de sortie entre les pays concernés" (21).

Cette convention douanière s'appliquait également à la France continentale, à la Corse, aux Territoires et Départements d'Outre-Mer. Ce sera l'une des raisons de son échec. Son texte ne comportait que 7 articles et s'avéra par la suite trop bref pour organiser véritablement une union douanière. On pouvait noter aussi l'absence d'institutions, aux attributions clairement définies pour l'Union. Seuls étaient prévus un Comité de l'Union douanière et une Commission d'Experts (22).

Cependant quelques sages précautions avaient été prises : l'Union douanière maintenait les taxes sur le chiffre d'affaires frappant les marchandises à l'importation, à l'exception de celles produites ou fabriquées dans la fédération. Les recettes ainsi perçues iraient en totalité au pays destinataire final de la marchandise (23).

(21) Communication du Secrétaire général de la C.E.A.O. à la 2e Foire Internationale de Dakar (FIDAK - 28 Novembre - 2 Décembre 1978), doc. polyc.

(22) "La C.E.A.O. aujourd'hui ou 15 années de coopération économique en Afrique de l'Ouest". Publication de la DESTI, Janvier 1976, Ouagadougou, doc. polyc.

(23) P. BIARNES : l'Afrique aux Africains, A. Colin, 1980, p. 83.

Ces règles s'avérèrent pourtant insuffisantes. La première, la Côte d'Ivoire allait brader l'Union douanière. Sous l'impulsion de son Ministre des Finances, elle adoptait deux mesures fiscales qui équivalaient à une véritable sécession économique. Elle décidait tout d'abord de taxer toutes les marchandises qui entraient sur son territoire, sans distinction, qu'elles aient déjà acquitté ou non les mêmes taxes dans un autre Etat de l'Union. Ensuite, elle substituait la taxe sur la valeur ajoutée à la taxe sur le chiffre d'affaires (24).

D'autres éléments ont concouru à asphyxier l'Union : l'éclatement de la Fédération du Mali et de la Communauté, enfin les difficultés budgétaires auxquelles chaque Etat se trouvait confronté.

La convention de 1959 était devenue caduque.

b) L'Union douanière des Etats de l'Afrique de l'Ouest.

Le 3 Juin 1966, étaient jetées les bases d'une nouvelle union douanière : l'Union douanière des Etats de l'Afrique de l'Ouest (U.D.E.A.O.) regroupant les mêmes partenaires.

La nouvelle convention comportait 14 articles; elle réaffirmait la suppression totale des droits de sortie (25); les droits d'entrée étaient seulement diminués : de 50 % par rapport au tarif appliqué aux

(24) P. BIARNES, op. cit. p. 84.

(25) Titre I du traité d'Abidjan du 3 Juin 1966.

Etats non membres et ils pouvaient être portés, sur approbation du Conseil des Ministres à 70 %. C'est pourquoi la convention prévoyait que des Etats membres pouvaient s'accorder mutuellement des traitements plus favorables (26).

Le traité disposait également que les droits de douane encaissés du fait de l'application du tarif extérieur commun seraient répartis entre Etats membres d'après un barème déterminé. Mais un Etat pouvait être autorisé à déroger à l'application stricte de ce tarif extérieur commun (27).

Contrairement à la première union douanière, on voulut doter la nouvelle d'institutions de fonctionnement : un Conseil des Ministres, un Comité des Experts et un Secrétariat général (28).

Mais avait-on suffisamment conscience du fait qu'une "union douanière entre pays sous-développés tendra à grouper nécessairement des économies concurrentes " ? (29). En tout cas, dans la pratique, les Etats continuèrent à avoir une attitude protectionniste les uns à l'égard des autres, et l'U.D.E.A.O. ne put fonctionner correctement. En 1973, les Chefs d'Etat constataient sa mort naturelle.

(26) Article 3 du traité.

(27) Article 4 : "Le Conseil des Ministres peut autoriser un Etat membre à négocier avec des pays tiers des tarifs intermédiaires qui ne seront cependant applicables que dans le territoire douanier de l'Etat signataire.

(28) Titre II et III du traité.

(29) S. LABAUVIE: Note sur l'union économique entre pays sous-développés, in RSF, N° 3, Juillet-Septembre 1964, p. 527.

3 - Les organisations économiques.

a) Le Conseil de l'Entente.

Le Conseil de l'Entente se présente comme la plus ancienne association d'Etats dans un but économique dans l'Afrique de l'Ouest indépendante. Au mois de Mai 1957, le Conseil de Gouvernement de Haute-Volta rend visite à celui de la Côte d'Ivoire pour jeter les bases d'une coopération plus étroite entre les deux pays. Des accords économiques sont signés le 4 Avril 1959. Pareillement, en Janvier 1959, le Niger avait entrepris de renforcer sa coopération économique avec le Dahomey. A la réunion des 29 et 30 Mai 1959, les quatre territoires décidaient de former le Conseil de l'Entente, sans caractère supranational.

En effet, l'organisation est très souple dans sa structure et les conférences des Chefs d'Etat ne dressent généralement que les comptes d'opérations entre les pays membres. Et en réalité, ses seules institutions de développement sont le Fonds d'Entraide et de garantie des emprunts des Etats membres du Conseil (30) et la Communauté Economique du Bétail et de la viande.

b) L'Union monétaire ouest-africaine (U.M.O.A.)

De 1901 à 1962, l'A.O.F. vécut intégrée à la métropole française du point de vue monétaire (31). A part la Guinée et le Mali, tous les Etats ouest-africains francophones décidaient de constituer l'Union Monétaire Ouest-Africaine le 12 Mai 1962. Cette union

(30) Voir le traité d'Abidjan du 9 Juin 1966, modifié le 8 Décembre 1973 : convention portant statuts du Fonds d'Entraide et de garantie des emprunts du Conseil de l'Entente.

(31) Voir J.-R. de BENOIST, op. cit. p. 57 et s.

était fondée sous l'égide de la France, sans rupture véritable avec le système ancien; et le poids de l'ancienne colonisatrice n'a été atténué qu'avec les remaniements du traité du 12 Mai 1962 (32).

Aujourd'hui sont encore membres de l'U.M.O.A, le Bénin, la Côte d'Ivoire, la Haute-Volta, le Niger, le Sénégal et le Togo, tandis que la Mauritanie quittait l'Union au premier semestre de 1973.

c) L'Organisation pour la Mise en Valeur du fleuve Sénégal (O.M.V.S.)

A l'origine, l'Organisation pour la Mise en Valeur du fleuve Sénégal ne portait pas ce nom. Le 24 Mars 1968, la Guinée, le Mali, la Mauritanie et le Sénégal constituaient une association dénommée Organisation des Etats Riverains du fleuve Sénégal (O.E.R.S.) (33). Certes, l'objectif économique y prédominait, mais les Etats n'en cachaient pas pour autant une certaine ambition d'union politique : "Peu à peu, nous allons construire dans cette partie du continent une organisation modèle, une confédération modèle et pourquoi pas demain, une fédération nouvelle", affirmait L. S. Senghor (34).

A la suite du débarquement de mercenaires à Conakry le 20 Novembre 1970, la Guinée, accusant le Sénégal d'avoir été la base de recrutement des envahisseurs, se retirait de l'Organisation. Le 11 Mars 1972, était signée une nouvelle convention créant l'Organisation pour la

(32) Voir le traité de Lomé du 14 Novembre 1973, modifiant le traité du 12 Mai 1962.

(33) Traité constitutif signé le 24 Mars 1968 à Labé, en Guinée.

(34) Cité par Y. DOUMBIA : le règlement pacifique des conflits de frontières entre le Mali et les Etats limitrophes dans le cadre des principes fixés par l'O.U.A., thèse de spécialité, Paris 1975, p. 154.

Mise en Valeur du fleuve Sénégal ayant cette fois-ci un but strictement économique : installation de barrages, production d'hydro-électricité, cultures de riz et de canne à sucre, exploitation de fer et de bauxite. Elle ne regroupe plus que le Mali, la Mauritanie et le Sénégal.

d) Autres organisations économiques.

Signalons, juste pour les nommer :

- l'Autorité de développement intégré du Liptako-Gourma groupant la Haute-Volta, le Mali et le Niger (35). Elle a pour objectif, l'exploitation des ressources minières, le développement agricole, pastoral et hydraulique d'une zone étendue sur les trois Etats partenaires (36).
- La Commission du Fleuve Niger (C.F.N.) veut intéresser le Bénin, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, la Guinée, la Haute-Volta, le Mali, le Niger, le Nigéria et le Tchad aux travaux de régulation du cours du grand fleuve ouest-africain.
- Le Comité Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (C.I.L.S.S.). Là se côtoient d'Ouest en Est : les Iles du Cap-Vert, le Sénégal, la Gambie, la Mauritanie, le Mali, la Haute-Volta, le Niger et le Tchad.

(35) Traité signé le 3 Juin 1971 à Bamako.

(36) Articles 4 et 5 de ce traité.

- La Manu River Union (M.R.U.) ne concerne que la Sierra Leone et le Libéria.
- L'Organisation pour la Mise en Valeur du fleuve Gambie (O.M.V.G.) comprend seulement le Sénégal et la Gambie.

Toutes ces organisations sont appelées "fonctionnelles" par les auteurs (37), car elles se sont, en principe, assigné une seule fonction : par exemple, la création de barrages, le développement de l'agriculture, etc... toutes actions strictement économiques.

C - La naissance de la Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest.

L'avènement de la C.E.A.O. est marqué par les trois courants que nous venons de décrire :

- les promoteurs de l'organisation n'arrêtent pas d'évoquer à son sujet "l'unité africaine" dont elle serait un maillon (38);
- ils reconnaissent que l'idée d'union douanière est intéressante;
- mais l'union douanière est inopérante si elle n'est pas incluse dans un cadre économique susceptible de "promouvoir et d'accélérer l'industrialisation des Etats" (39). En somme, on reconnaissait l'insuffisance des organisations économiques existantes. Mais sans les supprimer, on va leur juxtaposer la nouvelle entité.

Les premières négociations en vue de la création de la C.E.A.O. eurent lieu les 20 et 21 Mai 1970 à Bamako entre le Dahomey (Bénin), la Côte d'Ivoire, la Haute-Volta, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le

(37) Voir F. BORELLA, op. cit., in AFDI 1961, p. 797.

(38) Voir le discours du Président Sangoulé Lamizana de Haute-Volta à la 3e Conférence des Chefs d'Etats de la C.E.A.O. à Abidjan, les 8-9 Juin 1977 : "Cette unité africaine dont la réalisation sera plus facilitée par les communautés économiques qui seules peuvent garantir un développement économique et culturel harmonieux dans la paix des esprits et des coeurs", in Intégration Africaine, N° 2, p. 19.

(39) Document N° 1 des travaux de Bamako des 20-21 Mai 1970, p. 2.

Sénégal; assistait en observateur le Togo. Les travaux portaient sur une vingtaine de documents (40), établis par des experts de la Communauté

(40) Documents examinés à Bamako les 20 et 21 Mai 1970 :

- Doc. N° 1 : Protocole d'accord portant création de la C.E.A.O.
- Doc. N° 2 : Rapport de présentation du projet de traité instituant la C.E.A.O.
- Doc. N° 3 : Projet de traité et protocoles annexes.
- Doc. N° 4 : Projet de nomenclature douanière et statistique.
- Doc. N° 5 : Note de commentaires, article par article du projet de traité et des projets de protocoles annexés au traité.
- Doc. N° 6 : Note concernant l'évaluation du FCD et celle de la contribution des Etats membres à son financement.
- Doc. N° 7 : Note sur l'organisation et le budget du Secrétariat général de la Communauté.
- Doc. N° 8 : Note sur la création et l'organisation du service statistique inter-Etats.
- Doc. N° 9 : Note portant sur le calendrier des travaux à effectuer avant l'entrée en vigueur de la taxe de coopération régionale (TCR).
- Doc. N° 10 : Dossier-type de présentation de demande d'agrément au régime de la TCR).
- Doc. N° 11 : Note sur le déroulement de l'enquête industrielle.
- Doc. N° 12 : Note sur les possibilités d'harmonisation des tarifs douaniers.
- Doc. N° 13 : Note sur les possibilités d'harmonisation de la fiscalité applicable aux entreprises : comparaison des codes des investissements.
- Doc. N° 14 : Note sur les conséquences financières du régime fiscal et douanier unifié, institué par le protocole C.
- Doc. N° 15 : Note liminaire sur les problèmes statistiques rencontrés au cours du recensement des échanges commerciaux entre les Etats membres.
- Doc. N° 16 : Tableau des échanges globaux, par Etat membre, extra et intra-zone par grands groupes d'utilisation.
- Doc. N° 17 : Tableau des échanges bilatéraux entre Etats membres, par grands groupes d'utilisation.
- Doc. N° 18 : Tableaux croisés des échanges bilatéraux entre Etats membres, par grands groupes d'utilisation.
- Doc. N° 19 : Echanges bilatéraux entre Etats membres ventilés entre produits locaux et produits importés.
- Doc. N° 20 : Echanges bilatéraux entre Etats membres : fiches globales par produit ainsi que fiches sur les fiscalités à la production.
- Doc. N° 21 : Echange des produits industriels originaires entre les Etats membres.
- Doc. N° 22 : Echange des bovins et ovins entre les Etats membres.

Economique Européenne (41).

Le 3 Juin 1972, les Chefs d'Etat signaient à Bamako le protocole d'accord instituant la C.E.A.O., mais on enregistrait la défection du Dahomey (Bénin). Un an plus tard, le traité et les protocoles d'application étaient paraphés à Abidjan le 17 Avril 1973. Le 1er Janvier 1974, la Communauté entrait en vigueur.

Dans cette Communauté aux facettes multiples, notre attention ne veut retenir, tout au long de cette recherche, rien que les aspects financiers, sans pour autant les isoler totalement du reste.

§ 2 : Notre perspective d'étude : les aspects financiers de la C.E.A.O.

On pourrait penser qu'il est prématuré de se pencher sur les aspects financiers de la C.E.A.O. Or, en 1980, l'organisation ne fêtait-elle pas ses sept ans, "l'âge de raison" selon le sens commun.

Mais étudier les " aspects financiers" de cette communauté, n'est-ce pas aborder le problème de l'intégration politique, douanière et économique par le mauvais bout de la lorgnette ? En effet, la structure de ce type d'organisation n'est-elle pas la suivante -de la base vers le sommet- :

- une volonté politique,
- des politiques économiques d'intégration
- et les finances n'apparaissent que comme les moyens de ces politiques ?

(41) Cette assistance a fait dire que la C.E.A.O. était une création de l'impérialisme économique de l'Europe de l'Ouest : voir : F. LE FLOHIC : La C.E.E. et son approche régionale du Nouvel Ordre International; le cas de l'Afrique de l'Ouest, Paris I, Sept. 1980, p. 384-395.

Cependant, nous remarquons qu'en étudiant les finances d'une personne publique, comme l'Etat, on découvre quelles sont les priorités politiques que les pouvoirs publics se sont assignées, et l'on s'aperçoit du même coup dans quelle mesure les politiques économiques peuvent être réalisées ou non (42).

Par ailleurs, il est admis aujourd'hui qu'il existe une corrélation entre le niveau d'intégration d'une personne publique et l'organisation de ses finances (43). L'Etat unitaire a des finances surtout centralisées, malgré les pouvoirs financiers accordés aux collectivités décentralisées. L'Etat fédéral connaît une répartition du pouvoir financier entre les Etats fédérés et la fédération (44), même si depuis une quinzaine d'années, cette dernière a tendu à renforcer ses prérogatives au détriment des Etats fédérés (45).

La question qu'il convient donc de se poser est celle de savoir si l'organisation financière actuelle de la C.E.A.O. permet de penser qu'il s'opère au sein de celle-ci une intégration économique et politique réelle.

(42) Concernant cette relation entre politiques économiques et finances publiques, dans l'ordre interne, on peut voir : P-M. GAUDEMET : "Finances publiques, budget et trésor, Ed. Montchrestien, 3e édit. 1977, p. 13.

(43) W. OATES : Fiscal federalism, New-York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

(44) Dans ce sens, on peut lire tout J. ANASTOPOULOS : Aspects financiers du fédéralisme, LGDJ, 1979, préface de P. Amselek.

(45) W. OATES : le fédéralisme financier dans la théorie et dans la pratique : application possible à la Communauté (européenne), in Rapport du Groupe de réflexion sur le rôle des finances publiques dans l'intégration européenne, Vol. 2, Contributions individuelles, Commission des Communautés Européennes, Bruxelles-Luxembourg, 1977, p. 287.

On sait combien un nationalisme certain a nui jusqu'ici aux organisations inter-africaines (46). Au sein de la C.E.A.O., telle est notre question fondamentale, assistons-nous à une juxtaposition d'intérêts étatiques ou au contraire à la naissance et au développement d'une profonde intégration politique, douanière et économique ? Si l'on doit admettre cette possibilité, alors celle-ci doit se manifester au niveau financier, car selon le mot du Professeur P. Amselek, "les finances... jouent... dans tous les domaines, le rôle d'un révélateur (47).

Pour essayer de répondre à notre interrogation, nous devons passer en revue l'organisation financière de la Communauté, et la manière dont elle effectue le financement du développement économique. Nous devons aussi examiner les différentes politiques visant à l'intégration financière de la Communauté.

A - L'organisation budgétaire de la Communauté.

1.- L'analyse de l'organisation budgétaire de la C.E.A.O. suppose en premier lieu que notre attention se fixe sur l'élaboration budgétaire dans l'institution. Il s'agira de dégager qui y détient la réalité du pouvoir financier : les organes institués pour faire vivre quotidiennement la Communauté, ou au contraire, les Etats, par l'intermédiaire des Chefs d'Etat ?

2 - Cette analyse suppose aussi l'examen de la structure des ressources

(46) Voir A. ZOUNGRANA : Aspects institutionnels de l'organisation interafricaine contemporaine, thèse de spécialité, Paris I, 1975.

(47) P. AMSELEK : Préface aux "Aspects financiers du fédéralisme" de J. Anastopoulos, op. cit. p. I.

de l'organisation. S'agit-il avant tout de ressources propres à la Communauté ou de ressources que les Etats, soit, veulent bien mettre à la disposition de l'institution, soit, attendent de l'extérieur ? Une part importante de contributions des Etats signifiera que la C.E.A.O. ne diffère pas tellement des organisations classiques du type de la défunte Société des Nations ou de l'Organisation des Nations-Unies (48) ou même de l'Organisation Internationale du Travail. Au contraire, l'existence et la qualité de ressources propres indiquera un seuil certain d'intégration financière dans l'organisation, à l'exemple des Communautés Européennes. Si de telles ressources occupent peu de place, ne doit-on pas se demander vers quelles solutions la C.E.A.O. pourrait s'orienter ?

3 - Les dépenses sont également révélatrices de l'attitude politique des Etats et des chances de réussite dans les domaines économiques où la Communauté entend intervenir. On n'ignore pas par exemple que dans les Etats dits en voie de développement, les dépenses de fonctionnement absorbent très souvent de 60 à 70 % des ressources, sinon davantage; dans certains cas, les dépenses d'équipement ou d'investissement sont quasi-inexistantes. Dans cette analyse des dépenses, il nous faudra mettre en lumière la part des dépenses de développement -et par suite d'intégration économique- par rapport aux dépenses de fonctionnement.

(48) Ch. ROUSSEAU le souligne bien à propos des ressources de ces deux organisations : voir son Traité de droit international public, Sirey, 1974, tome 2, p. 538-545 et p. 616-625.

4 - Enfin, l'exécution budgétaire -et les contrôles auxquels elle donne lieu- est susceptible de traduire cette volonté d'intégration financière et économique, ne serait-ce que par les sanctions qui pourraient être prises contre les Etats qui n'exécutent pas leurs prestations financières.

B - Le financement du développement et les politiques d'intégration financière.

1 - La C.E.A.O. s'est assigné un certain nombre de domaines économiques où elle entend agir en vue de renforcer la solidarité économique de la sous-région ouest-africaine.

Si l'analyse fait intervenir des chiffres, il faut surtout dégager la signification de l'intervention de la Communauté par rapport à celle des Etats. Ainsi pourra-t-on voir si l'Organisation prend de plus en plus les Etats en charge ou si au contraire, pour leur développement, les Etats continuent à assurer l'essentiel des dépenses.

2 - Mais en fait, ce financement communautaire ne peut se réaliser que si les Etats pratiquent une sérieuse politique d'intégration financière, tant du point de vue budgétaire que du point de vue fiscal. Notre tâche est donc de faire également le point des efforts de la C.E.A.O. dans ces domaines.

L'ordonnancement de ces questions nous conduit par conséquent à présenter nos développements selon le diptyque suivant :

Première partie : Les institutions financières de la C.E.A.O.

Deuxième partie : le financement du développement économique et les politiques d'intégration financière de la C.E.A.O.

Mais il importe de précéder ces développements d'une présentation -certes sommaire - de la Communauté, dans ses objectifs et ses organes; ce qui permettra de mieux cerner les problèmes financiers de l'institution.

CHAPITRE INTRODUCTIF : OBJECTIFS ET ORGANES DE LA COMMUNAUTE.

Notre propos est de définir dans quelle mesure les finances contribuent à l'intégration politique et économique de la C.E.A.O. Il faut qu'un bilan, même s'il est bref, soit dressé de cette situation économique. C'est pour résoudre les problèmes économiques qui leur sont posés que les Etats ont décidé de s'associer. Et dans l'esprit des initiateurs de la C.E.A.O., si les économies des Etats deviennent assez dépendantes les unes des autres, ou n'aura plus qu'à traduire ce fait par son aboutissement naturel : la fédération politique. Cette démarche est tout à fait identique à celle des Communautés Européennes (1), prises d'ailleurs universellement comme pattern en ce qui concerne

(1) Voir R. SCHUMANN : Pour l'Europe, Paris, 1963. Cette Europe, il la voyait immédiatement politique dès le départ. Cette conception transparaît d'ailleurs dès le préambule du traité de Rome (25 Mars 1957) : "... déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens..."

Mais un obstacle de taille s'opposait à ce but : la vivacité des différents nationalismes et les plaies de la 2e guerre mondiale. On a voulu le contourner par l'intégration économique. Et "à force de vivre ainsi, on finit par reconnaître un beau matin qu'on vivait en fédération depuis longtemps et il ne reste plus qu'à couronner l'édifice par des institutions politiques adéquates" : J. BOULOUIS, Cours de droit institutionnel européen, 1979/1980.

la méthode d'intégration économique (2), mais celle-ci, pour les pays dits sous-développés, s'inscrit dans les recommandations des dernières CNUCED (3).

Dans ce chapitre de présentation, tout en dégagant donc les objectifs de la C.E.A.O., nous devons dire les défis économiques que l'organisation doit relever. Il s'agit également de mettre en lumière les organes qui doivent présider à la réalisation de ces objectifs. D'où les deux sections suivantes :

Section I : les objectifs de la C.E.A.O.

Section II : les organes de la C.E.A.O.

Section I : Les objectifs de la C.E.A.O.

On pourrait résumer les objectifs de la C.E.A.O. en deux propositions : former une union douanière,

doublée d'une zone de développement économique concerté (4).

§ 1 : La création d'une union douanière.

La C.E.A.O. n'est pas une union douanière accomplie, elle se propose de le devenir. En effet, "on entend par union douanière, la substitution d'un territoire douanier à deux ou plusieurs territoires

(2) Cette référence vaut pour l'U.D.E.A.C. (union douanière et économique de l'Afrique Centrale) créée le 8 Décembre 1964; pour le Groupe Andin, né le 26 Mai 1969 à Carthagène, et pour la C.E.D.E.A.O.

(3) Celles-ci, depuis 1975 n'ont cessé d'insister sur la coopération Sud-Sud : voir par exemple : CNUCED V - Programme d'Arusha pour l'autonomie collective et cadre de négociations. Publication des Nations-Unies, New-York, 1979, point 18.

(4) Voir Doc. N° 3, Bamako 20-21 Mai 1970, article 2 al. 4.

douaniers lorsque cette substitution a pour conséquence :

- 1 - que les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives sont éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux entre les territoires constitutifs de l'union ou tout au moins pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits de ces territoires,
- 2 - et que les droits de douane et les autres réglementations appliqués par chacun des membres de l'union au commerce avec les territoires qui ne sont pas compris dans celle-ci sont identiques en substance" (5).

La C.E.A.O. n'a pas encore réalisé ces deux conditions : d'un côté, tous les droits de douane ne sont pas supprimés, ensuite, il n'existe pas encore de tarif extérieur commun. Ici, qu'il nous suffise de décrire le projet de libéralisation des échanges et de recherche d'un tarif douanier commun au sein de la Communauté.

A - Le projet de libéralisation des échanges.

"Les Etats membres conviennent... de développer les échanges de produits agricoles et industriels des Etats membres, notamment en établissant entre eux une zone d'échanges organisée"(6).

(5) Article XXIV § 8 du G.A.T.T., cité par J-C. GAUTRON, op. cit. in AFDI, 1975, p. 208.

(6) Traité C.E.A.O. article 4 al. 2, in J.O.C.E.A.O N° 1, 5 Octobre 1974, p. 2.

L'organisation de ces échanges réside :

- en une réglementation sélective concernant les produits qui vont circuler librement ou subir à l'entrée et à la sortie une taxation moindre (7);
- en une compensation des pertes fiscales et douanières dues à cette liberté de circulation.

1 - Une réglementation sélective.

Certes, une mesure importante est prise concernant les quantités de produits acceptées à la libre circulation. "La Communauté constitue un ensemble économique régional à l'intérieur duquel la circulation des marchandises originaires n'est soumise à aucune restriction quantitative" (8). Ainsi tout système des quotas est-il aboli.

On distingue deux catégories de produits.

- a) les produits du cru et les produits de l'artisanat traditionnel.

Quand ils sont originaires de la Communauté, ces produits circulent en franchise de tous droits et taxes à l'entrée des Etats. L'annexe du protocole H dresse une liste limitative des produits du cru (9).

(7) La raison de ce caractère sélectif réside dans l'importance des recettes douanières dans les budgets des pays dits en développement : voir M. DUVERGER : Finances publiques, PUF, 1965, col. Thémis, Livre II : Etude particulière de la fiscalité, p. 460.

(8) Article 5 du traité.

(9) Voir J.O. CEAO N° 1, p. 15. Il s'agit surtout de tous animaux vivants, poissons, fruits, etc...

Ce n'est qu'en 1978 qu'une définition des produits de l'artisanat traditionnel a été donnée : "par produits de l'artisanat traditionnel, on entend généralement des articles faits à la main avec ou sans l'aide d'outils, d'instruments ou de dispositifs actionnés directement par l'artisan. Les matières premières utilisées sont essentiellement d'origine communautaire (10). D'où l'on déduit qu'il s'agit de sculptures, de sacs fabriqués traditionnellement, d'instruments aratoires, etc...

b) Les produits industriels originaires.

Ils peuvent bénéficier, pour leur exportation dans les Etats membres, d'un régime préférentiel spécial reposant sur la substitution d'une taxe dite Taxe de Coopération Régionale (TCR) à l'ensemble des droits et taxes perçus à l'importation dans chaque Etat membre (11). Celle-ci ne signifie pas forcément une exonération totale.

Comment déterminer la qualité "originaire" d'un produit ? Suffit-il que l'entreprise productrice soit du droit associatif d'un Etat membre ?

Or, on sait que bon nombre d'entreprises établies dans ces pays sont en fait les filiales de sociétés étrangères. Le traité n'a donc pas retenu ce critère subjectif. Il préfère recourir à des éléments objectifs (12) . Sont donc reconnus originaires de la Communauté,

(10) Acte N° 31/78/CE portant modification de certaines dispositions du Titre II du traité relatives à l'organisation des échanges commerciaux, article 4, in J.O.CEAO N° 10, p. 14.

(11) Article 10 du traité.

(12) Protocole H, article 6, modifié par Acte N° 2-CEAO/75, in J.O.CEAO N° 2.

- les produits industriels fabriqués entièrement à partir de matières premières d'origine communautaire;
- les produits industriels fabriqués à partir de matières premières communautaires équivalant au moins 60 % de l'ensemble des matières premières totales utilisées;
- les produits industriels obtenus à partir de matières premières entièrement importées de pays tiers ou dans la fabrication desquels les matières premières communautaires utilisées représentent en quantité moins de 60 % de l'ensemble des matières premières mises en oeuvre, lorsque la valeur ajoutée est au moins égale à 35 % (13) du prix de revient ex-usine hors taxe de ces produits.

Les produits industriels qui ne remplissent pas ces deux dernières conditions sont purement et simplement exclus du champ d'application de la taxe de coopération régionale.

2 - Un système de compensation.

L'originalité de la C.E.A.O., c'est à coup sûr la taxe de coopération régionale. Elle est complétée par le Fonds Communautaire de Développement (FCD) (14). Cet instrument va réaliser la compensation avec les recettes douanières perdues du fait de l'application de la taxe de coopération régionale. Comment fonctionne le mécanisme ?

a) Le calcul du montant du fonds.

Du fait de la taxe de coopération régionale, les Etats connaissent des moins-values fiscales par rapport aux recettes qu'ils

(13) Ce taux a évolué. De 1976 à 1978, il a été de 35 %. Ensuite, il fut porté à 40 %. Il est prévu qu'il peut être modifié par décision du Conseil des Ministres : J.O.CEAO N° 4, Décision du Conseil des Ministres N° 1/CM/75 du 5 Avril 1975 à Niamey, p. 2.

(14) Article 34 du traité, J.O.CEAO N° 1, p. 5.

qu'ils auraient obtenues en l'absence de la taxe. Ces moins-values sont égales au montant des recettes escomptées si la taxe n'existait pas moins le montant perçu effectivement à cause du taux (inférieur) de la taxe. Ce sont ces moins-values qu'il va falloir combler par des contributions des Etats; et chaque Etat contribuera en fonction de sa participation aux échanges intracommunautaires. Les sommes ainsi réunies constituent le Fonds Communautaire de Développement.

b) Les versements compensatoires.

Ils sont opérés par le Fonds, sur ses ressources.

La fraction des 2/3 servira au remboursement des Etats, en fonction de leurs importations. Plus l'on importe de la Communauté et plus le Fonds vous versera. L'effet économique, c'est que la Côte d'Ivoire et le Sénégal fournissent en fait des subventions (15) aux Etats enclavés que sont la Haute-Volta, le Mali et le Niger surtout, la Mauritanie participant encore très faiblement aux échanges (16), tout en subventionnant indirectement du même coup leurs exportations.

Avec le mécanisme de la TCR et du FCD, nous sommes assez éloigné de ce qui ^aprévalu dans la C.E.E., mais assez proche de la situation de la C.E.D.E.A.O. (17).

(15) En 1975, la Côte d'Ivoire et le Sénégal réalisaient 98 % des échanges industriels communautaires et devaient verser ce même pourcentage au FCD. Voir Bulletin de l'Afrique Noire, N° 1022 du 31/10/1979, p. 19792.

(16) La même année, la Mauritanie n'avait participé que pour 0,018 % à ces échanges, voir *ibid.*, même page.

(17) Traité C.E.E., art. 9, 12, 14 et 15 prévoyant la suppression progressive et totale des droits de douane et taxes similaires; mais il ne fut jamais question de compensation.

Traité C.E.D.E.A.O. art. 12 qui prévoit la suppression totale de tous droits et taxes à l'importation dans un délai de 15 ans, mais d'ici là, un Fonds de compensation, de Coopération et de Développement assurera les compensations des moins-values fiscales.

B - La recherche d'un tarif douanier extérieur commun.

1 - L'objectif.

Les Etats membres veulent créer une frontière douanière commune. Dans la C.E.A.O. ce n'était pas possible du jour au lendemain, tout comme d'ailleurs dans la C.E.E. (18). Un délai a donc été préconisé (19). Mais que peut signifier une barrière douanière commune ? Quels sont les effets économiques escomptés ?

a) Le sens du tarif extérieur commun.

Le tarif douanier extérieur commun consacre la réalisation de l'union douanière. Ainsi, les Etats de l'union appliquent^{nt} dans leurs relations commerciales avec les tiers le même régime et autant que possible le même taux aux produits d'Etats étrangers à l'Union. Le même régime, cela signifie que les produits importés d'Etats tiers ne doivent pas bénéficier d'une situation fiscale plus favorable à celle qui prévaut entre les produits des Etats membres de l'Union. La traduction concrète, c'est que les Etats membres de l'union douanière ne peuvent pas avoir des taux différents à l'égard des produits tiers, ou tout au moins, pas trop différents. Ainsi l'union recule les barrières douanières nationales et ^{les} fixe à ses frontières.

(18) Le désarmement douanier a été réalisé dans la C.E.E. le 1er Juillet 1968. Voir, L. CARTOU : Communautés Européennes, Dalloz, 6e édit. 1979, p. 563 et s.

(19) Article 6, al. 2 du traité C.E.A.O. : ce délai est de 12 ans.

b) L'effet économique escompté.

L'union douanière protège un marché, lequel bénéficie d'une situation privilégiée par rapport au marché extérieur. L'image la plus probante est celle du club : les membres y bénéficient de tous les avantages, les tiers ne sont pas admis par principe et quand ils ont ce privilège, c'est sous un contrôle sévère.

Les produits de l'union circulant librement ne reviennent pas à des prix trop élevés, alors que les produits d'Etats tiers sont frappés d'une tare qui rend leurs prix excessifs. N'entreront donc sur le marché de l'union que les produits qu'elle ne fabrique pas, car indispensables.

La réalisation de cet objectif suppose la réalisation d'un certain nombre de conditions : l'harmonisation des droits et taxes d'importation ainsi que la détermination d'un taux commun d'importation.

§ 2 - Un développement économique concerté.

Une union douanière entre pays en développement rencontre pour sa mise en oeuvre plusieurs obstacles. Ceux-ci vont de l'insuffisance de cadres à des problèmes beaucoup plus complexes que sont le nationalisme politique et économique, en passant par les difficultés financières propres à chaque Etat et à la nécessité de protéger une industrie naissante.

Ce dernier aspect nous paraît important. Les pays dits en développement essayent de se doter d'une industrie propre. Il n'est pas certain qu'en se regroupant pour former une union douanière ils facilitent cette promotion industrielle pour chaque Etat . En effet, dans une

première phase, ces pays optent pour des industries de substitution qui par suite se retrouvent concurrentes et non pas complémentaires d'un Etat à l'autre. Dans une telle situation, l'union douanière est une gageure si elle n'est pas accompagnée d'une politique économique concertée. Cette idée était acceptée dès 1970 par les Chefs d'Etat de la C.E.A.O. : "la conférence des Chefs d'Etat décide de promouvoir et d'accélérer l'industrialisation des Etats membres en s'efforçant de réaliser un équilibre harmonieux entre eux" (20). Trois ans plus tard, les articles 3 et 4 du traité définiront la C.E.A.O. comme un cadre chargé "de favoriser le développement harmonisé et équilibré des activités économiques des Etats membres" (21). Elle mettra en oeuvre, au niveau régional, une politique active de coopération et d'intégration économique, en particulier en ce qui concerne le développement de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche, de l'industrie, des transports et communications et du tourisme.

Cette coopération a deux aspects bien distincts :

- une coopération dans un certain nombre de domaines économiques,
- la création d'entités industrielles communautaires.

(20) Doc. N° 1 des travaux de Bamako, 20-21 Mai 1970 : Protocole d'accord portant création de la C.E.A.O. Communiqué final de la Conférence des Chefs d'Etat, p. 1
et Doc. N° 5, p. 5

(21) J.O.CEAO N° 1, p. 2.

A - La coopération économique dans divers domaines.

1 - L'agriculture.

Le traité de la C.E.A.O. a été signé au moment où la sécheresse frappait cinq des six Etats membres. Que l'agriculture ait été donnée comme priorité essentielle n'est pas pour surprendre, même si une telle convention ne doit pas disposer uniquement pour l'immédiat et que constituer une communauté est une oeuvre de longue haleine.

Le but de l'organisation est d'arriver à une auto-suffisance alimentaire. Or beaucoup de facteurs ont contribué à creuser le déficit alimentaire, indépendamment de la sécheresse des dix dernières années (22). Il s'agit de l'antinomie qui existe entre, selon les économistes, "une agriculture de subsistance" et "une agriculture d'exportation".

a) Une agriculture de subsistance :

Les termes "d'agriculture de subsistance" font penser à quelque chose de primitif. En réalité, on veut dire que c'est une agriculture dont le but est de faire vivre, sans plus, les populations qui s'y adonnent. Dans les Etats de la C.E.A.O. le monde paysan représente de 70 à 90 % de la population active. L'agriculture qu'il pratique est marquée par des méthodes culturelles très anciennes :

- son matériel est très léger : daba, hilaire, coupe-coupe, mus uniquement par la force physique humaine. Dans quelques rares cas, on utilise la force animale;
- cette agriculture se pratique sur des brûlis itinérants;
- et tant qu'elle a connu une pluviométrie abondante, elle a ignoré toute forme d'irrigation;
- elle n'a jamais tendu à allier élevage et cultures.

(22) On trouvera en Annexe I, tableaux N° 1 et 2, l'évolution quantitative des principales productions de la sous-région de 1970 à 1977.

Ses productions essentielles sont le mil, le sorgho, les haricots, les niébés, le maïs, le manioc, l'igname; et assez tardivement, des productions familiales de riz.

Cette agriculture s'intéresse également à un certain nombre de produits de cueillette, venant compléter ou améliorer l'alimentation : néré, pain de singe, raisin, prunes, etc...

Le but de ce type d'agriculture est de satisfaire la consommation. Certes, elle réalise des excédents qui donnent lieu à des thésaurisations pour les cas de famines. Mais elle ne s'est jamais orientée vers une commercialisation à grande échelle.

Au total, c'est là une agriculture refermée sur elle-même. En amont, elle n'est pas en liaison avec un secteur industriel de production d'engrais ni d'outillages améliorés; en aval, elle n'est pas ouverte sur un secteur tertiaire et ne provoque pas d'importants mouvements monétaires.

Cette agriculture originelle a subi le choc de la pénétration européenne et de la colonisation qui ont valorisé certains produits en vue de satisfaire les besoins de la métropole.

b) Une agriculture d'exportation.

Quoi que n'ayant jamais pris les formes ni les dimensions de cultures similaires en Amérique du Nord ou en Amérique du Sud, on a dénommé cette agriculture, à tort, "agriculture industrielle". L'appréciation d'agriculture d'exportation ou de rente est plus convenable. Elle a et continue d'accaparer les meilleures terres et d'absorber un temps de travail de plus en plus important, au détriment des cultures vivrières (23).

(23) Sophie BESSIS : l'arme alimentaire, Maspéro, 1979, p. 20 et s.

Ses méthodes utilisent tracteurs et engrais, et quand c'est possible, en faisant une alliance entre élevage et cultures. En Côte d'Ivoire, cette agriculture s'occupe d'hévéas, de palmiers à huile, de café, de cacao, d'ananas, de banane; dans les Etats de la savane, d'arachide et de coton, cependant qu'au Mali dès 1936, on lançait des cultures intenses de riz. Après les indépendances, on vit naître de vastes plantations de canne à sucre en Côte d'Ivoire, en Haute-Volta, au Mali et au Sénégal (24).

Les Etats de la Communauté ont donc hérité, en partie, d'une politique agricole coloniale qu'ils poursuivent aujourd'hui. Pourquoi ?

La raison en est que les produits de cette agriculture sont destinés à la commercialisation, une commercialisation principalement en direction des pays dits développés ou dits Occidentaux. Les Etats obtiennent ainsi de substantielles recettes budgétaires de même que le paysan obtient des revenus destinés surtout à payer ses impôts.

Devant ces déséquilibres, la C.E.A.O., sans renoncer aux cultures d'exportation, veut orienter ses efforts essentiellement vers les cultures vivrières. Il s'agit pour elle de promouvoir la recherche agronomique, de coordonner les efforts en matière de formation agricole, de pousser à la consommation de certaines productions agricoles, d'harmoniser les politiques phytosanitaires et de protection de la faune (25).

(24) Voir Annexe I, tableau N° 3. Alors que la sécheresse provoquait des chutes sans précédent dans les productions vivrières, les cultures d'exportation enregistraient des taux de production toujours en hausse.

(25) Ces actions sont inscrites dans le protocole A, in J.O. CEAO N° 1, p. 7-8.

2 - L'élevage, le bétail et la viande.

Excepté la Côte d'Ivoire dans sa partie équatoriale, les Etats de la C.E.A.O. sont bien pourvus en bétail, gros et petit, en particulier le Mali, la Mauritanie, le Niger et la Haute-Volta (26).

Parmi le gros bétail, on trouve par ordre décroissant d'importance : les bovins, les camelins, les asins et les équins, soit en 1977, 15 921 000 unités. Pour le petit bétail, on dénombre les poules, les caprins, les ovins et les porcins, représentant plus de 66,6 millions d'unités, c'est-à-dire près du 1/8e de toute la production africaine.

Mais contrairement à l'Europe et à l'Amérique, ces résultats sont obtenus par des méthodes d'élevage plus traditionnelles :

- il n'existe pas -ou ce sont des établissements d'Etat- de fermes ni de ranches. Les animaux trouvent eux-mêmes leur nourriture au gré des transhumances, et pendant les saisons des cultures, les enfants gardent moutons et chèvres (pour qu'ils ne broutent pas les champs d'autrui) tandis que le Peul, le Maure ou le Touareg -éleveurs professionnels- promènent leur haute silhouette derrière leurs vaches et moutons et ceux qui leur sont confiés.
- L'élevage est nomade pour les bovins dans les zones sahéliennes. Il acquiert un caractère sédentaire et familial dans les régions soudaniennes.
- Il assure deux fonctions essentielles : il fournit certes de la viande pour l'alimentation, mais il demeure surtout un élément de prestige social; et il n'est qu'accessoire par rapport à l'agriculture dans les zones rurales de savane.

(26) On trouvera en Annexe II un tableau récapitulatif du cheptel communautaire en 1968 et en 1977.

- Le bétail souffre de nombreux maux : choléra, peste bovine, péri-pneumonie, trypanosomiase. Il souffre de tiques, de la mouche tsé-tsé, des glossines.

L'évocation de ces caractéristiques suffit à faire comprendre que le phénomène de commercialisation est récent et vise surtout à satisfaire la consommation urbaine.

La C.E.A.O. entend répondre aux différents problèmes du bétail et de la viande : développer quantitativement et qualitativement la production, améliorer l'état sanitaire du bétail; et pour la viande, étudier une structure adaptée de prix pour encourager la consommation. Il est également prévu l'aménagement de points d'eau et de zones de passage, de création de zones d'embouche, le développement de marchés et d'abattoirs (27).

3 - La pêche.

Les activités du monde rural de la C.E.A.O. sont très diversifiées : après l'agriculture et l'élevage, les populations se livrent également à la pêche. Pour certaines fractions des ruraux, cette activité est l'accessoire d'une occupation principale, mais la pêche est aussi pratiquée par des professionnels sur les côtes ivoiriennes, sénégalaises, mauritaniennes et sur le fleuve Niger.

(27) Voir protocole D, in J.O.CEAO N° 1, p. 9.

En effet, la Communauté possède de grandes ressources halieutiques : trois de ses pays membres ont accès à la mer; trois autres bénéficient de fleuves plus ou moins importants (28). On estime que la pêche fait vivre, dans la C.E.A.O., plus d'un million de personnes (29), mais les rendements, tant de la pêche maritime que de la pêche fluviale, seraient bien plus importants si l'armement ne demeurerait si vétuste et si la commercialisation était organisée de façon plus rationnelle.

Par ailleurs, la Communauté doit faire face à deux problèmes spécifiques : l'envasement en rapide progression des fleuves et le pillage des rivages maritimes par des navires de pêche étrangers autrement plus performants. Sur ce plan aussi, la C.E.A.O. devra se battre dans les négociations internationales pour protéger ses "zones économiques excluvises" (Z.E.E.).

Pour le reste, le développement de la pêche passe par l'accroissement et la qualité des flottes, la formation des pêcheurs, l'installation de chantiers navals pour la réparation et la fabrication de bateaux, l'amélioration des techniques de conservation (fumage, séchage, grands frigorifiques) et de transformation (30). Toutes ces actions qui demandent d'importants investissements font l'objet spécifique du protocole II (31).

(28) Le fleuve Niger pour le Mali et le Niger; les Voltas Noire, Blanche, et Rouge pour la Haute-Volta; le fleuve Sénégal, la Casamance pour le Sénégal; et même la Côte d'Ivoire dispose de la Bandama et du Sassandra.

(29) On trouvera en Annexe III, tableau N° 1 les tonnages des prises de poissons en 1976.

(30) Seules deux à trois usines de sardines et de thon existent en Côte d'Ivoire et au Sénégal.

(31) Voir J.O. CEAO N° 1, p. 10.

4 - L'industrie.

Les Etats de la C.E.A.O. connaissent une certaine industrialisation (32), mais en l'état actuel, deux types de déséquilibre frappent l'industrie de la C.E.A.O. :

- la supériorité industrielle du Sénégal et de la Côte d'Ivoire (33) sur les quatre Etats membres : ce qui pose le problème du "développement industriel harmonieux et équilibré";
- l'absence générale d'industries en amont et la présence écrasante d'industries de transformation dans tous les Etats, similaires et donc concurrentes (34). Pourtant, ce ne sont ni la main-d'oeuvre, ni les matières premières minérales qui font défaut (35). Par contre, si ce n'est le soleil, les sources d'énergie sont rares : peu de pétrole (mais 2 raffineries d'or noir, l'une au Sénégal, l'autre en Côte d'Ivoire), insuffisance d'électricité (qu'elle soit thermique ou de source hydraulique). Ajouter l'insuffisance de deux facteurs qui ont permis la "révolution industrielle européenne" : une infrastructure de communications et surtout de l'argent, de l'argent et encore de l'argent" pour paraphraser Danton. Enfin, déficience non moins grande, les Etats de la C.E.A.O. ne sont pas jusqu'ici productrices des techno-

(32) En 1978, on dénombrait 553 entreprises industrielles en Côte d'Ivoire et 247 au Sénégal (pour l'année 1976) contre 71 et 72 en Haute-Volta et au Mali. Leur chiffre d'affaires était de 550 milliards de F. CFA sur la côte éburnéenne et de 190 milliards de F. CFA au Sénégal contre 39 au Niger et 34,20 milliards au Mali.

(33) Voir Annexe IV, tableau N° 1.

(34) Annexe IV, tableau N° 2.

(35) Annexe IV, tableau N° 3.

logies qui sont mises en oeuvre chez eux. Cela implique l'importation constante de pièces de rechange et l'appel permanent à des hauts techniciens étrangers, qu'ils soient français, russes, chinois ou américains.

Voilà un ensemble de problèmes auxquels le protocole ^B veut essayer de faire face (36). Diverses décisions du Conseil des Ministres et de la Conférence des Chefs d'Etat ont tenté de le mettre en pratique, mais leur application rapide s'est constamment heurtée à un problème de financement comme nous le verrons.

5 - Les transports et communications.

L'existence de bons moyens de communications (transports par terre, air, mer, télex, téléphone) est un facteur important pour le développement d'un Etat et pour son commerce. On ne peut pas dire que la C.E.A.O. connaisse une situation très favorable dans ce domaine (37) :

- sur terre : les seuls chemins de fer existants remontent à l'époque coloniale. Les routes goudronnées ou simplement revêtues ne relient que les centres urbains entre eux, négligeant les campagnes où vit la majorité de la population. Et pour l'ensemble de la C.E.A.O., le parc automobile est loin d'atteindre le demi-million de véhicules (38)
- par air : les aéroports de classe internationale se comptent sur les doigts de la main. Ils sont situés dans les capitales et pour certains États

(36) Voir protocole ^B, in J.O.CEAO N° 1, p. 8.

(37) Voir Marchés tropicaux et Méditerranéens, N° 1830 du 5/12/1980 p. 3301-3309 et notre Annexe V.

(38) Chemins de fer : 1273 km de Dakar à Koulikoro (Mali) et 1027 km d'Abidjan à Ouagadougou (Haute-Volta).

dans des villes d'importance économique certaine : Yamoussokro en Côte d'Ivoire, Bobo-Dioulasso en Haute-Volta. Cependant, toutes les villes de 7 à 30 000 habitants disposent de petits aéroports dont les terrains d'atterrissage sont construits en terre battue. Ils ne reçoivent que de petits appareils.

Sur les six Etats de la Communauté, quatre participent au capital de la plurinationale Air Afrique; il n'empêche que chaque Etat dispose de sa flotille aérienne de 5 à 10 petits et moyens appareils.

- Les transports maritimes et fluviaux auraient pu être plus importants (39). Mais les côtes offrent peu d'abris et les cours d'eau sont souvent coupés de rapides et de chutes, de sorte qu'ils ne sont navigables que par biefs. Dans la maîtrise de la mer et des fleuves, certains Etats possèdent des compagnies de navigation : c'est le cas de la Côte d'Ivoire, du Sénégal et du Mali, mais seule la Société Ivoirienne des Transports maritimes (SITRAM) présente les caractéristiques d'une entreprise vraiment viable (40).

- Dans le domaine des télécommunications, le dépouillement de la Communauté est frappant. Seules les capitales disposent d'un central téléphonique et de télex vraiment dignes de ce nom; elles sont reliées aux autres villes par un système de fils aériens dont l'entretien est fort difficile à cause des distances. Les capitales sont reliées

(39) Les ports maritimes sont : Dakar, Abidjan, Nouakchott;

les ports fluviaux : Saint-Louis, Kayes, Bamako, Ségou, Mopti, Gao, Niamey et Ziguinchor.

(40) En 1979, elle a assuré le transport international de 1,1 million de tonnes de marchandises.

entre elles, soit par un système manuel, soit par un système automatique.

Les difficultés au développement des voies et moyens de communications modernes sont d'ordre historique d'abord. Tous les moyens dont

nous venons de faire état étaient inconnus avant la colonisation et ils venaient rompre un mode de vie local où les pistes suffisaient et sur lesquelles, chevaux, ânes et chameaux assuraient le transport des marchandises et le tam-tam tenait lieu de téléphone.

Mais surtout, la pauvreté financière des Etats n'a pas permis de réaliser, depuis les indépendances, les multiples projets de routes goudronnées, de chemins de fer, de ports et d'aéroports.

L'étendue de certains Etats (Mali, Niger et Mauritanie, couvrent chacun, plus d'un million de km²) constitue un obstacle de taille au développement des voies et moyens de communications. On doit y adjoindre la présence des déserts ou de la forêt équatoriale qui offrent de grandes résistances au percement ou à la construction des routes et des chemins de fer.

Pour la C.E.A.O., il y a là un domaine dont le caractère communautaire est patent et où elle pourrait réaliser de grands investissements financiers. Mais il semble que la tâche dépasse les moyens dont on dispose. C'est pourquoi le protocole F laisse bien entendre qu'il ne peut s'intéresser à tous les aspects des problèmes relatifs aux communications (41). Il se contenterait de coordonner les efforts des Etats dans ce domaine et d'aider à la création de certains matériels ou de société de transports (42) : c'est peut-être la raison de la

(41) Voir article 1 du protocole F, in J.O.CEAO N° 1, p. 10 : "En vue de la mise en oeuvre d'une politique commune de coordination et de développement..."

(42) En particulier la fabrication de wagons et la constitution d'une société communautaire des transports maritimes.

brièveté de ce texte (4 articles seulement).

6 - La promotion des échanges.

Non ! décidément, "l'Afrique ne commerce pas avec l'Afrique", contrairement au titre de l'ouvrage de M. Vinay. Des études statistiques ont montré que ^{dans} la sous-région ouest-africaine, plus de 60 à 80 % des échanges commerciaux se faisaient avec des pays hors d'Afrique. Si l'on soustrait la proportion (faible) allant aux autres Etats africains, on peut s'a-percevoir que les Etats de la C.E.A.O. ne commerçaient pas entre eux.

L'objectif d'une union douanière est là pour pallier cette lacune. Mais l'organisation a entendu aller plus loin : faire connaître les produits et les possibilités commerciales de chaque Etat, tant à l'intérieur de la Communauté qu'à l'extérieur (Afrique et reste du monde). A cet effet, le protocole C est censé réaliser "la promotion communautaire des échanges de produits des Etats membres à l'intérieur de la Communauté et à destination des pays tiers" (43).

Pour mettre en oeuvre le processus de formation d'une union douanière, pour traduire dans les faits la politique de développement économique concertée, les seules décisions et actions des Etats sont insuffisantes; les seuls investissements publics ou communautaires ne peuvent permettre d'atteindre ces objectifs. C'est pour associer les ressortissants de la Communauté à leur réalisation que le traité a prévu d'organiser la libre circulation des capitaux.

(43) Voir le protocole C, in J.O.CEAO N° 1, p. 8-9.

7 - La libre circulation des capitaux.

La C.E.A.O. ne constitue pas une union monétaire, même si 4 Etats membres appartiennent à l'Union Monétaire Ouest-Africaine (44), et que le Mali et la Mauritanie ont chacun leur monnaie nationale (45). Certes, entre les Etats membres de l'UMOA aucun problème de convertibilité ne se pose, mais il demeure un contrôle des transferts de capitaux, surtout pour les opérations de gros investissements en capital. Pour le Mali, la convertibilité du franc malien non plus ne pose pas de problème depuis les accords franco-maliens du 27 Mars 1967 accordant la libre convertibilité entre le franc français et le franc malien et par voie de conséquence entre le franc malien et le franc C.F.A. Mais il demeure cependant un problème de transferts des capitaux contrôlés par la Banque Centrale du Mali et le Trésor. En ce qui concerne la Mauritanie, deux obstacles doivent être surmontés par les agents économiques : la convertibilité soumise à un contrôle des changes et le transfert des capitaux, soumis lui aussi à des limitations quantitatives et qualitatives.

Pour surmonter ces entraves à la circulation des capitaux, l'article 39 al. 1 du traité décide : "la circulation... des capitaux entre les Etats membres est libre" (46)

(44) Voir le traité du 12 Mai 1962, modifié par le traité du 13 Novembre 1973.

(45) Le Mali a créé sa propre monnaie dès Juin 1962 et le change des billets eu lieu le 2 Juillet 1962. Pour sa part, la Mauritanie a quitté l'UMOA le 19 Juin 1973.

(46) Voir J.O.CEAO N° 1, p. 6.

Malgré la ratification du traité, cette disposition large a du mal à s'appliquer. Cependant, par sa résolution N° 2/78/CE du 27 Octobre 1978, la Conférence des Chefs d'Etat donnait mandat au Secrétaire général d'élaborer un projet d'accord sur la libre circulation des capitaux (47). Un avant-projet d'accord, réalisé en 1979, fut soumis à un groupe d'experts des Etats membres en septembre de la même année, et discuté par les Chefs d'Etat à leur conférence d'Octobre 1979 à Nouakchott. Ces deux instances pensèrent que l'étude n'était pas au point et confièrent à des représentants des Banques Centrales des Etats membres le soin de la poursuivre.

En Avril 1980, leurs travaux avaient débouché sur un rapport et un "projet d'accord sur la libre circulation des capitaux". Soumis au Conseil des Ministres des 24-25 Avril 1980, ce projet ne recueillit pas leur assentiment (48). Ce n'est pas pour autant que la C.E.A.O. désespère d'aboutir un jour à cette libre circulation des capitaux : celle-ci manifestera la réalité de l'union douanière et facilitera grandement le développement économique concerté.

B - La création d'industries plurinationales communautaires.

1 - Le contexte économique actuel de la C.E.A.O. révèle bien l'existence d'industries nationales plus concurrentes que complémentaires. Il a semblé aux promoteurs du traité qu'il était possible de réaliser des économies d'échelle en créant des entreprises plurinationales. C'est ce qui résulte d'un certain nombre de dispositions : "En vue de réaliser un développement industriel plus rapide et mieux équilibré,

(47) Voir J.O.CEAO N° 10, p. 19.

(48) Point 5 de l'ordre du jour du Conseil des Ministres des 24-25 Avril 1980 à Niamey; doc. N° 19/F-CA/80. On notera que c'est le Conseil d'Administration du FOSIDEC qui a eu à en connaître.

le Secrétariat général est investi de la mission de promouvoir l'adoption d'un statut-type de société plurinationale permettant la participation de plusieurs Etats au capital des grandes entreprises implantées dans la région; de promouvoir la création en commun par plusieurs Etats membres d'entreprises plurinationales" (48a).

Mais ce texte ne donne pas de précisions sur les moyens à mettre en oeuvre pour la création de ces entreprises plurinationales.

S'agira-t-il d'entreprises étatiques ? Accepteront-elles des participations de ressortissants de la Communauté ? Fera-t-on appel à des investisseurs étrangers ? Depuis le traité, ces questions n'ont reçu aucun éclaircissement.

2 - Les domaines possibles de telles créations.

Une seule unité plurinationale a été évoquée dans le traité : la compagnie multinationale de navigation (48b), encore qu'il soit inadéquat de parler à ce propos d'une industrie, sinon dans un sens large.

On imagine donc qu'il peut s'agir d'industries lourdes : sidérurgie, raffinerie de pétrole, la cimenterie.

Mais certains domaines, non moindres, pourraient être concernés : les conserveries de poissons, les industries du travail du cuir et des peaux, etc...

On le voit : la C.E.A.O. comporte un aspect politique, mais les aspects économiques sont prépondérants. Ils soulignent bien l'intérêt à porter aux problèmes financiers de la Communauté. C'est pour coordonner et promouvoir la réalisation de ces objectifs économiques et politiques que les organes de la Communauté ont été conçus.

(48a) Protocole B, art. 2 al. 5 et 6, J.O.CEAO N° 1, p. 8

(48b) Protocole F, art. 1 al. 2, J.O.CEAO N° 1, p. 11.

Section II : Les organes de la C.E.A.O.

A propos des institutions européennes, M. Cartou note qu'elles ont été conçues "selon les principes du droit public interne, non du droit international"(49). Il voulait souligner par là l'autonomie de cette branche de droit qu'on appelle le "Droit institutionnel européen".

L'assertion peut être appliquée en grande partie aux organes de la C.E.A.O. : on a prévu un organe d'exécution, des organes législatifs et consultatif et un organe judiciaire. Mais en réalité, les organes législatifs et consultatif expriment les positions des Etats : ils acquièrent ainsi un caractère politique très prononcé.

§ 1 : Les organes politiques.

La Conférence des Chefs d'Etat, son organe subsidiaire, le Conseil des Ministres et le Comité des Experts constituent la trilogie des organes politiques de la Communauté.

A - La Conférence des Chefs d'Etat.

Les Chefs d'Etat, réunis pour discuter des problèmes de la C.E.A.O. forment une autorité spécifique, dénommée la "Conférence des Chefs d'Etat". Celle-ci a lieu une fois l'an et aussi souvent que nécessaire, si elle est convoquée à l'initiative du Président en exercice ou à la demande d'un ou de plusieurs chefs d'Etats membres"(50). Quelle est sa composition ? Quelles sont ses compétences.

(49) L. CARTOU, op. cit. p. 83.

(50) Traité, article 31, al. 2, in J.O.CEAO N° 1, p. 4.

1 - Composition.

L'article 31 du traité énonce très simplement : "la Conférence des Chefs d'Etat est constituée par les Chefs d'Etat des pays membres". La réalité est plus complexe si l'on se réfère au règlement intérieur des instances supérieures de la Communauté (51).

L'on remarquera dès l'abord que l'on ne parle que des Chefs d'Etat et non pas des Chefs de gouvernement (52). La raison en est que l'ensemble des pays de la C.E.A.O. connaît un régime présidentiel, plus ou moins partagé comme au Sénégal, quand ce n'est le régime militaire où "l'homme fort" détient la réalité du pouvoir, même s'il est flanqué d'un premier Ministre (53). En effet, la question est de savoir qui détient le pouvoir de négociation des traités et engagements internationaux. Dans les constitutions ouest-africaines et dans les cas de régimes militaires, ce pouvoir revient au Chef de l'Etat qui "négocie et approuve les traités et engagements internationaux" (54).

Ce choix limité aux Chefs d'Etat est celui opéré par l'U.D.E.A.C. et la C.E.P.G.L. (55). Le Groupe Andin pour sa part, à ce niveau

(51) J.O.CEAO N° 11, 1979, P. 8. Règlement intérieur adopté par Acte N° 34/78/CE du 27 Octobre 1978.

(52) M. B. KEITA fait erreur en parlant de Chefs d'Etat et de Gouvernement, cf. op. cit. p. 24.

Pour la C.E.D.E.A.O., on parle de Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement (art. 4 du traité). Par ailleurs, nous montrerons que la Conférence des Chefs d'Etat de la C.E.A.O. n'est pas le Conseil Européen de la C.E.E. même si elle comporte une partie des pouvoirs de celui-ci. Cependant, il faut remarquer que le Conseil Européen fait plus appel aux Chefs de Gouvernement qu'aux Chefs d'Etat.

(53) Nous pensons au cas actuel de la Mauritanie où en Juillet 1978 les Militaires ont pris le pouvoir. Quoiqu'on créât un poste de Premier Ministre c'est toujours le Chef de l'Etat qui a participé aux réunions au niveau des Chefs d'Etat. Pour le Niger, le "tombeur" de Hamani Diori est non seulement Chef de l'Etat, mais également Chef du Gouvernement.

(54) Voir Constitutions de la Côte d'Ivoire, de la Haute-Volta, du Mali et du Sénégal sur ce point.

(55) Communauté Economique des Pays des Grands Lacs, comprenant le Zaïre, le Rwanda et le Burundi, créée le 20 Septembre 1976 à Gisenyi (Rwanda).

ne parle que de "Représentants plénipotentiaires appartenant aux Gouvernements des Etats membres" (56).

En droit des organisations internationales économiques, ce trait de la C.E.A.O. rappelle plus la C.N.U.C.E.D. que la C.E.E. car il renforce le caractère contractuel de chaque décision, alors que celle-ci ne devrait être que la poursuite d'une même politique entreprise dès le traité constitutif. Par là, on peut infléchir l'application du texte initial dans un sens plus éloigné de ce qui a été voulu au départ. ~

Au niveau de la C.E.E. il existe une réunion des Chefs d'Etat et de Gouvernement dénommée le Conseil européen (57). Au delà de la

(56) Art. 5 de l'Accord de Carthagène, cité par M. GARRAUD : le Groupe andin, un système juridique au service d'une nouvelle stratégie du développement, in Annuaire du Tiers-Monde 1976, p. 255.

(57) cf. L. CARTOU, op. cit. p. 122-125.

Au départ, il s'agissait de conférences réunissant les responsables des Exécutifs des Etats membres, soit chefs d'Etat, soit chefs de Gouvernement. Les plus importants de ces sommets ont été ceux de la Haye (1969) et de Paris (1972). Ils avaient pour tâche de débloquer la construction européenne et de prendre divers engagements politiques. Depuis 1974, ces sommets sont devenus les "Conseils Européens" qui se tiennent régulièrement. L'importance de ces réunions a posé le problème de leur institutionnalisation. Consulté, le Professeur VEDEL, en 1972, répondait qu'il ne souhaitait pas la poursuite d'une telle pratique : le nom changea; la réalité de ces rencontres demeura. Pour M. Cartou, c'est un "phénomène extracommunautaire", quand M. BOULOUIS (Cours de droit institutionnel européen, 1979/1980) pense qu'ils s'agit d'une composition du Conseil, cf. art. 145 à 154 du traité de Rome, et 1 à 8 du traité de fusion des institutions du 8 Avril 1965, modifié en 1975. Il se fonde sur l'article 2 de ce traité qui dispose : "le Conseil est formé par les représentants des Etats membres. Chaque Gouvernement y délègue un de ses membres". Mais on peut se demander si l'interprétation de M. Boulouis n'est pas trop littérale; la pratique avait voulu qu'on entende par Conseil, le "Conseil des Ministres", et ce n'est pas parce que l'art. 2 ne précise la qualité des "représentants des Etats membres" qu'on peut penser qu'il s'agit de n'importe quel représentant, fut-il le Chef de l'Etat ou le Chef du Gouvernement.

querelle des auteurs pour savoir s'il s'agit là d'une institution ou non de la C.E.E. on peut en tout cas observer que ce Conseil européen n'a rien de commun avec la Conférence des Chefs d'Etat de la C.E.A.O. Tout au plus on peut avancer que l'un et l'autre permettent de débloquent tout grippage dans le fonctionnement des Communautés concernées.

Dans la pratique, la Conférence des Chefs d'Etat de la C.E.A.O. reste une institution ouverte. A ces rencontres, "chaque Etat est représenté par le Chef de l'Etat ou son représentant, assisté d'un ou de plusieurs Ministres et éventuellement du Chef de délégation représentant son pays devant le Comité d'Experts" (58). Ainsi, la Conférence des Chefs d'Etat peut ne pas réunir que les Chefs d'Etat. Plusieurs Ministres, en premier, les Ministres des Affaires Etrangères et en second lieu les Ministres économiques participent aux travaux, sauf aux huis clos.

La Conférence siège à tour de rôle dans chacun des Etats membres dans l'ordre de désignation alphabétique des Etats, pendant une année civile. Sa présidence est assurée par le Chef de l'Etat dans lequel siège la Conférence. Le président en exercice fixe les dates et lieux des réunions et arrête l'ordre du jour. Le règlement intérieur précise cependant que la Conférence des Chefs d'Etat se réunit en session annuelle ordinaire dans la deuxième quinzaine du mois d'Octobre (59). En cas de session extraordinaire, date et lieu sont fixés par le Président de la Conférence.

(58) Article 4 du règlement intérieur, J.O.CEAO N° 11, p. 9

(59) Article 1 du règlement intérieur.

Un autre élément à prendre en compte, c'est que des délégations de pays non membres de la C.E.A.O. ou d'organisations et d'institutions internationales peuvent être invitées à participer aux travaux de la Conférence des Chefs d'Etat. Ainsi le Togo et le Bénin ont été régulièrement invités, de même que des organisations et institutions comme la B.A.D, la B.O.A.D, l'U.A.P.T, le C.I.L.S.S, la Manu River Union, la Caisse Centrale de Coopération Economique, le P.N.U.D, l'U.N.E.S.C.O, etc... (60).

Etant donné que toute décision de caractère politique ne peut être prise que par la Conférence des Chefs d'Etat et que celle-ci ne peut être en session permanente, le Président a un rôle particulier. Pendant toute une année civile, en cas de besoin, c'est à lui que le Secrétaire général recourra, et il peut prendre la décision au nom de ses collègues. Il peut le faire immédiatement et personnellement. Il peut recourir au mécanisme de la consultation à domicile, soit par voie téléphonique, soit par l'envoi d'un émissaire. Ce président dispose d'un pouvoir budgétaire : il est le seul habilité à autoriser les transferts de crédits.

On s'aperçoit ainsi que la Conférence des Chefs d'Etat est en fait une réalité complexe. Quelles sont, à présent, ses compétences ?

(60) B.A.D. : Banque Africaine de Développement

B.O.A.D. : Banque Ouest-Africaine de Développement

U.A.P.T. : Union Africaine des Postes et Télécommunications

P.N.U.D. : Programme des Nations-Unies pour le Développement

U.N.E.S.C.O.: Organisation des Nations-Unies pour l'Education, la Science et la Culture.

2 - Compétences.

La Conférence des Chefs d'Etat détient deux types de pouvoirs : un pouvoir général de légiférer et un pouvoir de décider des questions importantes.

La Conférence a une fonction législative, "en ce sens qu'elle jouit de la faculté de délibérer et d'adopter des résolutions qui ont valeur de décision ou de recommandation. Elle fait la loi" (61) et B. Kéita d'ajouter : "la Conférence des Chefs d'Etat a pour tâche de formuler la politique générale à suivre... et d'approuver les normes rendant possible la coordination des plans de développement" (62).

Ce pouvoir de législateur de la Conférence est indéniable. Il se situe à deux niveaux : il est un pouvoir constituant et un pouvoir législatif ordinaire. Cette situation n'est pas sans rappeler les compétences d'une Assemblée Nationale ou d'un Parlement. Pouvoir constituant originaire, puisqu'elle a adopté le traité constitutif et les protocoles annexes qui en sont reconnus "parties intégrantes". Pouvoir constituant dérivé, puisque c'est également la Conférence des Chefs d'Etat qui peut modifier le traité et les protocoles. Et de tels changements sont fréquents.

C'est aussi un pouvoir législatif ordinaire. Parmi les actes de législation ordinaire, on peut classer l'adoption de l'harmonisation des législations nationales en matière douanière, du statut du personnel de la Communauté, du budget de la Communauté.

(61) A. ZOUNGRANA, op. cit. p. 45

(62) B. KEITA, op. cit. p. 31.

Par contre, certaines décisions de la Conférence ont le caractère d'un décret : telles les nominations du Secrétaire général, du Secrétaire général adjoint, de l'Agent comptable, ou du Contrôleur financier. Toutes ces décisions qui ont une valeur normative précise sont appelées "Actes"; d'ailleurs le traité spécifie bien qu'elles doivent ^{être} prises à l'unanimité (63). C'est en somme un droit de veto permanent accordé à chaque Etat. Ici, on relèvera une différence avec les Communautés Européennes où l'unanimité n'est pas forcément la règle, car selon l'article 148-1 du traité de Rome, le vote du Conseil obéit au principe majoritaire "sauf disposition contraire" (64).

Enfin, d'autres décisions n'ont que la valeur d'une recommandation ou d'une résolution. Elles n'ont donc pas de caractère obligatoire comme les précédentes.

On s'aperçoit par cet examen de la différence qui existe entre la Conférence des Chefs d'Etat de la C.E.A.O. et le Conseil de la C.E.E. Celui-ci n'a pas de pouvoir constituant, tout comme d'ailleurs le Conseil Européen. Il n'a qu'un pouvoir législatif ordinaire. Par contre, la Commission du Groupe Andin peut être rapprochée, quant aux compétences, des Conférences des Chefs d'Etat de la C.E.A.O., de l'U.D.E.A.C. et de la C.E.D.E.A.O. Comme elles, elle définit la politique générale de la sous-région, prend les décisions

(63) Parmi ces dispositions contraires (= où l'unanimité est requise) : traité C.E.E. : art. 51, 54, 56-2, 57-2, 75-3, 84, 99, 100, 103, portant sur des questions relatives à la concurrence, à l'harmonisation des législations nationales, etc...

(64) Article 31 al. 10 du traité, J.O.CEAO N° 1, p. 5.

portant sur l'ensemble des matières couvertes par l'accord d'intégration ainsi que toutes les mesures nécessaires à la réalisation de ces objectifs; elle décide des règles nécessaires à la coordination des plans de développement et de l'harmonisation des politiques économiques des Etats membres; elle approuve le budget annuel, détermine les contributions des Etats membres. Seul le rythme des sessions diffère, puisqu'il est de 3 sessions ordinaires pour la Commission du Groupe Andin (65). C'est seulement en cas de blocage des institutions que la Junta, correspondant du Conseil Européen, intervient.

La Conférence des Chefs d'Etat de la C.E.A.O. tient donc une session annuelle⁽⁶⁶⁾. Il faut un organe aux rencontres plus fréquentes et qui, remplissant pratiquement les fonctions de la Conférence, puisse lui être considéré comme subsidiaire. C'est le Conseil des Ministres.

B - Le Conseil des Ministres.

Agissant "dans le cadre de la politique générale définie par la Conférence des Chefs d'Etat" (67), le Conseil des Ministres apparaît comme le prolongement de la Conférence des Chefs d'Etat. Quelles sont sa composition et ses attributions ?

1 - Composition.

Le Conseil des Ministres est composé de Ministres de chacun des Etats membres. Sa composition varie en fonction des sujets traités. Ainsi, l'on pourrait penser que tout Ministre, de prima facie peut faire partie du Conseil. Théoriquement, cela est admissible. Mais vu

(65) M. GARRAUD, op. cit. p. 255.

(66) A ce jour, il n'y a pas encore eu de session extraordinaire.

(67) Article 32 du traité, J.O.CEAO N° 1, p. 5.

que les sujets traités sont la plupart du temps des questions économiques, ce sont les Ministres économiques qui composent le Conseil le plus souvent : Ministres des finances, de l'Economie, du Commerce, du Plan, du Développement Industriel ou Rural.

Tout comme pour la Conférence des Chefs d'Etat, des Ministres délégués de pays non membres de la Communauté peuvent participer aux travaux, de même que des Invités d'organisations régionales.

Par ailleurs, ces Ministres sont accompagnés, lors des sessions, de toute une armada de conseillers, de directeurs de cabinets ou de secrétaires généraux des Ministères.

Le Conseil des Ministres se réunit au moins deux fois par an, mais des sessions extraordinaires peuvent être demandées soit par le Secrétaire général, soit par le Président en exercice du Conseil, soit par le Président de la Conférence des Chefs d'Etat. Le règlement intérieur indique que les deux sessions ordinaires du Conseil ont lieu dans la deuxième quinzaine du mois d'Avril et dans la deuxième quinzaine du mois d'Octobre. Le Président du Conseil est du pays qui assure la présidence de la Conférence des Chefs d'Etat.

Le Conseil siège en principe au siège de la Communauté, mais souvent, les rencontres ont lieu dans le pays qui assure la présidence. Quels sont ses pouvoirs ?

2 - Attributions du Conseil des Ministres.

"Le Conseil des Ministres est chargé de promouvoir toutes actions tendant à la réalisation des objectifs de la Communauté" (68). On croirait lire l'article 145 du traité de Rome, mais alors que le

(68) Article 31 du traité, J.O.CEAO N° 1.

Conseil des Ministres de la C.E.E. dispose d'un pouvoir de décision "initial", celui de la C.E.A.O. n'agit que dans le cadre de la politique générale définie par la Conférence des Chefs d'Etat, c'est-à-dire comme organe d'application des décisions de la Conférence.

Si l'on peut se permettre ce genre de rapprochement, on dira que le Conseil des Ministres de la C.E.A.O. dispose d'un pouvoir réglementaire, non pas autonome (69), mais subordonné. Mais ses domaines d'intervention sont très diversifiés.

Ainsi, en fonction des actes déjà pris par les Chefs d'Etat, il reviendra au Conseil d'accepter ou de modifier la nomenclature douanière et statistique unifiée, d'établir le règlement intérieur du FOSIDEC. Ce pouvoir normatif ne peut intervenir qu'après les actes posés par les Chefs d'Etat.

Par ailleurs, il appartient au Conseil de nommer les Directeurs des Directions opérationnelles du Secrétariat général, ou de les révoquer. En matière budgétaire, il doit d'abord se prononcer sur le budget de la Communauté avant que celui-ci ne soit porté à l'approbation des Chefs d'Etat; mais cette acceptation ne lui confère pas un caractère exécutoire. Le pouvoir le plus important de ce Conseil est celui d'agréer les produits industriels communautaires au régime de la taxe de coopération régionale(70).

(69) cf. Théorie générale des Actes, selon Eisenmann.

(70) Pour illustrer tous ces points, on peut se référer aux J.O.CEAO :
- N° 4, 6 Novembre 1976: Décision N° 1/CM/75 fixant le pourcentage de valeur ajoutée requis pour conférer l'origine communautaire aux produits industriels fabriqués dans la Communauté, p. 2.
- N° 5, 4 Décembre 1976 : Décision N° 3/76/CM fixant le taux de la TCR applicable en Mauritanie à l'importation de certains produits industriels bénéficiaires de ce régime, p. 2.
- N° Spécial, Août 1977 : toutes les décisions portent sur l'octroi du régime TCR à des produits industriels communautaires.
- N° 13 : Décision N° 1/CM/80 mettant fin aux fonctions d'un Directeur, p.47.

Les actes normatifs ainsi posés par le Conseil des Ministres s'appellent des "Décisions" (71).

Le Conseil peut enfin prendre des résolutions. Comme les recommandations de la Conférence des Chefs d'Etat, celles-ci invitent le Secrétariat général à préparer un programme d'action dans un domaine déterminé ou les Etats à adopter telle ou telle attitude (72).

C'est par cet aspect que le Conseil apparaît le plus comme organe subsidiaire de la Conférence des Chefs d'Etat, puisqu'il reprend ainsi à son compte la "définition de la politique générale de la Communauté."

Depuis la création du FOSIDEC en 1977, le Conseil des Ministres a acquis une fonction nouvelle. Composé en formation spéciale, il constitue le Conseil d'Administration de cette institution financière. Il fixe l'octroi des garanties, les participations du fonds aux entreprises privées, le budget du fonds. Il accepte les prêts.

Il apparaît ainsi que le cadre d'intervention du Conseil des Ministres de la C.E.A.O. est beaucoup plus circonscrit que celui du Conseil de la C.E.E. Ce n'est pas non plus le cas de la Commission du Groupe Andin dont les compétences sont quasi-semblables à celles de la Conférence des Chefs d'Etat de la C.E.A.O. Par contre, les Conseils des Ministres de la C.E.D.E.A.O., de l'U.D.E.A.C et de la C.E.P.G.L. connaissent les mêmes limites.

(71) Article 32 al. 5 du traité.

(72) J.O.CEAO N° 5, p. 7-8 : Résolutions diverses, relatives à l'extension des eaux sous juridiction nationale des Etats membres de la Communauté, à l'harmonisation des règles d'attribution des titres de nationalité aux navires de pêche dans les Etats membres de la Communauté, à la formation des cadres, au renforcement de la coopération sous-régionale, etc...

C - Le Comité des Experts.

Il en est du Comité des Experts de la C.E.A.O. comme du Comité des Représentants Permanents (COREPER) de la C.E.E. créé dès 1958 et entériné par l'article 4 du traité de fusion des exécutifs du 8 Avril 1965. Ils sont tous deux nés d'une nécessité. En effet, il faut une instance élargie, sinon permanente de préparation des travaux du Conseil des Ministres.

Dès la création de la C.E.A.O., les travaux des Conseils des Ministres ont toujours été précédés de ceux du Comité des Experts. Pourtant, on n'en trouve nulle part trace dans le traité. C'est le règlement intérieur des instances supérieures de la Communauté qui en fait mention (73). Cependant, entre le COREPER et le Comité des Experts, existent de notables différences. Les membres du COREPER sont des représentants permanents auprès de la Commission européenne et ils ont rang d'ambassadeurs et peuvent être assistés d'un représentant permanent adjoint ayant rang de ministre plénipotentiaire. Ensuite, le COREPER peut, dans certaines conditions, décider aux lieu et place du Conseil (74). Il n'en va pas pareillement du Comité des Experts. Quelle est donc sa composition; quels sont ses pouvoirs ?

(73) J.O.CEAO N° 11, 1979, p. 8. Règlement intérieur adopté par Acte N° 34/78/CE du 27 Octobre 1978.

(74) "Dès que le Conseil est saisi d'une proposition de la Commission, il la transmet avant tout examen au Comité des Représentants permanents (si elle est de nature politique) ou au Comité des Représentants permanents Adjoints (si elle est de caractère technique). Les questions sur lesquelles les Représentants Permanents et la Commission sont parvenus à un accord unanime sont adoptées sans débat par le Conseil". J.-P. QUENTIN, in Notes et Etudes documentaires, 19 Octobre 1976, N° 4323-4324-4325, p. 10.

1 - Composition.

Le Comité des Experts a une composition très variable. Il se réunit deux fois par an , c'est-à-dire avant chaque session ordinaire du Conseil des Ministres. Il n'est pas placé de façon permanente auprès du Secrétariat général. C'est au sein de chaque Etat membre que des Comités nationaux-CEAO ont été créés, ayant pour mission de suivre l'évolution du processus d'intégration communautaire. Ils ont à leur tête un Président. Ces Comités nationaux n'interviennent pas directement dans le fonctionnement de la Communauté. C'est d'eux pourtant qu'émaneront les représentants composant le Comité des Experts.

Il s'agit d'un certain nombre de chefs de services nationaux ou d'agents publics (75) reconnus pour leurs compétences dans des matières déterminées. Il apparaît ainsi que la composition du Comité variera selon la nature des sujets traités : questions budgétaires, sujets économiques, etc...

Le nombre de représentants au Comité des Experts a été limité, par pays, à dix personnes (76).

Une fois en session, le Comité des Experts se divise généralement en Commissions : commission de la promotion des échanges, du développement industriel, de la pêche, des affaires administratives et financières, etc... Quelles sont ses attributions ?

2 - Attributions du Comité des Experts.

Le Comité des Experts n'a pas de pouvoir normatif. Il n'adopte

(75) Des agents économiques privés ne sont pas encore sollicités pour les travaux du Comité des Experts. Cependant, vu le caractère de certaines questions, on peut retenir l'hypothèse où le Comité pourrait recourir à eux, ne serait-ce que pour information sur des points techniques; cela pourrait suppléer également à l'absence d'un Comité Economique et Social dans la Communauté.

(76) Article 4 du règlement intérieur, in J.O.CEAO N° 11, p. 9.

que des textes ou plus exactement n'émet que des avis sur ces textes. C'est plus un pouvoir consultatif qu'un pouvoir décisionnel, portant sur toutes les affaires qui lui ont été soumises. Il peut conseiller telle attitude et le Conseil des Ministres adopter une autre.

Cependant, le rôle du Comité des Experts nous paraît important à deux titres :

- c'est à son niveau que transparaît l'intérêt communautaire que chaque administration nationale porte à la Communauté;
- ensuite, il permet d'aboutir rapidement à des conclusions et à des décisions au niveau du Conseil des Ministres.

Ainsi se présentent les organes que nous préférons appeler "politiques" dans la mesure où les décisions qu'ils prennent sont très marquées par le souci de l'intérêt national qu'il faut concilier avec l'intérêt communautaire. Mais, il faut noter une lacune : l'absence d'une Assemblée Communautaire. Certes, les constitutionnalistes nous diront que la fin de ce siècle a vu le dépérissement du rôle des Parlements au profit de pouvoirs exécutifs forts. Néanmoins, dans le cadre d'une organisation comme la C.E.A.O. il importe que l'oeuvre de coopération et d'intégration ne soit pas seulement le fait de quelques Présidents, si compétents et si clairvoyants soient-ils. Il est vrai que même dans la C.E.E. l'Assemblée apparaît plutôt comme un boulet qu'un organisme participant à l'accélération du processus intégrationniste. Et son élection au suffrage universel n'a pas conduit à l'élargissement de ses compétences.

Pourtant, nous restons convaincu pour notre part qu'une Assemblée pour la C.E.A.O. aurait un double mérite :

- d'abord celui de ne pas laisser aux seuls Chefs d'Etat le soin d'élaborer la politique générale d'intégration;
- ensuite, d'être un lieu de popularisation de l'effort entrepris.

En effet, jusqu'ici, la coopération et l'intégration régionales semblent l'affaire de quelques bureaucrates et autres administrateurs. Et même si l'organisation trouve de forts échos dans le tréfonds de la masse des citoyens et dans leur vie quotidienne, il n'empêche qu'ils n'ont pas leur mot à dire et souvent ignorent même totalement jusqu'au nom de la C.E.A.O. La création d'une Assemblée Communautaire permettrait de pallier de telles lacunes (77).

Il est vrai que l'existence d'une telle représentation aura une incidence financière, quand l'efficience de l'institution n'est pas acquise au premier abord. Les détracteurs diront que la C.E.A.O. n'a pas d'argent pour payer des gens à discuter. Mais ne suffit-il pas que l'organe soit utile pour l'objectif ultime ?

D'autre part, comment pourrait-il y avoir d'Assemblée communautaire lorsque dans certains pays, les pouvoirs militaires ont supprimé toute Assemblée Nationale (78) ? Pourtant ces problèmes ne sont pas insurmontables.

En ce qui concerne le problème financier, on peut envisager une cooptation entre les différentes Assemblées Nationales existantes qui formeraient l'Assemblée communautaire. Les fonctions de ces députés seraient gratuites et ils seraient pris en charge par le Secrétariat

(77) B. KEITA, op. cit. p. 34.

(78) Depuis la création de la C.E.A.O., de façon permanente, 1, 2 ou 3 pays connaissent des régimes militaires, sans Assemblée Nationale. Aujourd'hui, tels sont les cas de la Haute-Volta, de la Mauritanie et du Niger, quand, au Mali, les Militaires ont réussi à constitutionnaliser leur régime depuis 1974.

général lors des sessions qu'ils tiendraient.

En ce qui concerne la représentation des pays à régime militaire, rien n'interdit que des élections puissent être organisées. De tels députés ne représenteraient pas leur Etat respectif, mais la Communauté. Il est vrai alors qu'en cas d'élections législatives nationales se poserait la question de savoir qui siègerait à l'Assemblée communautaire puisque nous préconisons une cooptation. Il s'agit de faux problème dans la mesure où toute élection nationale entraînerait la démission de facto des députés élus en période exceptionnelle. A cette réalisation, nous voyons en tout cas un avantage certain, celui de rapprocher la C.E.A.O. du "citoyen moyen".

Nous distinguons ensuite, à côté des organes politiques, certains que nous appelons "les institutions d'exécution".

§ 2 : Les institutions d'exécution.

Les décisions une fois prises, il faut les appliquer. L'organe d'exécution est le Secrétariat général. Celui-ci comprend le Secrétaire général et son adjoint, les différentes divisions, l'agence comptable, le contrôle financier.

A - Le Secrétariat général en tant qu'institution.

"Le Secrétariat général de la Communauté est l'organe chargé de la préparation et de l'exécution des décisions de la Conférence des Chefs d'Etat et du Conseil des Ministres" (79).

(79) Article 35 du traité, J.O.C.E.A. N° 1, p. 5.

On l'a rapproché trop facilement de la Commission des Communautés Européennes (80). Or la nature du Secrétariat général de la C.E.A.O. est différente; ce qui se répercute sur ses attributions.

1 - Nature du Secrétariat général.

Les auteurs le disent à qui mieux mieux à propos de la Commission des Communautés Européennes : c'est un organe de caractère "supranational" (81). Il lui appartient d'exprimer l'intérêt général de la Communauté (82). La Commission assure le fonctionnement et le développement du Marché Commun; elle veille à l'application du traité ainsi que des dispositions prises par les institutions; elle formule des recommandations ou des avis sur les matières qui font l'objet du traité. Mais surtout, elle dispose d'un pouvoir de décision propre et participe à la formation des actes du Conseil et de l'Assemblée. Elle exerce enfin les compétences que le Conseil lui délègue pour l'exécution des règles qu'il établit. Ainsi, il apparaît que la Commission est l'organe chargé de veiller au respect de l'esprit communautaire, à sa consolidation. Elle bénéficie, pour accomplir cette tâche, de la plus grande indépendance possible des différents gouvernements, ce qui lui confère le caractère d'organe confédéral de gouvernement.

(80) cf. B. KEITA, op. cit. p. 26 et 31.
cf. aussi J-C. GAUTRON, op. cit. in AFDI 1975, p. 204.

(81) cf. L. CARTOU, op. cit. p. 96.
cf. BOULOUIS, Cours de Droit institutionnel européen, 1979/1980.

(82) Article 155 du traité de Rome.

a) Or, le Secrétariat général de la C.E.A.O. n'est pas un organe de gouvernement. Il n'a aucun pouvoir de décision propre. Il n'est qu'une institution d'exécution des volontés gouvernementales, telles qu'elles s'expriment par les Chefs d'Etat ou les Ministres. Il n'agit

que "dans le cadre des directives qui lui sont données" (83) par ces instances. Il n'a aucun pouvoir d'initiative propre : même les préparations de textes qu'elle assure ne lui sont pas attribuées de façon originelle. Elle prépare textes et décisions dont l'orientation générale lui a été donnée par les instances politiques de la Communauté.

b) Parce qu'il n'est pas un organe de gouvernement, le Secrétariat général n'est pas non plus une institution supranationale, ce qu'il reconnaît lui-même : "... il n'en demeure pas moins qu'au niveau d'un secrétariat général de coordination non supranational..." (84).

Positivement, que serait le Secrétariat général ?

En se référant au droit interne, on pourrait situer l'organisme au niveau d'une Direction. Au sommet, l'on a le Chef de l'Etat ou du Gouvernement. Sous ses ordres, il dispose d'une panoplie de Ministères. Les Ministères sont divisés en Directions. C'est au niveau d'une Direction que se situerait le Secrétariat général. En effet, dans la pyramide administrative interne, les grandes options sont prises au degré le plus élevé, et sont transmises par le canal des Ministres aux Directeurs, chargés ensuite de les répercuter. Quant aux décisions, elles sont préparées au niveau de ces Directeurs, et elles remontent

(83) Article 35, al. 4 du traité C.E.A.O.

(84) C.E.A.O. - Secrétariat général, Rapport d'activité 1978/1979
p. 279.

ensuite au sommet par le même canal pour leur adoption. En termes administratifs, on dira que les instances supérieures disposent de la réalité du pouvoir, les Directions n'étant que des exécutrices. Et n'est-ce pas bien le cas, puisque la Conférence des Chefs d'Etat nomme et révoque le Secrétaire général, et qu'il en est de même du Conseil des Ministres à l'égard des Directeurs des Directions du Secrétariat général ? Cette subordination est générale, au sens où elle se rapporte à la Conférence des Chefs d'Etat ou au Conseil des Ministres considérés comme entités, et non à un Gouvernement ou à un Ministre déterminé, lesquels sont censés incarner l'esprit communautaire. C'est pourquoi l'article 37 du traité peut disposer: "Dans l'exercice de leurs fonctions, le Secrétaire général, le personnel du Secrétariat général, les Directeurs et le personnel des organismes spécialisés créés au sein du Secrétariat général ne peuvent ni recevoir, ni solliciter d'instructions d'aucun Gouvernement ni d'aucune instance nationale ou internationale" (85). C'est dans une telle perspective qu'il faut étudier à présent les attributions du Secrétariat général.

2 - Attributions du Secrétariat général.

Le Secrétariat général dispose d'une compétence générale de préparation et d'exécution, portant sur des domaines très divers.

a) Le Secrétariat général prépare et exécute les décisions de la Conférence des Chefs d'Etat et du Conseil des Ministres. En premier lieu, il s'agit des textes qui seront ensuite portés à l'approbation de ces instances. Ces textes concernent bien sûr l'ensemble des éléments

(85) Traité, in J.O.CEAO N° 1, p. 5.

qui vont dans le sens de la coopération et de l'intégration au sein de la Communauté. Ainsi le Secrétariat général procède à l'étude des problèmes d'intérêt commun et soumet ses conclusions à la Conférence des Chefs d'Etat ou au Conseil des Ministres.

b) Il prépare le budget annuel du Secrétariat général de la Communauté qui est soumis, après examen et sur proposition du Conseil des Ministres à l'approbation de la Conférence des Chefs d'Etat. Il en assurera ensuite l'exécution.

c) Il prépare les éléments prévisionnels nécessaires à la détermination, par la Conférence des Chefs d'Etat, après examen et sur proposition du Conseil des Ministres, du montant du Fonds Communautaire de Développement.

d) Enfin, chaque année, il établit un rapport sur le fonctionnement de la Communauté et les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs fondamentaux du traité, rapport qu'il présente au Conseil des Ministres. Ce rapport est transmis à la Conférence des Chefs d'Etat avec les observations du Conseil des Ministres.

Toutes ces fonctions sont décrites dans le traité à l'article 35.

D'autres fonctions, plus concrètes et immédiates, sont comprises dans ses attributions :

e) Le Secrétariat général dénonce^{après} auprès des Etats concernés toute attitude contraire au traité. Ainsi a-t-il déjà eu à rappeler à plusieurs Etats leurs pratiques contingentaires en matière commerciale, quand le protocole H les proscrit^{fermement}. Dans le cas des Communautés Européennes, c'est là une fonction de contrôle impartie à la Commission. Mais celle-ci dispose d'un pouvoir de répression : elle peut condamner des entreprises ou des Etats à des dommages et intérêts ou à des amendes. Le Secrétariat

général de la C.E.A.O. ne peut punir un Etat, et n'a encore jamais pris de telles mesures à l'égard d'une entreprise.

f) Le Secrétariat général entreprend toute action promotionnelle en faveur de la propagation de l'idée communautaire par des participations à des foires, symposiums, etc...

g) Lorsqu'il y est habilité par la Conférence des Chefs d'Etat, il peut signer des conventions de coopération avec des organisations internationales ou des institutions, tant africaines, européennes, que mondiales, comme la B.O.A.D, le Fonds du Conseil de l'Entente, le Centre du Commerce International, le P.N.U.D, l'U.N.E.S.C.O. etc...

Cette attribution est complétée par un pouvoir de représentation de la C.E.A.O. assuré par le Secrétariat général : il lui revient de représenter l'organisation à des réunions internationales, par exemple à la C.N.U.C.E.D, aux sessions de l'O.U.A ou à des instances techniques et financières de l'O.N.U.

Examiné dans ses fonctions, le Secrétariat général de la C.E.A.O. est semblable au Secrétariat Exécutif de la C.E.D.E.A.O. (86), au Comité du Groupe Andin, aux Secrétariats généraux de l'U.D.E.A.C ou de la C.E.P.G.L. Quelle est son organisation ?

B - L'organisation du Secrétariat général.

"Le Secrétariat général est composé du personnel mis à la disposition du Secrétaire général dans l'accomplissement de ses

(86) Traité C.E.D.E.A.O. de Lagos du 28 Mai 1975, art. 8, al. 8 à 10.

tâches" (87). Ce personnel peut être classé en trois catégories :
les personnels supérieurs, les personnels des services économiques,
les personnels subalternes (88), même si l'Acte N° 21/78/CE distingue cinq classifications quant aux rémunérations :

Hors-Cadre : Très haute qualification correspondant à des fonctions
supérieures au sein de la Communauté,

Catégorie I : Grandes Ecoles, D.E.S, D.E.A, 3e Cycle, Licence + spécialisation équivalente à une année scolaire,

Catégorie II : Baccalauréat ou niveau équivalent.

Catégorie III : B.E.P.C. ou niveau équivalent.

Catégorie IV : qualification professionnelle correspondant à des
fonctions d'exécution proprement dites.

1 - Les personnels supérieurs.

Ce sont : le Secrétaire général, son adjoint, l'Agent comptable, le Contrôleur financier.

a) Le Secrétaire général et son Adjoint.

Le Secrétaire général est nommé par la Conférence des Chefs d'Etat sur proposition du Conseil des Ministres pour une période de quatre ans. Son mandat est renouvelable.

(87) B. KEITA, op. cit. p . 26. L'expression "mis à la disposition" nous paraît peu heureuse dans la mesure où elle pourrait signifier l'existence d'un pouvoir hiérarchique. Or le Secrétaire général n'est pas forcément le supérieur hiérarchique de ces différents personnels, comme c'est le cas pour l'Agent comptable et pour le Contrôleur financier.

(88) Ils sont régis par un certain nombre de textes :

- l'Acte N° 1/74/CEAO du 3 Juin 1974 portant approbation des statuts du personnel du Secrétariat général (J.O.CEAO N° 2) modifié par les actes N° 14/76/CE (J.O.CEAO N° 3, p. 4) et N° 21/78/CE du 27 Octobre 1978 (J.O.CEAO N° 12, p. 45).

- le protocole K, adopté par l'Acte N° 8/77/CE relatif aux immunités et privilèges de la Communauté (J.O.CEAO N° 7, p. 3-6).

Un certain nombre de fonctions lui sont assignées : il recrute le personnel du Secrétariat général dans les limites des postes budgétaires prévus, à l'exception toutefois de l'Agent comptable, du Contrôleur financier, du Fondé de pouvoir de l'Agent comptable, des Directeurs des Directions, même s'il donne son avis. Il exerce sur ce personnel un pouvoir hiérarchique.

Il est ordonnateur du budget de la Communauté, de celui du FCD et de celui du FOSIDEC. Il prépare et assure le secrétariat de la Conférence des Chefs d'Etat et du Conseil des Ministres.

Il a reçu délégation du Conseil des Ministres pour agréer des produits communautaires à la TCR.

Par rapport au FOSIDEC, il reçoit et instruit les demandes d'intervention adressées au fonds de solidarité et assure le suivi des interventions. Il a le pouvoir de négocier et de conclure avec les Etats l'octroi de garanties, de subventions, de prêts, de prises de participation, de contracter des emprunts après l'approbation du Conseil d'Administration (89). Mais sa fonction la plus importante est celle d'être l'animateur et le coordinateur de tous les services de la Communauté, Directions économiques, administratives et logistiques. Pour ce faire, il dispose d'un cabinet comprenant un Conseiller juridique, un Conseiller économique, un Chef de cabinet. D'autres services lui sont rattachés : documentation, courrier, télex.

Depuis 1979, il est assisté d'un Secrétaire général Adjoint,

(89) Protocole M, adopté par l'Acte N° 56/78/CE du 27 Octobre 1978, in J.O.CEAO N° 11, p. 8, article 32.

"nommé dans les mêmes conditions que le Secrétaire général" (90).

Celui-ci peut le suppléer et il est d'ailleurs invité à déléguer certains de ses pouvoirs au Secrétaire général Adjoint.

b) L'agence comptable.

Celle-ci est un ensemble de personnels agissant sous la direction de l'Agent comptable. Selon l'article 30 al. 8 du traité, l'Agent comptable est nommé par la Conférence des Chefs d'Etat, pour une période de deux ans. Son mandat est renouvelable (91).

Ses attributions sont celles d'un comptable dans une administration nationale. Le protocole I (92) indique ses principales activités. Ainsi, il assure la perception des recettes et le paiement des dépenses imputables au budget du Secrétariat général et celles afférentes au fonctionnement du Fonds Communautaire de Développement.

Il est responsable de la sincérité et de la régularité de ses écritures. Aussi est-il astreint au versement d'une caution pour couvrir les manquants de sa caisse. Mais aucun texte n'organise sa responsabilité financière devant une quelconque juridiction. Seul le Commissariat aux comptes procède au contrôle sur pièces et sur place de ses opérations financières, au moins une fois par an. La sanction de ce contrôle n'est qu'un rapport adressé au Secrétaire général et aux Chefs d'Etat au plus tard le 1er Juillet. Si ce Commissariat constate des manquants, il reviendra à la Conférence des Chefs d'Etat de statuer (93).

(91) Voir J.O.CEAO N° 2 et J.O.CEAO N° 3, p. 2.

(92) J.O.CEAO N° 1, p. 14-17.

(93) C'est là une solution politique aux conflits financiers qui peuvent se poser. Elle s'explique par le fait, aux dires de l'actuel Agent comptable, "que les Hauts Fonctionnaires représentent leur pays d'origine dans le partage des postes supérieurs".

L'Agent comptable exerce personnellement ses attributions. Toutefois, il peut se faire suppléer, sous sa propre responsabilité, par un ou plusieurs fondés de pouvoir. A l'heure actuelle, il n'en existe qu'un.

c) Le contrôle financier.

Son personnel est très restreint : 3 personnes, entourant le Contrôleur financier, dont son adjoint. Le Contrôleur financier est nommé par la Conférence des Chefs d'Etat pour une période de deux ans. Son mandat est renouvelable. Sa nomination par la plus haute instance de la Communauté signifie que l'on a entendu le soustraire à toute forme de pression de la part du Secrétaire général. Ceci vaut aussi pour l'Agent comptable.

Le Contrôleur financier assure le contrôle des engagements au moyen d'un visa. Il vise également toutes les pièces de liquidation (94). Il s'entend que c'est pour les dépenses que ses visas sont le plus important. En cas de refus de visa, il doit justifier ce refus par écrit au Secrétaire général dans un délai de 48 heures. Lorsque ce refus se fonde sur l'absence ou l'insuffisance de crédits, il doit en informer également et dans le même délai le Président en exercice de la Conférence des Chefs d'Etat.

2 - Les services économiques.

Ces services comprennent un certain nombre de Directions, se partageant les différents secteurs économiques concernés par le traité.

(94) Article 32 du protocole I.

Dans cette étude, nous leur adjoignons les services logistiques chargés de les aider dans leurs missions. On trouve des services similaires dans la C.E.D.E.A.O (95) appelés "commissions".

A l'origine, on pouvait distinguer parmi les services logistiques, la Direction des Affaires Administratives et Financières (DAAF), la Direction des Echanges Commerciaux (DEC), la Direction des Etudes Statistiques et du Traitement de l'Information (DESTI), et parmi les services économiques proprement dits, la Direction du Bureau Communautaire de Développement Agricole (BCDA), la Direction du Bureau Communautaire des Produits de la Pêche (BCPP), la Direction du Bureau Communautaire du Développement Industriel (BCDI), la Direction de l'Office Communautaire de Promotion des Echanges (OCPE) et la Direction de l'Office Communautaire du Bétail et de la Viande (OCBV) (96).

L'annexe de l'Acte N° 17/79/CE a modifié profondément cette structuration (97). Le nouvel organigramme est entré en vigueur le 1er Juillet 1980.

a) Les services logistiques.

. La Direction des Etudes Statistiques et du Traitement de l'Information (DESTI). Elle a deux missions essentielles qui correspondent aux deux divisions :

(95) Traité C.E.D.E.A.O., article 9

(96) Traité C.E.A.O., J.O.CEAO N° 1, p. 4, articles 22 à 26 et Intégration Africaine, N° 1, p. 6.

(97) J.O.CEAO N° 12, p. 57-58. Acte N° 17/79/CE portant adoption de l'organigramme de la C.E.A.O.

- la division de la statistique, qui procède aux études statistiques nécessaires. En particulier elle s'intéresse à la progression des échanges commerciaux du fait de l'application de la TCR.

- la division du traitement de l'information se consacre plus spécialement aux renseignements fournis par les Etats concernant les produits agréés à la TCR. Ainsi peut-elle déterminer le montant du Fonds Communautaire de Développement et les versements à attendre de chaque Etat.

. La Direction des Affaires Administratives et Financières (DAAF) (98)
comprend deux divisions : la division financière et la division du personnel et des affaires sociales.

- La division financière est chargée essentiellement de la préparation du budget. A ce titre, elle rassemble tous les éléments prévisionnels pour son établissement. Elle assure également la gestion du FCD et l'exécution des budgets. Elle comprend alors une section "engagements et ordonnancements" et une section "comptabilité".

- La division administrative est chargée des problèmes du personnel, du matériel, du service social, de la gestion administrative des carrières, de la préparation des contrats de toute nature et des études.

. La Direction des Echanges Commerciaux (DEC).

Elle conçoit et étudie toutes les mesures et actions tendant à l'organisation, à la réglementation et à l'harmonisation des rapports commerciaux

(98) La DAAF a d'abord été organisée par la Décision N° 180/77 du Secrétaire général. Son organigramme fut remanié en dernière date par la note de service N° 19/78/DAAF du 10 Mars 1978, doc. p lyc.

entre les Etats membres. Elle comprend trois divisions :

- la division de la coopération douanière et statistique,
- la division de la promotion des échanges,
- la division information et documentation.

Elle examine les demandes d'agrément des produits industriels au bénéfice de la TCR avant leur soumission au Conseil des Ministres.

Sa division de la promotion des échanges s'occupe principalement des problèmes qui se posent entre la C.E.A.O. et l'extérieur. Elle entretient des relations notamment avec la C.N.U.C.E.D. et la C.E.E.

b) Les directions économiques.

Depuis l'Acte N° 17/79/CE du 20 Octobre 1979, ces directions sont au nombre de trois : la Direction du FOSIDEC, la Direction du Développement rural et la Direction du Développement industriel.

• La Direction du FOSIDEC.

Alors que l'institut financier de la Communauté est doté de la personnalité juridique, sa direction n'en constitue pas moins l'un des échelons du Secrétariat général. Et pour reprendre l'exclamation du Comité des Experts en Avril 1980, c'est là "une monstruosité juridique". Cette direction comporte une division administrative et financière et une division des opérations. Le FOSIDEC a pour mission de rechercher sur le marché international toute source de financement. Il accorde des garanties et contre-garanties, des prêts et pourra prendre des participations dans des entreprises de la Communauté.

• La Direction du Développement rural (DDR).

Son champ d'action couvre trois protocoles; on y trouve trois divisions :

- la division du développement agricole (protocole A) qui étudie et recherche un plan général de promotion de la production agricole et de commercialisation de ses produits;
- la division du bétail et de la viande (protocole B) s'attèle au développement et aux problèmes de commercialisation du bétail et de la viande;
- la division "pêche, eaux et forêts". Ses activités traditionnelles couvraient surtout les problèmes relatifs à la pêche et à ses produits (protocole E). Depuis, on y a ajouté les questions relatives à la conservation des eaux, au creusement de puits et à la protection des forêts ainsi qu'au reboisement.

. La Direction du Développement industriel (DDI).

Comme pour le développement rural, on a opéré des regroupements sous ce sigle. Ainsi, cette direction comprend :

- une division de la promotion du développement industriel, activité autrefois couverte par le Bureau Communautaire du Développement Industriel,
- une division de la recherche scientifique et technique qui devrait prendre en charge les actions prévues par le protocole N non encore ratifié;
- une division des transports et communications prenant en charge les activités inscrites au protocole F.

3 - Les personnels subalternes.

Quoi qu'abattant un travail très important, comme dans toutes les administrations, nous n'insisterons pas sur leur rôle. Il s'agit de

de la foule: de secrétaires, dactylographes, photocopieurs, plantons et autres chauffeurs. Lors des Conférences des Chefs d'Etat, des Conseils des Ministres et des Comités des Experts, on n'apprécie que trop leur qualification professionnelle.

§ 3 : Les institutions de contrôle.

Le traité a prévu deux institutions de contrôle : le Commissariat aux comptes et la Cour arbitrale.

A - Le Commissariat aux comptes.

A l'origine, il s'appelait "Commission du Contrôle financier" (99). Depuis l'Acte N° 17/79/CE du 20 Octobre 1979, la dénomination retenue est celle de "Commissariat aux Comptes" et on aurait pu s'attendre à un accroissement de ses fonctions; il n'en a rien été.

1 - Composition.

Le Commissariat aux comptes est composé d'un Président et de deux membres nommés par la Conférence des Chefs d'Etat. Le profil retenu est celui d'une bonne connaissance en matière de comptabilité publique d'une part et d'autre part une longue expérience dans les administrations nationales. Leur mandat est d'un an, renouvelable.

Les fonctions de Président et de membres du Commissariat aux comptes sont gratuites. Toutefois, leurs frais de séjour et de voyage pendant l'accomplissement de leur mission sont pris en charge par la Communauté.

2 - Attributions.

Le Commissariat aux comptes procède au contrôle sur pièces et

(99) Protocole I, article 33, J.O.CEAO N° 1, p. 17.

sur place des opérations de l'Agent comptable au moins une fois par an et chaque fois qu'il le juge utile ou que cela lui est demandé par la Conférence des Chefs d'Etat. Ces vérifications peuvent concerner d'autres organes de la Communauté, telles la DAAF et les comptabilités tenues par le Contrôleur financier.

Le Commissariat dresse un rapport, envoyé au plus tard le 1er Juillet au Secrétaire général et aux Chefs d'Etat. Il n'a aucun pouvoir pour engager la responsabilité pécuniaire de l'Agent comptable ou de son Fondé de pouvoir.

B - La Cour arbitrale.

C'est là une innovation par rapport à bon nombre d'organisations internationales : par exemple, l'U.D.E.A.C n'a pas de cour de justice. L'idée a été retenue dans les communautés économiques nées après 1973 : la C.E.D.E.A.O. et la C.E.P.G.L. Tout le protocole J lui est consacré (100).

1 - Organisation.

a) Composition.

La Cour arbitrale est composée de trois membres titulaires et de quatre membres suppléants désignés par la Conférence des Chefs d'Etat sur proposition du Conseil des Ministres. Leur mandat est de quatre ans. Le texte du traité ne dit pas s'il est renouvelable, mais dans son silence, on peut penser que les juges peuvent/jouir d'un second mandat.

Parmi les juges titulaires, la Conférence des Chefs d'Etat nomme le Président de la Cour.

(100) Protocole J, in J.O.CEAO N° 1, p. 17.

Les juges doivent prêter^{un} serment, celui d'exercer leurs fonctions impartialement et en toute conscience. Ils ne doivent pas divulguer le secret de leurs délibérations. Ce serment est prêté selon les formes prévues par la législation nationale de l'Etat du siège de la Communauté, c'est-à-dire la Haute-Volta.

En cas de décès ou de démission d'un juge titulaire ou d'un juge suppléant, la Conférence des Chefs d'Etat procède à la désignation de son successeur.

b) Statut.

Les juges jouissent, dans l'accomplissement de leur mission, des privilèges, immunités et facilités normalement reconnus aux membres des juridictions internationales. A ce titre, ils ne peuvent être ni poursuivis ni recherchés pour les actes accomplis en leur qualité officielle. Même après la cessation de leurs fonctions, ils continuent à bénéficier de cette immunité.

Un juge ou le Président de la Cour peut estimer qu'un juge ne doit pas participer au jugement d'une affaire déterminée. La Cour, saisie, doit statuer (101). Ainsi, il y aurait des cas d'empêchement frappant les juges. Ceux-ci se produisent lorsque par exemple le juge doit siéger dans une affaire où l'Etat dont il est ressortissant est partie ou défenderesse. D'autres cas d'empêchement matériel peuvent se présenter. Un juge suppléant est alors appelé à participer aux travaux à la place du défaillant.

Les fonctions des membres de la Cour arbitrale sont gratuites.

(101) Article 18 du protocole J, in J.O.CEAO N° 1, p. 8

Mais les frais de séjour et de voyage à l'occasion des sessions de la Cour sont pris en charge par le budget du Secrétariat général. Les dépenses afférentes au greffe de la Cour, à l'instruction des différends et à l'organisation matérielle des audiences sont également supportées par ce budget.

c) Sièges.

La Cour siège au lieu du siège du Secrétariat général. Le fonctionnement de ses services et notamment de son greffe est assuré par les services de la Cour suprême de l'Etat membre dans lequel est situé le siège du Secrétariat général.

2 - Attributions et fonctionnement de la Cour arbitrale.

a) Compétences.

Au regard de ses compétences, la Cour arbitrale de la C.E.A.O. est beaucoup plus proche de la Cour Internationale de Justice que de la Cour de Justice des Communautés Européennes, encore qu'elle n'a, à ce jour, aucune jurisprudence pour permettre de voir quelle extension on peut donner à ses attributions. La Cour des Communautés Européennes est ouverte aux particuliers, aux entreprises, aux Etats membres, au Conseil et à la Commission.⁽¹⁰²⁾ Ce n'est pas le cas pour la Cour arbitrale.

La compétence *ratione personae* de la Cour arbitrale se limite aux Etats membres, puisqu'elle porte sur les différends "entre Etats de la Communauté ou entre un ou plusieurs Etats de la Communauté" (103).

(102) cf. BOULOUIS, CHEVALIER : les grands arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes, Paris, Dalloz, 1974.

(103) Article 2 du protocole J.

Ainsi, les agents de la Communauté, le Secrétariat général, le Conseil des Ministres, la Conférence des Chefs d'Etat ne sont pas justiciables de la Cour. Cela peut se comprendre pour les actes constitutants ou législatifs de la Conférence des Chefs d'Etat; ce l'est moins pour les actes réglementaires de cette même Conférence, du Conseil des Ministres ou du Secrétaire général. Si un individu ou une entreprise estime que tel ou tel Etat ou qu'un agent de la Communauté, qu'une décision du Conseil des Ministres ou tel acte de la Conférence des Chefs d'Etat lui porte grief ou ne respecte pas le traité, il ne peut saisir directement la Cour. Cette restriction nous paraît préjudiciable au développement de la jurisprudence de la Cour, même si l'on ne l'a voulue qu'arbitrale. L'Etat dont le plaignant est ressortissant se substituera à lui pour porter l'affaire devant la Cour.

Mieux, les hauts fonctionnaires de la C.E.A.O. (Secrétaire général, Secrétaire général adjoint, Contrôleur financier) se retrouvent couverts par leurs Etats comme nous l'avons indiqué pour l'Agent comptable. Ces mêmes fonctionnaires sont-ils passibles des juridictions de l'Etat du siège de la Communauté ? Le protocole K répond : "le Secrétaire général lèvera l'immunité de tout fonctionnaire, agent ou expert ou chargé de mission dans tous les cas où cette immunité entraverait l'action de la justice et pourrait être levée sans porter préjudice aux intérêts de la Communauté" (art. 19). Ils bénéficient donc en principe d'une immunité, même à l'égard des tribunaux voltaïques, sauf quand elle est levée par le Secrétaire général et seulement si

cette levée ne porte pas atteinte à l'Organisation.

La compétence ratione materiae^{concerne} les différends sur l'interprétation et l'application du traité et des protocoles. Tel est le principe. Sa mise en oeuvre est plus délicate dans la mesure où la Conférence des Chefs d'Etat, "organe suprême de la Communauté", résorbe à son niveau les différends qui pourraient surgir quant à l'interprétation du traité. Et nous avons déjà indiqué que même les différends nés de l'application du traité lui sont également soumis. Ainsi, la Conférence des Chefs d'Etat enlève en partie sa raison d'être à la Cour arbitrale. Il est vrai qu'un "mauvais arrangement vaut mieux qu'un bon procès" comme aiment à le répéter avocats et autres spécialistes de procédure civile.

En tout état de cause, le contentieux de l'interprétation ne sera qu'un arbitrage entre deux positions opposées. L'application du traité soulève bien entendu des questions relatives au contentieux de l'annulation, pour les actes pris par la Conférence des Chefs d'Etat, le Conseil des Ministres ou même le Secrétaire général dans le cadre de l'administration générale qu'il doit assurer.

La compétence ratione loci s'étend bien sûr à l'ensemble du territoire de la Communauté.

b) Fonctionnement.

La Cour est saisie en la personne de son Président par un ou plusieurs Etats. Les requérants lui adressent une requête contenant un exposé de l'objet du différend, leurs conclusions et un exposé sommaire des moyens invoqués.

La cour se réunit alors sur convocation de son Président. Et pour siéger et délibérer valablement, elle doit être composée du Président et de deux juges.

Les parties sont représentées par un ou plusieurs agents mandatés à cet effet. Ceux-ci peuvent être assistés d'un ou plusieurs avocats inscrits à un barreau d'un Etat membre, ou d'un ou plusieurs professeurs-conseils ressortissant d'un Etat membre dont la législation leur reconnaît le droit de plaider.

La procédure est contradictoire.

La Cour peut demander aux parties de produire tous documents et toutes informations qu'elle estime nécessaires. Mais les Etats non parties au différend peuvent être sollicités à fournir tous renseignements utiles à sa solution.

Que penser de cette organisation de la C.E.A.O ?

Il est certain qu'elle est plus satisfaisante que celle qui prévalait dans l'U.D.E.A.O. (104). Un élément nous paraît dominer toute la structure : c'est la Conférence des Chefs d'Etat. On peut estimer que cela porte préjudice au projet d'une véritable intégration, puisque tout devient objet de négociations constantes à leur niveau.

Mais n'est-ce pas la solution du réalisme ? En effet, l'intérêt communautaire peut-il être mieux incarné par d'autres instances, sinon par ceux qui, en dernière analyse, peuvent bloquer ou faire avancer la Communauté ? Ce sont les différents sommets des Chefs d'Etat et de Gouvernement, devenus les Conseils Européens, qui ont permis de débloquer les Communautés Européennes lorsqu'elles étaient grippées.

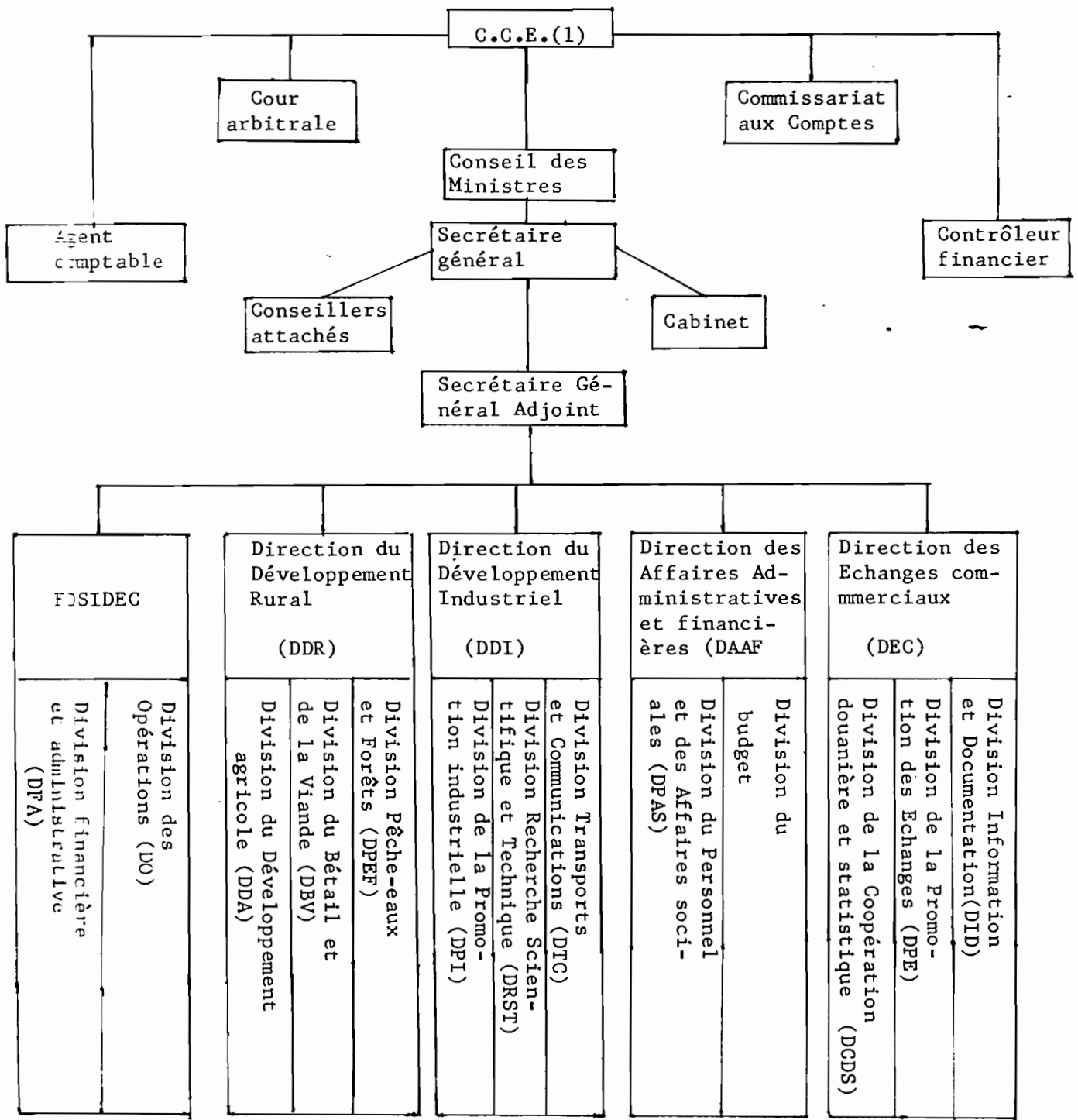
(104) B. KEITA, op. cit. p. 30.

Dans le contexte ouest-africain, rien ne peut se faire si les Chefs d'Etat n'y jettent le poids de leur personne. Bien que partout l'on reconnaisse la nécessité des solidarités sous-régionales, les nationalismes demeurent très puissants, à ce jour.

Quant au Secrétariat général, "c'est tout un monde", même si ce n'est rien à côté de la Commission de Bruxelles.

Il était important de présenter les problèmes, les objectifs et les mécanismes de fonctionnement de la C.E.A.O. Ainsi, est-on mieux à même d'appréhender l'ampleur et la complexité des aspects financiers de cette organisation.

ORGANIGRAMME DE LA COMMUNAUTE.



(1) C.C.E. = Conférence des Chefs d'Etat.

PREMIERE PARTIE :

LES INSTITUTIONS FINANCIERES DE LA COMMUNAUTE

ECONOMIQUE DE L'AFRIQUE DE L'OUEST (C.E.A.O.)

INTRODUCTION.

La Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest est une association entre six Etats, qui, si elle veut militer aujourd'hui pour la coopération, la concertation et l'intégration économiques, n'en poursuit pas moins pour autant un but politique plus ou moins avoué, à savoir un certain fédéralisme au long terme (1). En étudiant ses institutions financières, on ne peut manquer de se demander si elles sont les prélogomènes de ce but ultime et par suite, si nous assistons à une répartition, si minime soit-elle, des compétences financières entre la Communauté et les Etats membres; mieux, si l'on assiste déjà à un amenuisement du pouvoir financier des Etats au profit de la Communauté qui verrait le sien accru.

Notre propos est donc bien de voir dans quelle mesure les structures financières des Etats membres sont affectées par l'existence de la Communauté. Cette perspective suppose que nous orientions nos investigations dans deux directions.

La première consiste à examiner l'ensemble des règles régissant l'élaboration et d'adoption des budgets et quels sont les principes budgétaires appliqués. Il s'agit de voir dans quelle mesure l'adoption des différents budgets et l'existence de règles budgétaires affectent (ou non) le pouvoir financier des Etats. Dans la même mouvance, les ressources et les dépenses de la Communauté manifestent-elles la présence (ou l'absence) d'une compénétration financière entre les Etats ?

(1) Voir la revue éditée par la Communauté : Intégration Africaine, N° 11, Septembre 1980, p. 7.

La deuxième direction se tourne vers l'exécution des budgets, pour tenter d'y saisir les fonctions principales imparties aux budgets, les contrôles que cette exécution entraîne, sans omettre le rôle des Etats au cours de ces opérations.

L'examen de ces deux volets principaux devrait nous permettre de mesurer le degré d'incidence de l'intégration économique (sous-tendue par l'idée d'une intégration politique au long terme) voulue et proclamée dans la Communauté sur les finances des Etats membres.

Nos développements s'articuleront donc autour de ces deux idées :

Titre I : Les institutions budgétaires de la C.E.A.O.

Titre II : les institutions comptables de la Communauté.

TITRE I : LES INSTITUTIONS BUDGETAIRES DE LA C.E.A.O.

"Le budget des Communautés Européennes est soumis à des règles étroitement inspirées du droit budgétaire interne. Il doit être étudié comme le budget d'un Etat" (2). Cette assertion pourrait s'appliquer dans une mesure fort relative à la C.E.A.O. Elle a le désavantage d'assimiler trop facilement le système budgétaire des organisations économiques à celui de l'Etat, car entre les deux, existent de profondes divergences. Par exemple, l'organisation budgétaire des Communautés Européennes est beaucoup plus complexe que celle de l'Etat, malgré l'existence de collectivités locales et malgré la régionalisa-

(2) L. CARTOU : Communautés Européennes, Dalloz, 1979, p. 189.

tion dans l'Etat (3). Cette complexité est le fait de "l'incidence de l'intégration sur les institutions financières des Etats membres" (4).

Ainsi, dans la C.E.A.O., à l'exception des règles budgétaires où l'on observera une forte inspiration du droit interne, l'organisation du système budgétaire de la Communauté est assez différente de celle de l'Etat.

L'élaboration de ses budgets et leur adoption n'obéissent pas aux règles du droit interne. En particulier, on y notera l'absence d'un pouvoir parlementaire. Pareillement, à la différence de l'ordre interne, où les ressources de l'Etat et même des collectivités locales proviennent essentiellement de l'impôt, on remarquera que les contributions des Etats sont les sources financières principales de la Communauté.

Enfin, si les dépenses de l'Etat ont pour fonction première de couvrir ses besoins de fonctionnement, malgré l'ampleur prise par les interventions économiques, celles des organisations internationales à caractère économique font nettement prédominer les dépenses d'investissements productifs.

Nous essayerons donc de dégager ces différences à travers les deux chapitres consacrés à ces questions, à savoir :

Chapitre I : L'élaboration des budgets et les règles budgétaires dans la C.E.A.O.

Chapitre II : Les ressources et les dépenses de la C.E.A.O.

(3) Sur les aspects financiers de la régionalisation en France, voir P. BERN : "les aspects financiers de la régionalisation en France", in Notes et Etudes Documentaires, N° 4088-4089-4090, la Documentation Française, Paris, 9 Mai 1974.

(4) R. KOVAR, préface aux Annales de la Faculté de Strasbourg, tome XXVII, LGDJ, Paris, 1975, p. 7. Colloque sur "les Communautés Européennes et les finances publiques françaises", Journées d'études des 11 et 12 Oct. 1974.

CHAPITRE I : L'ELABORATION DES BUDGETS ET LES REGLES BUDGETAIRES

DANS LA C.E.A.O.

La notion de budget a beaucoup varié (5). Mais aujourd'hui, tant dans l'ordre interne que dans l'ordre international, deux éléments déterminent la conception moderne du budget.

Le premier élément fait du budget une prévision dont la mise en oeuvre est subordonnée à une autorisation préalable. Cette idée de prévision et d'autorisation préalable a fait évoluer la conception prévalant à l'égard des dépenses et des recettes. Ainsi, de son temps, Gaston Jèze disait : "il y a des dépenses, il faut les couvrir". Aujourd'hui, l'ordre est inversé : avec les ressources dont on dispose, quelles charges peut-on couvrir ? Cette perspective donne tout son intérêt au débat parlementaire où des choix de société vont s'imposer.

Le second élément met le budget en relation avec des objectifs économiques et sociaux. Dans l'ordre interne, c'est une marque des finances publiques d'après la crise de 1929. Dans l'ordre international, cette relation est également perçue, depuis les organisations spécialisées de l'O.N.U. jusqu'aux Communautés économiques. Pour s'en convaincre, il suffit de voir la part prise par les politiques économiques dans les dépenses de ces organisations (6).

Ces deux facteurs influencent les organes financiers de la C.E.A.O. dès qu'il s'agit d'élaborer ses budgets : ils veulent en faire

(5) Pour saisir cette évolution dans l'ordre interne français, on peut voir le Décret du 31 Mai 1862, art. 5; P-M. GAUDEMET, op. cit. p. 312; le décret du 9 Juin 1956; la constitution française de 1958, art. 34 al. 17; l'ordonnance du 2 Janvier 1959, art. 16.

(6) En 1980, le F.E.O.G.A. absorbait 75 % des ressources financières de la C.E.E.

un instrument de prévision destiné à financer un certain nombre de projets surtout économiques. Ces traits seront dégagés à travers la première section de ce chapitre.

Mais par ailleurs, le traité a entendu encadrer ces prévisions dans des règles budgétaires cooptées du droit interne qui doivent concourir à une juste exécution des budgets, tant en ressources qu'en dépenses. Les organes financiers doivent en tenir compte. L'examen de ces principes pratiques (dont une coloration politique n'est pas absente) fera l'objet de la section deuxième. D'où le fil directeur suivant :

Section I : l'élaboration des budgets dans la C.E.A.O.

Section II : les règles budgétaires dans la C.E.A.O.

Section I : L'élaboration des budgets dans la C.E.A.O.

Dans l'ordre interne, la préparation du budget échoit au pouvoir exécutif. En la matière, il détient une vraie primauté, qu'il s'agisse des pays sous-développés ou des pays développés, des pays d'économie de marché ou des pays à planification impérative, des pays à régime parlementaire ou des pays à régime présidentiel ou des pays à démocratie directe. En effet, "seul l'exécutif est suffisamment bien équipé et dispose d'assez de techniciens pour effectuer le délicat travail de prévision que suppose l'élaboration de la loi de finances" (7).

On retrouve une situation similaire dans les organisations internationales, qu'elles soient politiques ou économiques, qu'il s'agisse des Nations-Unies⁽⁸⁾ ou des Communautés Européennes⁽⁹⁾ et enfin de la C.E.A.O.

(7) P-M. GAUDEMET, op. cit. p. 272.

(8) C-A. COLLIARD : La procédure budgétaire des organisations internationales, RSF, 1978, p. 237-260.

(9) cf. Règlement financier du 21/12/1977, J.O.CE L356 du 31/12/1977.

Mais la séparation des fonctions s'est introduite jusque dans la préparation de la loi de finances. Un organe est chargé de l'élaboration d'un certain nombre d'esquisses, un autre de la discussion. En ce qui concerne l'adoption, dans l'ordre interne, c'est l'organe qui procède à la discussion qui sanctionne celle-ci par l'adoption. Il en va de même à l'Assemblée générale des Nations-Unies. Pour la C.E.A.O. la situation est différente. L'acte d'adoption des budgets, donnant force exécutoire à ceux-ci appartient à d'autres organes. Ce sont ces étapes de l'élaboration, de la discussion et de l'adoption qu'il nous faut examiner.

§ 1 : L'élaboration des projets de budgets.

On peut se demander si l'acte d'élaboration d'un budget est neutre. A priori la réponse serait positive, puisque l'administration n'a aucun intérêt matériel à défendre, n'ayant qu'un service d'intérêt général à assurer. A cette conception, M. Crozier et avant lui, Max Weber, apporte un démenti formel (10). L'administration n'est pas neutre. En matière financière, une autre voix autorisée ne dit pas mieux : "le budget en tant qu'acte n'est pas simplement une prévision de dépenses et de recettes ou une description des activités futures de l'Etat, c'est avant tout et finalement un ordre ou une série d'ordres donnés aux services afin de faire certaines choses" (11).

(10) M. WEBER : le savant et le politique, Plon, 1959, p. 116-117.

M. CROZIER : le phénomène bureaucratique, Seuil, 1963, col. Points, 1971, p. 303 et s.

(11) J. RIVOLI : le budget de l'Etat, Seuil, 1975, p. 16.

C'est la réalisation de ces différents choix qu'il faut examiner dans cette première phase : les esquisses élaborées donnent lieu à des concertations internes.

A - L'élaboration des esquisses budgétaires.

Deux alinéas de l'article 35 du traité stipulent, l'un, que le Secrétaire général "prépare les éléments prévisionnels à la détermination du montant du Fonds communautaire de Développement", l'autre, qu'il "prépare le budget annuel du Secrétariat général" (12). Mais il en est parfois du droit comme des chroniques de l'histoire antique : Caesar pontem fecit. Aussi le Secrétaire général ne fait pas, il fait faire. Dans l'élaboration des esquisses budgétaires, il assure un rôle de supervision. Dans ce travail, il convient de distinguer selon qu'il s'agit du budget du Secrétariat général ou du budget du FOSIDEC. A ce stade, les initiatives sont différentes.

1 - Le budget du Secrétariat général.

La DAAF est l'organe chargé de la gestion administrative et financière du Secrétariat général. A cet effet, elle comprend une division du budget qui a la mission de préparer et d'élaborer le budget du Secrétariat général. Celle-ci centralise les propositions émanant des Directions et dresse une première esquisse budgétaire. Le début de ces opérations remonte au moment où le budget de l'année vient d'être approuvé par les Chefs d'Etat. Les propositions des Directions sont de deux sortes : les besoins financiers de personnel et les besoins financiers pour les actions d'intervention économique. Les besoins de personnel

(12) Traité, article 35, al. 6 et 7, J.O.CEAC N° 1, p. 5.

sont assez faciles à déterminer : chaque Direction comporte un certain nombre d'agents classés par catégories. Il suffit de calculer leurs rémunérations en tenant compte des grilles indiciaires, des compléments de salaires et des avancements d'échelon. La marge d'incertitude réside dans les possibilités d'heures supplémentaires et des cas de maladie. La question des actions de développement est plus complexe dans la mesure où interviennent des éléments très variables : le coût de la vie, le coût des facteurs de production, l'inflation, eux-mêmes fonction du pays où l'activité sera menée. Tenant compte de ces différentes variables, les Directions ont tendance à majorer leurs demandes.

En dressant ses esquisses budgétaires, la DAAF, comme le Ministère du Budget doit réaliser des amputations, ce qui lui vaut la réputation d'être "avare". Mais l'esquisse budgétaire ne consiste pas seulement à aligner des chiffres. Les Directions, surtout pour les actions de développement, indiquent leurs projets sur deux ou trois ans. Cela permet à la DAAF de travailler et de dresser plusieurs hypothèses. Celles-ci sont fonction des urgences, de l'intérêt communautaire de l'opération, c'est-à-dire de sa valeur intégrante par rapport à la Communauté. Ces appréciations et ces choix de la DAAF donnent lieu à des discussions sur les besoins réels des Directions, car, comme les Ministres, chaque Directeur tente de tirer la couverture à soi et l'on en vient à de véritables négociations.

2 - Le budget du FOSIDEC.

Parce que le FOSIDEC jouit de l'autonomie financière, la préparation de son budget lui incombe, comme celui de la commune

revient au maire.

Sa "division administrative et financière prépare le budget d'intervention et de fonctionnement du fonds" (13). Le Conseil d'administration des 24-25 Avril 1980 devait se prononcer sur le point de savoir jusqu'où pouvait aller l'insertion du FOSIDEC au Secrétariat général. On craignait une suppression du pouvoir d'élaboration du budget. Le Conseil d'administration confirma le FOSIDEC dans son pouvoir d'élaboration de son propre budget : "la division financière élabore le projet de budget du fonds" (14).

Dans les faits, la division financière procède comme la DAAF, en dressant une esquisse budgétaire comportant deux volets : l'un portant sur le budget de fonctionnement et l'autre sur le budget d'intervention.

De part et d'autre, ces esquisses donnent lieu à des concertations au sein des institutions.

B - Les concertations internes.

1 - Pour le FOSIDEC.

L'esquisse de la division administrative et financière est discutée par une Commission comprenant le Directeur du fonds, le Secrétaire général de la C.E.A.O. et le responsable de la division des opérations. Elle tranchera les oppositions possibles de conception du budget et réalisera les compromis nécessaires. C'est alors seulement que le projet de budget est apte à être présenté au Comité des Experts.

(13) Décision N° 2/79/FOSIDEC, in J.O.CEAO N° 11, 1979, p. 37, IV-b al.2

(14) Rapport final du 3e Conseil d'Administration, p. 3, doc. polyc. 1980.

2 - Pour le budget du Secrétariat général.

La concertation est plus longue. En effet, l'esquisse dressée par la DAAF est d'abord soumise au Conseil de Direction qui regroupe l'ensemble des Directeurs.

Si certaines questions paraissent plus délicates à trancher, elles sont portées devant la Commission administrative et financière, composée uniquement du Secrétaire général, du Directeur de la DAAF, de l'Agent comptable et du Contrôleur financier. Cependant, si des Directeurs s'estiment insatisfaits, ils peuvent demander un arbitrage spécial du Secrétaire général.

Une fois toutes ces conciliations accomplies, les projets de budgets sont prêts à être portés devant le Comité des Experts, tandis qu'un exemplaire en est immédiatement envoyé au Président en exercice de la Conférence des Chefs d'Etat, ce, en principe, le 30 Septembre, dernier délai.

Des remarques doivent être faites sur ces projets. Ils ne sont pas de simples catalogues de chiffres. Ils s'accompagnent d'un "Rapport de présentation du Secrétaire général. En agissant ainsi, celui-ci suit une pratique commune à toutes les institutions financières, internes ou d'organisations internationales (15). Le rapport de présentation du

(15) Par exemple en France, l'ordonnance du 2 Janvier 1959 en son article 1er indique que les lois de finances peuvent contenir "toutes dispositions organisant l'information et le contrôle du Parlement sur les finances"; ainsi, le Ministère du Budget est tenu d'établir des annexes et documents explicatifs qui sont destinés aux Assemblées. Les plus connus sont les fameux "Bleus".

Parmi les organisations économiques, le règlement financier du 21 Décembre 1977 fait obligation à la Commission Européenne de précéder le projet de budget d'une introduction (art.12). Celle-ci doit comporter des tableaux financiers de l'ensemble du budget, la définition des politiques justifiant les demandes de crédit, etc...

projet de budget du Secrétariat général de 1978 par exemple contenait des indications sur les insuffisances financières pour les opérations de développement, des observations concernant l'évolution des dépenses de fonctionnement dont certains secteurs accusaient de fortes hausses. Il faisait également apparaître que le budget de fonctionnement était trop important par rapport aux dépenses de développement (16). Accompagnés de ce rapport, les projets de budgets vont passer de l'étape de la discussion jusqu'à l'approbation.

§2 - La discussion.

Cette phase n'est pas sans rappeler les débats parlementaires. En effet, les Assemblées nationales examinent le projet de budget sous toutes ses coutures : en tenant compte de leurs électeurs, de leurs positions idéologiques, des problèmes économiques et sociaux du moment. Cette attitude peut s'appliquer aux discussions menées par le Comité des Experts et le Conseil des Ministres. Les uns et les autres reçoivent, avant la session, des ordres de leurs gouvernements respectifs, fondés sur l'intérêt national, la part des contributions que chaque Etat est prêt à déboursier compte tenu de l'article 4 du protocole I qui détermine la clé de répartition des charges.

A - La discussion devant le Comité des Experts.

Cette discussion a lieu à la seconde session du Comité des Experts, juste avant le 2e Conseil des Ministres et la Conférence annuelle ordinaire des Chefs d'Etat.

(16) C.E.A.O. - Secrétariat général : Budget 1978, doc. polyc.
p. I-VIII.

En principe, deux mois avant la réunion du Comité des Experts, les Présidents des Comités Nationaux-CEAO reçoivent les esquisses budgétaires dressées par la division du budget de la DAAF et la division financière du FOSIDEC.

Au moment de la session, une Commission Ad hoc (= aux budgets et aux questions financières) est formée au sein du Comité. Celle-ci désigne son président.

La Commission examine les esquisses, tout d'abord en fonction d'un certain nombre de principes :

- les objectifs économiques fixés aux budgets,
- leur compatibilité avec les intérêts nationaux et l'intérêt communautaire.

Le travail devient ensuite plus détaillé : les Experts examinent les ressources, chapitre par chapitre. Par rapport aux dépenses, ils descendent jusqu'au niveau des alinéas.

Le consensus auquel parvient le Comité est relaté dans un rapport signé par le président de la Commission et le Rapporteur. Ce rapport est ensuite soumis à l'ensemble des Experts, en séance plénière; les Experts peuvent encore proposer des modifications. Lorsque l'accord est fait, un nouveau rapport est établi. C'est ce rapport qui sera porté devant le Conseil des Ministres avec les esquisses budgétaires telles qu'elles ont été modifiées. Notons au passage que souvent la discussion porte aussi sur la gestion financière précédente.

B - La discussion devant le Conseil des Ministres.

Ayant une conscience plus grande de l'intérêt communautaire

et de l'intérêt national -du moins en principe- les Ministres peuvent apporter des modifications aux projets discutés par les Experts.

Le Conseil des Ministres n'excède généralement pas trois jours et son ordre du jour comporte des problèmes divers. En matière budgétaire, il reprend grosso modo le travail déjà effectué par le Comité des Experts.

Les Ministres examinent les articles, les chapitres et les titres budgétaires. Ils y apportent des modifications et décident d'accepter, à l'unanimité, le budget du Secrétariat général ainsi remodelé et de le proposer à la Conférence des Chefs d'Etat.

En ce qui concerne le budget du FOSIDEC, une mention spéciale doit être faite. Depuis le Conseil d'Administration du mois d'Avril 1980, le fonds dispose d'une "réglementation budgétaire et comptable" (17), c'est-à-dire d'un règlement financier propre. Celui-ci dispose que le "Conseil d'Administration prévoit et autorise pour chaque année civile les recettes et les dépenses du fonds" (art. 3). Il s'en suit que le Conseil d'Administration, formation spéciale du Conseil des Ministres, adopte le budget du FOSIDEC, après l'avoir discuté.

§ 3 : L'approbation du budget du Secrétariat général.

Le vote du budget constitue l'une des principales prérogatives parlementaires, codifiée en France, par les articles 40 et 47 de la

(17) Doc. C.E.A.O./FOSIDEC N° 12/F-CA/80 du 26 Avril 1980, Niamey, p. 1.

constitution de 1958 (18). Dans ce cadre, "l'article 47 de la constitution de 1958 et l'article 39 de l'ordonnance du 2 Janvier 1959 obligent l'Assemblée Nationale à se prononcer en première lecture dans un délai de 40 jours après le dépôt du projet" (19).

L'Assemblée Européenne participe, elle aussi, à l'acte d'approbation du budget des Communautés. Elle ne l'adopte pas seule, mais peut obliger le Conseil à procéder à une deuxième délibération sur le projet qui lui est soumis. Depuis son élection au suffrage universel en Juin 1979, elle voudrait se voir conférer le dernier mot en matière budgétaire (20).

Dans les organisations internationales classiques, comme l'Organisation des Nations-Unies, on voit bien une Assemblée délibérante voter le budget (21), mais celle-ci n'a nullement le caractère d'un Parlement International et ne résulte pas d'un suffrage.

Il n'en va pas généralement ainsi dans l'ensemble des organisations africaines à caractère économique. Que l'on prenne

(18) J. RIVOLI, op. cit. p. 59. L'auteur va même plus loin en mettant une liaison entre ce pouvoir budgétaire et l'impôt. Il affirme alors que "le parlement est le fils de l'impôt". Ainsi, en Angleterre, le consentement à l'impôt est une vieille coutume qui remonte à la Charte de 1215. Des rois y ont perdu leur couronne et leur tête. En France, le consentement à l'impôt commence à apparaître au début du 14^e siècle, mais la Monarchie réussit à éluder le contrôle des Etats généraux et du Parlement. La Révolution de 1789 comportera dans ses Cahiers de Doléances cette prérogative, mais elle n'entrera dans les faits que sous la 3^e République.

(19) Sur le rôle de l'Assemblée Nationale en France en matière budgétaire, voir P. AMSELEK : le budget de l'Etat sous la 5^e République, LGDJ, 1967, p. 187 et s. et 427 et s.

(20) Voir Déclaration de Mme Veil, in Courrier CEE/ACP N° 63, Sept.-Oct. 1980, p. 5.

(21) Voir C-A. COLLIARD, op. cit. in RSF 1958, p. 237-260.

l'U.D.E.A.C., la C.E.D.E.A.O. ou la C.E.P.G.L. jusqu'à la Manu River Union et l'Organisation pour la Mise en Valeur du fleuve Sénégal, on ne voit aucune intervention de parlement ou d'assemblée pour voter le budget. Partout, ce pouvoir est conféré à la Conférence des Chefs d'Etat. Après avoir étudié la procédure d'approbation des budgets, nous verrons quelle est la signification juridique de ces actes et quelle est leur portée juridique.

A - Les actes d'approbation des budgets dans la C.E.A.O.

1 - Procédure.

L'adoption du budget du Secrétariat général a lieu lors de la Conférence annuelle des Chefs d'Etat. Quant au budget du FOSIDEC, il vient d'être dit qu'il est approuvé par le Conseil des Ministres constitué en Conseil d'Administration.

L'ordre du jour, envoyé aux Chefs d'Etat deux mois avant la conférence contient le projet de budget. Lors de la session, le budget donne lieu à des discussions peu amènes, les Etats ayant déjà eu l'occasion de s'exprimer par deux fois : lors de la session du Comité des Experts et lors du Conseil des Ministres. Les Chefs d'Etat examinent donc rapidement le budget. Ils doivent l'adopter à l'unanimité, ce qui est caractéristique du confédéralisme, l'idée de supranationalité étant traduite par la majorité.

Cette approbation donne au budget son caractère exécutoire. Le tableau N° 1 de l'annexe VI ^{indique} les dates d'approbation des budgets depuis l'existence de la Communauté jusqu'à 1980.

2 - Signification juridique.

Une question doit être posée : en quelle qualité, les Chefs d'Etat et le Conseil d'Administration adoptent-ils les budgets du Secrétariat général et du FOSIDEC ? La question de leur qualité juridique est importante, car elle détermine la mesure dans laquelle les Etats sont réellement engagés.

Nous penchons à dire ceci :

En adoptant le budget du Secrétariat général et celui du FCD, les Chefs d'Etat agissent comme de simples députés, c'est-à-dire les représentants qualifiés pour ce faire de leurs peuples, qu'ils soient élus au suffrage universel ou simplement légitimés (dans le cas des régimes militaires). Ils l'adopteraient en vertu d'un traité signé et ratifié, c'est-à-dire selon la théorie de l'effectivité des traités (22). Ils remplissent alors leur double fonction (dédoublement fonctionnel) d'être la personnalisation de la Nation à l'intérieur et sa représentation à l'extérieur. Est-ce ce que le traité avait voulu dire en ne parlant que de la Conférence des Chefs d'Etat seuls sans leur adjoindre les Chefs de Gouvernement (art. 31 al. 2) ? (23).

Il en va de même pour le Conseil d'Administration à l'égard du fonds de solidarité. Il est habilité à adopter le budget du fonds sur délégation expresse (24) de la Conférence des Chefs d'Etat dont il est l'organe subsidiaire.

(22) Ch. ROUSSEAU : Droit International Public, tome 1, Sirey, 1971, p. 164-196.

P. REUTER et J. COMBACAU : Institutions et Relations Internationales, PUF, 1980, p. 182.

(23) Notons que le règlement intérieur a prévu la possibilité de déléguer un Ministre aux Conférences présidentielles (J.O.CEAO N° 11, p.8)

(24) Voir les statuts du fonds dans le protocole M article 31, al. 10.

C'est en l'absence d'une Assemblée Communautaire élue que cette solution a été retenue. Quelle est, à présent, la portée des approbations ?

B - La portée des approbations.

Il est important de se poser le problème de la portée de l'approbation des budgets par la Conférence des Chefs d'Etat et par le Conseil d'Administration du FOSIDEC. En effet, ces actes déterminent les possibilités d'action des organes d'exécution communautaires; ils déterminent aussi quelles peuvent être les espérances des populations des Etats concernés.

On admet depuis longtemps dans l'ordre interne que "la loi de finances n'est pas une loi comme les autres" (25). Elle n'est pas un acte-règle, mais un acte-condition (26). En France, les différents textes régissant les lois de finances et la comptabilité publique soulignent qu'elle n'est qu'une autorisation accordée à l'administration pour effectuer certaines dépenses et certaines recettes (27). C'est pourquoi si la loi de finances crée des obligations à l'égard de l'administration, elle ne permet pas aux particuliers ni même à l'Etat d'en tirer des conclusions extra-financières (28).

(25) Commissaire du Gouvernement MAYER, dans l'affaire Jaurou, CE 28/3/1924, DP 1924.III.29.

(26) P-M. GAUDEMET, op. cit. p. 318.

(27) Voir par exemple le règlement sur la comptabilité publique en France, J.O.R.F. 30 Décembre 1962, p. 12828 à 12842.

(28) Sur cette question, voir EL BANNA Mahmoud Atef Ali : le particularisme du pouvoir d'autorisation budgétaire, LGDJ, 1968, 336 p.
ou l'article de M. P. AMSELEK : Sur le particularisme de la légalité budgétaire, in Revue Administrative, 1970, p. 653-662.

Dans l'ordre communautaire de la C.E.A.O., les particuliers et les Etats ne peuvent tirer des approbations des conséquences qu'elles ne peuvent impliquer, cependant qu'elles imposent un certain nombre d'obligations aux organes communautaires.

1 - En ce qui concerne les particuliers et les Etats membres.

On retrouve ici les solutions du droit interne français selon lesquelles on ne peut tirer des conséquences extra-financières de l'autorisation budgétaire.

a) A l'égard des particuliers.

Un particulier co-contractant de la Communauté ne peut prétendre que l'inscription de crédits lui ouvre des droits à paiement. Il faut qu'il souscrive aux prescriptions du protocole I qui exigent que le service soit fait. Et indépendamment de cet élément, la procédure administrative de l'engagement, de la liquidation et de l'ordonnancement doit être suivie. Même si ces conditions sont réalisées, le comptable peut encore refuser de payer s'il constate une absence ou une insuffisance de crédits.

Mieux, les agents de la Communauté ne peuvent prétendre au maintien de leur emploi parce qu'il y a eu inscription de leurs traitements aux budgets, ceci tout comme dans l'ordre interne français (29).

De même, l'inscription de crédits pour la construction d'une route inter-Etats ne permet pas aux populations intéressées d'exiger l'exécution des travaux devant une juridiction, comme l'inscription d'une subvention au budget d'un département ne vaut pas par elle-même obligation pour l'Etat de la verser (30).

(29) cf CE 26/7/1946, Valent-Falandry, Rec. 221.

(30) cf CE 8/5/1936, Département de l'Aisne, Rec. 513.

b) A l'égard des Etats membres.

L'approbation des budgets à l'égard des Etats n'a qu'une portée strictement financière. Ils ne peuvent invoquer les budgets de la Communauté pour contrevenir aux législations nationales : par exemple, en matière d'impôts, le poids de leurs contributions ne les autorise pas à anticiper d'une année sur la perception des recettes fiscales; il ne les autorise pas davantage à en augmenter le taux par voie réglementaire. Pour ce faire, ils devront recourir au vote parlementaire.

2 - En ce qui concerne les organes financiers de la Communauté.

Il importe de savoir quels pouvoirs et quelles obligations leur sont dévolus du fait des approbations budgétaires. Il faut distinguer selon qu'il s'agit des dépenses ou des recettes.

a) En matière de dépenses.

On peut retenir ici les solutions du droit interne français. L'approbation du budget par les Chefs d'Etat et le Conseil d'Administration permet aux organes communautaires d'effectuer enfin des dépenses. Mais y a-t-il obligation de dépenser ?

Evidemment certaines catégories de dépenses vont s'imposer aux organes communautaires, tels les versements de salaires et autres émoluments, les paiements des créanciers quand le service est fait.

Pour le reste, il leur appartiendra d'agir "comme un bon père de famille" dans la gestion des affaires communautaires. Ils ne sont donc pas tenus de procéder à l'utilisation immédiate. Il leur

revient de juger de l'opportunité de la dépense, sauf si elle est imposée par le Conseil des Ministres ou la Conférence des Chefs d'Etat. Et c'est à bon droit que le Contrôleur financier a eu l'occasion de dénoncer une certaine attitude du Secrétaire général, ordonnateur principal, selon laquelle "les crédits étant disponibles, il fallait les engager" (31). Il dénoncera la même attitude chez les administrateurs de crédits que sont les Directeurs des Bureaux et Offices en 1977 (32). Dans tous les deux cas, on avait l'impression que pour les organes communautaires en question, que puisqu'il y a approbation, on doit dépenser.

Tout comme le Ministre dans l'ordre interne, ils peuvent, en fonction des opérations prévues, opérer des blocages de crédits, afin d'atteindre plus vite l'objectif. Ils ont mission de prévision.

b) En matière de recettes.

Les approbations font obligation aux organes financiers communautaires de tout mettre en oeuvre pour recouvrer les recettes. Mais cette obligation connaît des limites dans bien des cas : il en est ainsi des emprunts et même du recouvrement des contributions des Etats. Il n'y a seulement pas de problème pour les produits des placements auprès des banques.

(31) Rapport annuel sur l'exécution et la situation financière de la C.E.A.O. au 31/12/1975, rapport du Contrôleur financier, doc. polyc. p. 7, C.E.A.O.-Ouagadougou, 1975.

(32) Rapport du Contrôleur financier sur la situation financière de la C.E.A.O. au 31/12/1977, doc. polyc. p. 5, S.G./C.E.A.O.-Ouagadougou, 1977.

En effet, pour les emprunts -qu'ils s'effectuent auprès des Etats de la Communauté ou sur le marché financier international- le montant recueilli est fonction des possibilités financières des co-contractants. Ce montant peut être inférieur à l'inscription décidée. Une question se pose cependant, à savoir si les organes financiers peuvent recueillir au delà du montant inscrit. Deux intérêts se trouvent ici en contradiction : l'obligation de ne pas endetter la Communauté au delà des décisions et l'intérêt économique de réaliser au plus vite les programmes d'investissement étalés parfois sur trois à cinq ans, ou tout simplement la crainte que les bailleurs de fonds soient plus réticents l'année suivante. Si l'hypothèse devait se produire, il faudrait recourir à un nouvel acte financier modificatif du budget précédemment approuvé. Avec le lancement des programmes d'investissements à partir de 1981, la Communauté rencontrera certainement de tels problèmes de droit budgétaire.

Jusqu'à présent, les contributions des Etats constituent les ressources substantielles de la Communauté. Les organes financiers communautaires ont l'obligation de les recouvrer; mais cette obligation n'est-elle pas inopérante ? En principe non; dans les faits, oui; et voici pourquoi :

- le protocole I (article 3, al. 3) pose le principe de l'annualité budgétaire;
- de même, il stipule que "les prévisions budgétaires portent sur les recettes et les dépenses de la gestion à laquelle elle se rapportent (article 3, al. 1). On en déduit raisonnablement que les Etats sont tenus de verser leurs contributions dans l'année;

- qu'ils y soient tenus découle d'une saine lecture de l'article 5 :
"le Secrétaire général émet les ordres de recettes correspondant aux prévisions de recettes au budget et les transmet à l'Agent comptable qui fait diligence pour les recouvrer. Les Etats membres versent leurs contributions au budget de la Communauté... au plus tard un mois après la réception du titre de recettes à eux adressé par l'Agent comptable".
Ainsi l'obligation de recouvrer les recettes imposée aux organes communautaires rencontrerait celle imposée aux Etats de payer leurs contributions, et dans l'année.

Or les Etats ne versent pas souvent leurs contributions dans l'année comme nous le verrons en étudiant les ressources de la Communauté. Devant cette situation, les organes financiers ne disposent directement d'aucun moyen pour les contraindre à payer.

On pourrait penser que le Secrétariat général puisse prendre, à l'instar de la Commission des Communautés Européennes, des mesures d'ordre juridictionnel à l'égard des Etats sur ce chapitre. Cette possibilité est exclue par le traité, car le Secrétariat général n'est qu'un organe d'exécution et de préparation des décisions des Chefs d'Etat et des Ministres.

Une autre solution aurait consisté à conférer au Secrétaire général la capacité de saisir la Cour arbitrale, puisqu'en la matière il s'agit de l'application du traité. L'article 2 du protocole J exclut cette perspective, car cette Cour ne peut être saisie que par les Etats membres ou le Président en exercice de la Conférence des Chefs d'Etat.

Cependant, la possibilité est laissée au Secrétaire général de saisir le Président en exercice de la Conférence des Chefs d'Etat si les acomptes du FCD ne sont pas versés à temps. Mais celui-ci ne peut lancer qu'une invitation pressante à l'Etat défaillant à s'exécuter. Jusqu'ici, aucun Président ne s'est résolu à saisir la Cour. Est-ce par courtoisie diplomatique et par souci de ne pas créer des animosités ?

Au total, les organes financiers du Secrétariat général ne peuvent satisfaire pleinement à cette obligation de recouvrer les recettes qui leur est imposée par l'approbation budgétaire. Ils en sont donc réduits à lancer des invitations pour que les Etats veuillent bien s'acquitter de leurs contributions (33) ou à attendre que les Etats s'y exhortent mutuellement (34).

Pour les autres ressources (revenus des placements, vente de publications), ils disposent davantage de latitude. Mais en l'état actuel, ces ressources ne sont pas les plus importantes pour la Communauté.

En conclusion, la procédure de l'élaboration et de l'approbation des budgets dans la C.E.A.O. présentent deux particularités remarquables par rapport à l'ordre interne :

- ce n'est pas l'organe exécutif qui détient le rôle prépondérant. En définitive, celui-ci est dévolu à la Conférence des Chefs d'Etat;
- les budgets adoptés reflètent un compromis entre intérêts nationaux et intérêt communautaire et résultent en fait d'une négociation.

(33) cf. Rapport d'activité 1978/1979 p. 215 et 217

(34) Résolution N° 2/CEAO/75 du 8 Avril 1975, in J.OCEAO N° 4, p. 27.

Quoi qu'il en soit, la prévision budgétaire obéit à un certain nombre de règles : elle s'inscrit dans le cadre d'une année; elle impose qu'il soit fait masse de toutes les ressources, etc... C'est ce qu'on appelle généralement les règles budgétaires. Comment celles-ci se présentent-elles dans la C.E.A.O. ?

Section II : Les règles budgétaires de la C.E.A.O.

Notre propos porte sur la contribution des finances et des politiques financières à l'intégration économique et politique de la C.E.A.O. En examinant les règles budgétaires de la Communauté, nous essayons de répondre à la question de savoir si elles sont conçues de manière à hâter ou si elles entravent cette intégration. En effet, "la rigidité de l'autorisation de dépenses" (35), dans l'ordre interne, n'empêche pas que les règles budgétaires revêtent un caractère économique et politique certain (36).

Le protocole I qui tient lieu de règlement financier à la Communauté et la réglementation budgétaire et comptable du FOSIDEC ont trois sources essentielles : le droit budgétaire français, le droit budgétaire des Etats membres qui a lui-même coopté le droit français en son état de 1958 et le droit budgétaire des Communautés Européennes. On ne s'étonnera donc pas de les voir tenter de résoudre, en matière de règles budgétaires, les problèmes posés dans ces droits.

(35) P. AMSELEK : le budget de l'Etat sous la 5e République, op. cit. p. 317.

(36) P-M. GAUDEMET : op. cit. p. 318-380.

§ 1 : L'annualité.

Dans sa formulation, la règle de l'annualité budgétaire paraît simple. Il n'en va pas de même de son application. En France, l'ordonnance du 2 Janvier 1959 l'énonce ainsi : "la loi de finances de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'année" (art. 2 al. 3). A propos des Communautés Européennes, M. Cartou commente ainsi le principe : "dépenses et recettes sont votées pour un exercice, préalablement à cet exercice, seulement pour cet exercice, mais pour sa totalité" (37). Cet exercice est l'année civile, puisqu'il commence "le premier Janvier et s'achève le 31 Décembre" (art. 5 al. 1 du règlement financier du 21/12/1977). Par ailleurs, la plupart des organisations internationales classiques connaissent la règle de l'annualité avec un exercice qui correspond à l'année civile (38).

Si donc l'énoncé est simple, il faut davantage s'attacher aux problèmes de son application qui sont : la fixation de la date de départ et du terme de l'année, les modifications du budget en cours d'année, le problème des dépenses excédant une année. On examinera les solutions de la Communauté ouest-africaine à ces questions.

A - le principe de l'annualité dans la C.E.A.O.

L'année budgétaire a des caractéristiques propres, et il n'est pas obligatoire qu'elle coïncide avec l'année civile comme le démontre la pratique de plusieurs pays : si la France et certains Etats

(37) L. CARTOU, op. cit. p. 196.

(38) C-A. COLLIARD, op. cit. in RSF 1958, p. 451.

de la C.E.A.O. ont choisi l'année civile, la Grande-Bretagne, les Etats-Unis et le Sénégal entre autres ont préféré d'autres formules : 1er Avril pour la Grande-Bretagne, 1er Juillet pour les Etats-Unis et le Sénégal.

Mais une fois que le point de départ est fixé, on n'est pas à l'abri de certaines difficultés. Qu'arrive-t-il si le budget n'est pas voté à temps ? ou s'il faut le modifier en cours d'exercice compte tenu de la rupture de certains équilibres économiques ?

A l'inverse, la fin de l'année budgétaire n'est pas aussi précise qu'on pourrait le penser au prime abord. La procédure administrative des recettes et des dépenses est longue. Faut-il alors décider la clôture des opérations soldées de recettes et de dépenses au dernier jour de l'année ou au contraire le rattachement à l'année budgétaire des recettes et des dépenses nées dans cette période, mais payées plus tard ?

Quelles sont les réponses de la C.E.A.O. à ces questions ?

1 - La fixation du point de départ et du terme de l'année.

On a pu reprocher à la règle de l'annualité d'avoir un "caractère artificiel" (39) en fixant arbitrairement un début et un terme à l'année budgétaire. Mais en réalité, dans les Etats, des critères tantôt politiques, tantôt économiques ont présidé à cette détermination. Ces deux types de raisons ont prédominé quand il s'est agi de contenir les budgets de la C.E.A.O. dans un exercice annuel.

a) La fixation du point de départ.

"La gestion budgétaire et comptable commence le 1er Janvier et s'achève le 31 Décembre de chaque année civile" (Protocole I, art. 3 al. 3). Ainsi donc, c'est en faisant une tautologie que le règlement

(39) P.-M. GAUDEMET, op. cit. p. 352.

financier fixe le départ et le terme de l'année budgétaire.

Du point de vue procédural, cette solution ne pose pas aujourd'hui de problème. Les budgets de 1975, 1976, 1977 et 1978 furent adoptés tardivement car la Conférence annuelle des Chefs d'Etat s'est située en Avril pour les deux premières années, en Juin pour la 3e année et en Octobre pour la quatrième. Depuis cette date, la session des Chefs d'Etat a eu lieu régulièrement en Octobre ou en Novembre, de sorte que le budget peut être adopté à temps. Cette conférence étant précédée du Conseil des Ministres, ceux-ci peuvent également adopter dans les délais le budget du FOSIDEC conformément à l'article 4 de son règlement (40).

Dans les cas où le budget n'avait pas pu être approuvé le 1er Janvier, les opérations de recettes et de dépenses ont été "temporairement effectuées par douzièmes provisoires sur la base du budget de la gestion précédente" (art. 7 al. 1 du protocole I).

Cependant, ^à cette même session d'Octobre, la Présidence de la Conférence des Chefs d'Etat change de main, de sorte que deux Présidents interviennent (par exemple pour les virements de chapitre à chapitre) sur le même budget. En 1977, le Contrôleur financier avait fait la suggestion que l'année budgétaire coïncidât avec l'exercice d'une présidence, c'est-à-dire d'Octobre à Septembre (41). Vu les considérations économiques évoquées ci-dessous, ne serait-il pas plus judicieux que ce soit l'exercice de la présidence qui s'adaptât à l'année

(40) Doc. N° 12 F-CA/80 du 26 Avril 1980, op. cit. p. 3.

(41) Rapport du Contrôleur financier au 31/12/1977, p. 1.

civile prise comme année budgétaire ?

Du point de vue des ressources, et en particulier des contributions des Etats, la solution paraît également judicieuse, puisque l'année budgétaire débute à un moment où les Etats peuvent espérer des recettes fiscales, les récoltes ayant été faites dans le monde paysan; et les campagnes de commercialisation des cultures d'exportation (coton, arachide en particulier) battront leur plein dès Février et Mars.

b) La question du terme de l'année budgétaire.

En principe, ce problème ne devrait pas se poser; mais l'on sait que la date du 31 Décembre est bien fictive, et que des paiements s'effectueront sur les crédits de l'année, postérieurement à cette échéance. En France, à la Restauration, la question donna lieu à de sérieuses controverses entre le Baron Louis et le Comte Corvetto, le premier étant partisan du procédé de la gestion et le second du procédé dit de l'exercice (42). Aujourd'hui, la solution est hybride et l'on distingue selon qu'il s'agit des recettes ou des dépenses.

Dans la C.E.A.O., le protocole I veut que "les prévisions budgétaires portent sur les recettes et les dépenses de la gestion à laquelle elles se rapportent". Cette période de gestion étant l'année civile, on peut penser que la Communauté a adopté le système de l'exercice qui consiste à rattacher à l'année budgétaire toutes les dépenses et toutes les recettes qui ont pris naissance au cours de cette année, même si elles sont effectivement soldées après l'expiration de l'année budgétaire. La réalité est plus complexe selon que l'on se

(42) Sur ce point d'histoire, voir P-M. GAUDEMET, op. cit. p. 351.

situé du point de vue des recettes ou des dépenses.

• La situation du budget du Secrétariat général.

- Du point de vue des recettes : C'est bien un système de l'exercice qui est adopté. Nous savons que les Etats ne payent pas souvent leurs contributions dans l'année. Quand ils viennent à le faire, ces recettes sont comptabilisées au titre de l'année au cours de laquelle la dette contributive était née. Ce système s'applique également aux particuliers débiteurs de la Communauté.

- Du point de vue des dépenses : "A la fin de chaque gestion, l'ordonnateur dispose d'un délai de 3 mois pour procéder à l'émission des titres de paiement correspondant aux services faits pendant la gestion écoulée (art. 13 al. 2 du protocole I). Selon ce texte, on assiste à un retournement complet de situation. Le principe ici devient celui de la gestion, car selon l'esprit du texte, toutes les dépenses devraient être arrêtées le 31 Décembre, d'autant plus que "la période d'engagement des dépenses autres que de personnel se termine le 15 Décembre de l'année considérée" (art. 13 al. 1 du protocole I). C'est donc seulement dans le souci de ne pas gêner les opérateurs économiques co-contractants de la Communauté qu'une période complémentaire de trois mois est accordée.

• La situation du FOSIDEC.

- En matière de recettes : La réglementation budgétaire et comptable du fonds ne fournit aucune indication à ce sujet. Peut-être bien parce que cela est inutile, car on peut se trouver devant une multitude de situations : par exemple, les contributions du Mali au capital du fonds dues au titre de l'année 1978 n'ont été partiellement versées qu'en 1980

et ont été comptabilisées au titre de l'année 1978 (43); ou bien encore, une convention de prêt peut être signée avec une banque ou un organisme financier international, et pourtant le fonds n'en rentre-
ra en possession qu'au cours d'une autre année, ou de façon échelonnée, selon les aléas et le bon vouloir des prêteurs. Comment s'opèrera alors la comptabilisation pour le FOSIDEC ? Suivant les rentrées effectives ou selon la date de signature de la convention de prêt ? Aucun élément de la réglementation budgétaire et comptable ne permet en l'état actuel de trancher.

- En matière de dépenses : "Les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année financière au cours de laquelle elles ont été ordonnancées ou mandatées; elles doivent être payées sur les crédits de ladite année" (art. 4 de la réglementation budgétaire et comptable du fonds). On a donc adopté un système de l'exercice, sans aucune limitation. Cette idée est confortée par l'article 8 al. 2 de la même réglementation qui veut que certaines "créances imputables au budget du fonds au titre d'un exercice... feront l'objet d'une inscription au budget de l'exercice suivant". Ce choix se comprend dans la mesure où les plus importantes dépenses du fonds concernent les garanties et les investissements dont il est difficile de déterminer le terme.

2 - La modification des budgets en cours d'année.

Strictement entendue, la règle de l'annualité signifie que

(43) Doc. N° 20/F-CA/80, polyc. p. 4.

"les crédits sont accordés et ne peuvent être modifiés en cours d'année" (44). Or pendant l'exécution du budget, il est nécessaire de pouvoir annuler les crédits devenus sans objet et d'accroître une masse de crédits initialement accordés et qui s'est révélée insuffisante. L'idée qu'on peut modifier la loi de finances a fini par s'imposer. Dans l'ordre interne français, ces "lois de finances rectificatives" sont votées par le Parlement.

On accepte également des budgets rectificatifs dans les Communautés Européennes. Mais le règlement financier de 1977 les encadre : "En cas de circonstances inévitables, exceptionnelles ou imprévues, la Commission peut présenter des avant-projets de budget supplémentaire ou rectificatif" (art. 1-5). Ils sont adoptés selon la même procédure que le budget normal.

a) Dans la C.E.A.O., la possibilité de budget rectificatif n'est pas prévue pour le budget du Secrétariat général. On ne trouve aucune disposition en ce sens dans le protocole I. Mais lorsque C. Périer craignait que la "faculté de virement ne remplace des crédits supplémentaires ou extraordinaires" (45), il voyait juste. En effet, dans la C.E.A.O. on a suppléé à l'absence de budget rectificatif en faisant jouer autant que possible les virements de crédits de chapitre à chapitre, et il est remarquable que c'est le même article qui parle du caractère limitatif

(44) P. LALUMIERE, finances publiques, A. Colin, col. U, 1973, p. 75.

(45) C. PERIER : les finances et la politique, Paris, Michel Lévy, 1863, p. 123, cité par P-M. GAUDEMET, op. cit. p. 367.

des crédits qui évoque le problème des virements (art. 6 al. 1 et 2). Par ailleurs, on a trouvé un autre subterfuge pour éviter les budgets rectificatifs, en insérant dans le budget de l'année des dotations exceptionnelles pour des projets simplement discernés par le Secrétariat général, mais dont le coût n'était pas certain (46). Il s'agit généralement d'opérations d'investissement ou d'équipement.

b) En ce qui concerne le FOSIDEC, on ne parle pas non plus de budget rectificatif. Mais après avoir indiqué que les crédits étaient limitatifs, l'article 5 de la réglementation budgétaire et comptable poursuit : "Ils peuvent être majorés par une décision du Président du Conseil d'Administration sur le rapport du Secrétaire général dans la limite de 10 millions de F. CFA". Cette majoration équivaut purement et simplement à un budget rectificatif, puisqu'elle intervient en cours d'exercice.

Sur ces deux questions fondamentales de la fin de l'année budgétaire et des budgets rectificatifs, il semble que deux idées contraires aient agité les initiateurs de la Communauté :

- le souci de garantir à la Communauté une saine gestion financière fait que l'on accepte le système de la gestion pour les dépenses du budget du Secrétariat général. C'est également pour contenir l'expansion "naturelle" des dépenses publiques que l'on a refusé les budgets supplémentaires ou rectificatifs.

- Mais on accepte plus volontiers le système de l'exercice pour les recettes du budget du Secrétariat général et les dépenses du FOSIDEC. Cette double position poursuit en fait le même objectif : en ce qui concerne les recettes du budget du Secrétariat général, le système de l'exercice

(46) Voir par exemple, J.O.CEAO N° 7, p. 3.

prévient tout empiètement sur la souveraineté des Etats; en ce qui concerne les dépenses du FOSIDEC, c'est également le développement national qui est recherché à travers cette préférence pour l'exercice. Au total, la Communauté apparaît comme un lieu où chaque Etat exprime le souci de sa souveraineté et de son développement. N'est-ce pas la même idée qui prédomine quand il s'agit des dépenses excédant une année ?

B - Le problème des dépenses excédant une année.

La règle de l'annualité budgétaire n'est pas mise en péril par les dépenses de fonctionnement et d'équipement du Secrétariat général et du FOSIDEC. Elle l'est déjà un peu plus avec le système de l'exercice appliqué aux recettes. Y contrevient-on totalement en ce qui concerne les investissements du 1/3 FCD et du FOSIDEC ?

Historiquement, la question est vieille, mais c'est surtout la crise de 1929 qui a eu pour conséquence de développer dans les pays dits libéraux un interventionnisme étatique qui est allé croissant. Les investissements ainsi réalisés transitent par le budget dont la période annuelle, à cet égard, paraît trop courte. En France, à partir de 1947, "des dispositions particulières ont prévu l'imputation des dépenses pluri-annuelles dans le budget de reconstruction et d'équipement" (47) donnant naissance à l'idée de programme. C'est à travers celui-ci que le plan de développement trouvera sa traduction budgétaire et comptable. Désormais, le mécanisme est le suivant : une autorisation de programme fixe le montant maximum des dépenses en capital pour l'exécution dudit programme pluri-annuel; celle-ci, inscrite au budget, permet

(47) TROTABAS et COTTERET : droit budgétaire et comptabilité publique, Dalloz, 1978, p. 74.

au Gouvernement d'engager des dépenses dans la limite du plafond fixé. Des crédits (crédits de paiement) sont ouverts dans les budgets successifs pour permettre d'honorer ces engagements. Les différentes autorisations de programme sont regroupées dans une loi de programme (art. 2 al. 5 de l'ordonnance du 2 Janvier 1959). Avec ce mécanisme, l'Etat n'est pas paralysé dans ses actions de développement et le principe de l'annualité est quand même sauvegardé, puisque le Gouvernement ne peut excéder les crédits de paiement autorisés. Dans les Communautés Européennes, on applique un système similaire, en particulier pour les dépenses de l'Euratom (48).

Les dépenses pluri-annuelles concernent le 1/3 FCD et le FOSIDEC. Comment sont-elles organisées par les règles budgétaires de la Communauté ?

1 - Les investissements du 1/3 FCD.

Les textes et la pratique ne concordent pas, ou tout au moins, les premiers sont-ils dépassés par la réalité. En effet, le protocole I en son article 21 al. 2 dispose, en ce qui concerne les dépenses afférentes aux études et actions communautaires que "l'exercice commence et se termine en même temps que l'année civile. Les engagements correspondants doivent intervenir avant la fin de l'exercice considéré. L'ordonnancement des paiements doit intervenir au plus tard avant la fin du 3e exercice suivant celui au cours duquel a été adopté l'acte

(48) Règlement financier du 21/12/1977, art. 86 et s.

ou la décision ayant ouvert le crédit considéré". Ce texte indique donc ceci :

- l'année civile constitue bien le cadre de l'exercice budgétaire pour le 1/3 FCD;
- c'est au cours de l'année budgétaire que tous les engagements sur les crédits approuvés doivent intervenir;
- mais les paiements, eux, peuvent ne pas survenir dans l'année. Cependant une limite est fixée : la fin de la 4^e année après la date d'ouverture des crédits.

Ainsi, des paiements peuvent s'effectuer sur des crédits pendant un délai maximum de quatre ans. Le texte reconnaît donc la possibilité de dépenses pluri-annuelles, ou plus exactement, des crédits ayant été ouverts, une fois, ils peuvent servir à payer une (ou des) opérations -en principe, économiques- pendant quatre ans. C'était un système élargi de l'exercice.

Cette situation très large a connu l'évolution suivante :
Au début de la vie de la Communauté, toute action d'investissement était (et reste d'ailleurs) décidée par les Chefs d'Etat (par un Acte) ou par le Conseil des Ministres (par une Décision) (49). Ces actes et décisions intervenaient sur présentation par les Bureaux et Offices de demandes dont on ne mesurait pas la durée d'exécution. Une fois le budget approuvé, les Bureaux et Offices disposaient de quatre années au maximum pour dépenser les crédits qu'ils avaient demandés. Mais ils pouvaient les épuiser beaucoup plus tôt. Dans l'un ou l'autre cas, ils pouvaient

(49) Protocole I, article 21, al. 1.

avoir ou non atteint l'objectif. Ils étaient condamnés, au cas où l'objectif n'était pas atteint, à demander de nouveaux crédits : en somme, la prévision des Bureaux et Offices laissaient à désirer.

C'est dans un souci de rationalisation de la prévision des Bureaux et Offices et en même temps dans un souci d'efficacité qu'on introduisit les modifications suivantes (50) :

- désormais, les Bureaux et Offices (en fait actuellement les Directions et leurs Divisions) doivent présenter des plans triennaux d'investissement à la Conférence des Chefs d'Etat.
- La DAAF opère ensuite un "tronçonnage" de ces programmes et propose à l'approbation des Chefs d'Etat une fraction du montant total des crédits nécessaires. Ces crédits sont des crédits de paiement à utiliser dans l'année, sinon, une nouvelle approbation est nécessaire pour les reporter sur l'année suivante. Ainsi, avec l'approbation du programme triennal, la Conférence permet de réaliser des engagements, mais chaque année, elle allouera des crédits de paiement pour l'année budgétaire.

En somme, on a fini par mettre en place un mécanisme analogue à celui qui existe dans l'ordre interne en ce qui concerne les actions pluri-annuelles du 1/3 FCD.

2 - Les investissements du FOSIDEC.

On ne peut, ici, émettre que des conjectures, puisque le fonds n'a pas encore commis des investissements pluri-annuels. Aussi,

(50) Voir Rapport d'activité 1978/1979, p. 112 et J.O.CEAO N° 10, p. 21-23, résolutions N° 11 à 22.

ne peut-on dire en l'état actuel si la pratique concordera avec le texte.

Ce texte, c'est l'article 4 de la réglementation budgétaire et comptable du fonds (51) : "l'année financière commence le 1er Janvier et finit le 31 Décembre. Les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année financière au cours de laquelle elles ont été ordonnancées ou mandatées; elles doivent être payées sur les crédits de ladite année".

L'interprétation de ce texte orienterait dans le sens suivant : il n'y a pas de limite de date pour les dépenses ordonnancées ou mandatées. C'est un système de pure et simple exercice qui est adopté. Ainsi, il n'y a pas de réglementation pour les dépenses pluri-annuelles du fonds, puisqu'il suffit qu'elles aient été ordonnancées ou mandatées et elles peuvent être payées à n'importe quel moment.

Dans une telle perspective, il paraît inutile d'encadrer les dépenses du fonds qui s'étalent sur plusieurs années. Ceci paraît compatible avec le plan comptable du fonds (52). En particulier, pour les bonifications d'intérêt, les prêts, les prises de participations, une prévision et une décision du Conseil d'Administration peuvent à la rigueur fixer le montant des engagements, elles peuvent difficilement fixer les paiements effectifs à verser, car ceux-ci sont fonction des disponibilités financières réelles du fonds. Ensuite, parce qu'il

(51) Voir Doc. N° 12/F-CA/80 du Conseil des Ministres du 26 Avril 1980, doc. polyc. p. 2.

(52) Voir en particulier sa classe 3-30 : comptes clients : prêts et lignes de crédit à long terme.

s'agit d'activités à caractère industriel et commercial, la Direction du fonds peut avoir intérêt à différer un paiement au lieu de le faire tout de suite.

Mais l'autre volet des activités du FOSIDEC consiste à aider le Secrétariat général dans la réalisation d'un certain nombre d'objectifs de caractère fondamentalement communautaire (53). Dans ce cas, ne serait-il pas intéressant que le délai de paiement soit plus rigoureusement encadré, comme cela l'a été pour le 1/3 FCD ?

En conclusion, on peut faire deux remarques :

- la règle de l'annualité a une application stricte pour les dépenses de fonctionnement et d'équipement. Elle permet alors un relevé simple et périodique de la situation financière de la Communauté.
- Le système de l'exercice pour les recettes du Secrétariat général et les dépenses du FOSIDEC entravent cependant son efficacité. Mais on doit surtout noter que la règle de l'annualité a été aménagée par les Etats afin de sauvegarder leur souveraineté ou pour favoriser leur développement.

§ 2 : L'unité budgétaire.

La règle de l'unité budgétaire continue d'opposer les auteurs : pour les uns, la règle de l'unité et celle de l'universalité du budget ne se distinguent pas (54); pour les autres, elle a ses caractères

(53) Par exemple pour le financement des différentes écoles supérieures de la société maritime communautaire, de la société communautaire d'armement et de pêche.

(54) TROTABAS et COTTERET, op. cit. p. 75.

propres (55) et ne doit pas être confondue avec une autre (56).

Dans l'ordre interne français, la règle de l'unité est déjà formulée dans le vieux décret de 1862; le décret de 1956 évoque le budget au singulier; l'ordonnance de 1959 l'énonce ainsi en son article 16 : "le budget est constitué par l'ensemble des comptes qui décrivent ... toutes les recettes et toutes les charges permanentes de l'Etat".

Ainsi, la règle veut que tous les comptes de la nation, à l'exclusion de ceux des collectivités locales, des entreprises nationalisées et de tout établissement ou service doté de la personnalité juridique, soient rassemblés en un seul document. La doctrine a insisté sur l'intérêt pratique de cette présentation : elle permet un contrôle parlementaire plus aisé; deux additions et une soustraction suffisent à dégager si le budget est en équilibre ou non. Malgré la propension du budget à l'éclatement, du fait de l'interventionnisme étatique fort diversifié et de la décentralisation, la règle a été maintenue.

On la retrouve donc dans l'ordre financier d'un certain nombre d'organisations internationales. Mais les difficultés liées "à complexité institutionnelle" d'un grand nombre d'entre elles, font que la règle de l'unité ne peut être respectée (57). On peut le vérifier dans les Communautés Européennes où la fusion des Exécutifs n'a pas permis l'établissement total de la règle de l'unité (58).

(55) P-M. GAUDEMET, op. cit. p. 319 et s.

(56) P. AMSELEK : op. cit. p. 49 et s.; p. 140 et s.; p. 158 et s.

(57) Voir C-A. COLLIARD, op. cit. p. 679.

(58) L. CARTOU, op. cit. p. 197 et art. 1-1 du règlement financier de 1977; voir aussi D. STRASSER : les finances de l'Europe, Paris, F. Nathan, 1980, p. 39.

D'ailleurs, même dans l'ordre interne, la règle de l'unité a subi de profonds aménagements avec les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor.

Si donc on exprime la règle de l'unité en disant que le budget est contenu dans un document unique, on peut dire que le principe n'est pas respecté dans la C.E.A.O. avec la grande exception constituée par l'existence d'un budget propre au FOSIDEC. On peut donc discerner nettement deux budgets : celui du Secrétariat général et celui du FOSIDEC. A l'intérieur de chacun, on remarquera des aménagements; nous essayerons de dire pourquoi.

A - Le budget du Secrétariat général.

Dès l'abord, on remarquera le vague qui plane dans l'article 1er du protocole I : "les règles financières et comptables applicables au fonctionnement de la Communauté concernent le budget du Secrétariat général de la Communauté, le Fonds Communautaire de Développement". On ne parle pas des autres fonds qui viendraient à être créés. Mais si ce qu'on appelle le budget du Secrétariat général contient les recettes et les dépenses destinées au FCD, on y observe des ajustements : d'un côté un budget de fonctionnement et d'équipement et de l'autre un budget du FCD.

1 - Le budget de fonctionnement et d'équipement.

On le sépare nettement du budget du FCD, puisqu'on le dote d'un certain nombre de ressources et d'une nomenclature propre. Mais on n'y assiste pas à un phénomène d'affectation de ressources. L'ensemble des contributions, des revenus des placements est destiné à couvrir les besoins de ce budget.

2 - La situation particulière du FCD.

Ce fonds fonctionne comme une caisse d'affectation spéciale à l'image d'un compte spécial du Trésor. Le compte spécial du Trésor se différencie du budget annexe en ceci que le service dont il trace les opérations n'exerce pas des activités à caractère industriel et commercial. Tous deux ont la caractéristique de concerner des services non dotés de la personnalité morale, mais bénéficient de ressources affectées et de dépenses déterminées.

Or le FCD n'a pas de personnalité morale, il ne produit pas des biens et services donnant lieu au paiement d'un prix (59). Il bénéficie, quant à ses ressources, d'affectations de contributions. Il peut recevoir des subventions, des dons et legs. Au niveau des dépenses, il couvre les versements compensatoires et les financements des études et actions de développement.

C'est donc pour lui donner toute son importance que son budget est adopté par un acte particulier de la Conférence des Chefs d'Etat (60). Quelle est l'idée qui a prévalu pour qu'on adoptât cette solution de caisse d'affectation spéciale ? Elle est simple : on sait que dans les pays dits en développement, les dépenses de fonctionnement ont tendance à absorber les recettes prévues au départ pour des investissements productifs. C'est cet écueil que l'on a voulu éviter en créant le fonds et en lui accordant des ressources aux affectations précises. Avec le FOSIDEC, on se trouve dans une situation tout autre.

(59) Les activités du FCD de versements compensatoires et les financements des études et opérations ne donnent lieu au paiement d'aucun prix ni à la perception de commissions. Ses dépôts auprès des banques ne sont pas des actes de commerce. Le FCD peut emprunter selon le protocole I. Il ne le fit jamais et probablement ne le fera jamais puisque cette activité est désormais confiée au FOSIDEC.

(60) Voir J.O.CEAO N° 1 p.1; N° 2 p.2; N° 7 p.3; N° 10 p.3; N° 12 p.56 et notre Annexe VI tableau N° 1.

B - Le budget propre du FOSIDEC.

Si la personnalité juridique appelle l'autonomie financière, on ne devrait pas s'étonner que le FOSIDEC dispose d'un budget propre. Mais cette personnalité est mutilée puisqu'on a imposé le Secrétaire général comme véritable responsable et gestionnaire du fonds de solidarité et qu'on l'a inclus dans l'organigramme du Secrétariat général. L'existence d'un budget propre du fonds implique que la Communauté déroge ainsi à la règle de l'unité budgétaire : tous les comptes de la Communauté ne sont pas contenus dans un seul document. Comment se manifeste la personnalité du budget du FOSIDEC ? Quelles sont les raisons qui ont poussé à cette solution ?

1 - La personnalité du budget du FOSIDEC.

L'existence de ce budget propre du fonds se manifeste à un certain nombre de critères :

- la procédure d'adoption est différente de celle du budget du Secrétariat général. La Direction du fonds procède aux esquisses budgétaires; c'est le Conseil d'Administration qui adopte le budget;
- du point de vue de la présentation, il est contenu dans un document qui lui est propre, avec une nomenclature propre. Et il dispose de ressources qui lui sont propres;
- son exécution ne fait pas intervenir tous les organes du Secrétariat général. Certes, le Secrétaire général est l'ordonnateur du fonds, mais les contrôles pour les visas sont exercés par des organes propres du fonds, de même que pour les paiements;
- enfin, la comptabilité du fonds n'interfère pas avec celle du Secrétariat général.

2 - Raisons de l'existence de ce budget particulier.

Elles sont d'ordre économique et politique.

a) Les raisons économiques.

Des objectifs économiques précis sont assignés au fonds de solidarité et qui transparaissent à travers les opérations qu'il peut accomplir : garanties, contre-garanties, prêts, subventions, prises de participations. Du point de vue technique, il était difficile d'inscrire ces actions dans le cadre d'un budget unique comme celui du Secrétariat général. Mais surtout, du point^{de vue} économique, il n'est pas évident qu'on n'aurait pas confondu unité et universalité du budget, de sorte que les fonds finalement destinés à de telles opérations soient amenuisés.

On a donc voulu, avec ce budget propre, favoriser la réalisation de ces objectifs. Le fonds doit être un soutien aux entrepreneurs de la C.E.A.O.; il doit pouvoir dégager les bénéfices qu'il est difficile d'obtenir dans le cadre du budget de fonctionnement. Enfin, ce n'est qu'en dotant le fonds de l'autonomie financière qu'il est possible de faciliter ses capacités à contracter des prêts sur le marché financier international. L'objectif dernier est donc de rendre le fonds capable d'accélérer le développement économique de la Communauté et des Etats.

b) Les raisons politiques.

Nous verrons que les Etats ont aidé et aident le fonds dans sa phase de départ en lui octroyant des contributions pour la constitution de son capital. Mais une fois que celui-ci sera atteint, le FOSIDEC devra "voler de ses propres ailes". Et déjà son budget de fonctionnement et d'équipement de 1980 a été financé sur ressources propres.

En somme, on a créé une institution et on lui demande de travailler pour les Etats. On observera que le fonds peut accomplir cette

tâche sans pour autant développer une intégration politique et économique entre les Etats. On doit en conclure que l'autonomie financière concédée à ce fonds veut sauvegarder la souveraineté des Etats.

Ainsi, de même que la règle de l'unité veut signifier l'unité de la nation dans l'ordre interne, de même la pluralité budgétaire dans la C.E.A.O. a également une portée politique : on veut certes des économies complémentaires, dépendantes les unes des autres et favorables au développement de la libre entreprise; mais on refuse, pour l'instant, que cette intégration économique s'accompagne d'une certaine supranationalité. On retrouvera les prolongements de cette attitude en étudiant la règle de l'universalité.

§ 3 : L'universalité.

"Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses". Ainsi l'article 18 de l'ordonnance 59-2 du 2 Janvier 1959 formule la règle de l'universalité. Elle comporte deux aspects :

- interdisant toute contraction entre recettes et dépenses, la règle impose le principe du produit brut ou encore s'élève contre le principe du produit net;
- elle implique aussi que des recettes ne soient pas affectées à certaines dépenses avant tout décret de répartition.

Sa signification est de ne subordonner aucune dépense à la réalisation de la recette correspondante. Et sur le plan politique, elle exprime l'égalité des citoyens devant les charges et le service publics.

Dans le droit budgétaire des Communautés Européennes, la règle de l'universalité est consacrée par l'article 3 du règlement financier de 1977. Cependant des dérogations peuvent y être faites surtout pour les recettes de subventions, dons et legs de même que les fonds de concours, les comptes spéciaux du Trésor peuvent, dans l'ordre interne recevoir des recettes qui leur sont affectées.

En ce qui concerne la C.E.A.O. la portée de la règle est limitée dans la mesure où l'essentiel des ressources provient des contributions des Etats. Mais en pratique, des affectations de recettes pour le FCD et le fait que le FOSIDEC dispose d'un budget propre constituent des dérogations profondes à la règle de l'universalité.

A - Application limitée du principe dans la C.E.A.O.

1 - A travers le budget du Secrétariat général.

On ne trouve pas de formulation expresse de la règle de l'universalité dans le protocole I. On ne peut que déceler des indices à travers les articles 2 et 4. Le premier dispose : "le budget du Secrétariat général de la Communauté est l'acte financier qui prévoit et autorise les dépenses du Secrétariat général et les recettes destinées à en assurer la couverture"; le second : "le budget est alimenté en recettes par les contributions des Etats membres... les subventions... les revenus éventuels de la Communauté, les excédents éventuels des gestions précédentes". On peut donc y lire qu'il est fait masse de toutes les ressources. Il n'empêche que l'on remarque deux parties bien distinctes dans le budget du Secrétariat général : un budget de fonctionnement et le budget du FCD.

a) La séparation du budget de fonctionnement et du FCD.

. Le budget de fonctionnement du Secrétariat général ne pose pas de problème particulier. En ce qui ^{le} concerne, il est bien fait masse de toutes les recettes qui sont ensuite réparties selon les besoins du Secrétariat général.

. Mais comme nous l'avons déjà indiqué à propos de la règle de l'unité, les recettes du FCD sont affectées à la couverture des versements compensatoires et des études et actions de développement.

b) Quelle est la portée de cette séparation ?

Elle a un intérêt très pratique :

- elle met en valeur les dépenses consacrées au fonctionnement en face de dépenses d'investissement susceptibles de renforcer l'intégration économique entre les Etats;
- elle permet de voir la part des contributions destinées non pas à faire vivre des fonctionnaires, mais à réaliser le développement économique qui est à la base de la création de l'association. Nous verrons que les plus grosses dépenses dans ce domaine, proportionnellement au produit intérieur brut de la Communauté, ne reviennent pas encore à l'Organisation, mais aux Etats. Le non-respect de la règle de l'universalité budgétaire est donc ici très intéressant comme révélateur. Est-ce aussi ce non-respect de la règle de l'universalité qui explique les retards dans le versement des contributions au titre du FCD ?

2 - Le non-respect de la règle de l'universalité et les manquements des Etats à l'égard du FCD.

Etant donné que le FCD constitue une caisse d'affectation spéciale, les Etats voyent aisément les contributions qu'ils y versent

et les bénéfices qu'ils en retirent. Ils sont tentés par deux attitudes :

a) la première est proprement économique.

Le mécanisme de la TCR et du FCD fait que les Etats subventionnent indirectement les entreprises implantées sur leur territoire. Or il n'est pas établi que l'intérêt des entreprises corresponde avec l'intérêt de l'Etat. C'est donc là une explication possible des manquements des Etats à payer leurs contributions au titre du FCD.

b) La deuxième est juridique.

Consciemment ou inconsciemment, les Etats ont tendance à effectuer des compensations entre les montants de leurs exportations et de leurs importations. Or cette attitude n'est pas sans porter préjudice à la Communauté puisqu'elle ampute le 1/3 FCD de ses ressources et empêche les études et actions de développement. Elle nuit par ailleurs à l'esprit de solidarité entre les Etats de la Communauté puisque le FCD agit comme une caisse de péréquation de revenus entre les Etats.

Que se passe-t-il à présent à l'intérieur du budget du FOSIDEC ?

B - L'universalité et le budget du FOSIDEC.

Au long terme, le fonds devrait s'en tenir strictement à la règle de l'universalité, mais au court terme, un certain nombre de décisions de la Conférence des Chefs d'Etat permettent de penser qu'il y a affectation de certaines ressources à certaines dépenses.

1 - Au long terme.

Il sera fait masse de toutes les recettes provenant aussi bien des contributions des Etats, des revenus des placements que des produits éventuels d'emprunts, de subventions, dons et legs. Cette masse devra couvrir l'ensemble des dépenses : subventions aux Etats, prêts aux Etats

et aux entreprises, les garanties et contre-garanties, les prises de participations. Pour l'instant, il n'en est pas ainsi.

2 - Au court terme.

A la réunion des Chefs d'Etat d'Octobre 1979 à Nouakchott, il fut décidé ce qui suit :

- a) le capital du FOSIDEC serait consacré pour une durée de cinq ans exclusivement à la garantie ou à la contre-garantie contre tout défaut de paiement des emprunts que les bénéficiaires seraient amenés à contracter auprès d'autres sources de financement;
- b) le produit des placements servira à financer directement sous forme de subventions des études nationales ou communautaires, à bonifier des intérêts jusqu'au tiers du taux de l'emprunt sous forme de subvention.

Ces dispositions réalisent de véritables affectations de ressources à certaines dépenses. Ainsi, certaines activités inscrites au titre du FOSIDEC comme les prises de participations ne recevront pas de dotations avant 1984.

§ 4 : La spécialité des crédits.

Cette règle est connue en France depuis la Restauration. L'ordonnance du 2 Janvier 1959 la consacre en ces termes, en son article 7 : "les crédits ouverts par la loi de finances sont affectés à un service ou à un ensemble de services. Ils sont spécialisés par chapitre groupant les dépenses selon leur nature ou selon leur destination".

La règle signifie donc que les crédits accordés par la loi de finances ne peuvent être utilisés pour n'importe quel objet. Son application a conduit à voter le budget par chapitre pendant une lon-

gue période, et on avait l'impression que le Parlement maniait les fonds publics de "proche main" (61). L'accroissement du nombre des chapitres dans le budget et du pouvoir du Gouvernement en matière financière a fait reculer, puis supprimer le vote par chapitre et a accordé aux décrets de répartition plus de vigueur dans la réalisation de la spécialisation des crédits.

Du point de vue politique, la règle avait une grande importance, car plus la spécialisation était étroite, et plus le contrôle parlementaire pouvait mieux s'exercer. Le Gouvernement l'a bien perçu ainsi et a tenté (et y parvient) à détourner l'application de la règle (62). Le système des transferts de crédits permet de déroger totalement à la règle, alors que celui des virements de crédits ne fait que l'assouplir.

Ce principe de spécialité est également accepté dans le droit budgétaire des Communautés Européennes (63). On le trouve dans le protocole I. Et si donc il y est affirmé, quelle est sa portée ? Comment l'aménage-t-on ou y déroge-t-on ?

A - Le principe de spécialité dans la C.E.A.O.

L'article 6 al. 1 du protocole I dispose : "Les crédits sont spécialisés par chapitres et par articles; ils sont limitatifs, sauf en ce qui concerne les dépenses de personnel". Mais l'on sait

(61) Par opposition à l'expression de "longue main" qui suggère une idée de recul.

(62) cf P-M. GAUDEMET qui consacre de longs développements à la pratique des interversions, in op. cit. p. 364.

(63) Articles 4 et 21 du règlement financier du 21/12/1977.

que le Protocole I ne s'applique qu'au budget du Secrétariat général. Le FOSIDEC a sa propre réglementation budgétaire et comptable; qu'y devient la règle de spécialité ?

1 - Dans le budget du Secrétariat général.

Comme dans le droit interne, le principe de la spécialité signifie que l'approbation de la Conférence des Chefs d'Etat ne donne pas au Secrétaire général de l'Organisation d'user de n'importe quelle façon des fonds qui lui sont alloués. Il doit, avec eux, atteindre un certain nombre d'objectifs.

Les différents contrôles (du Contrôleur financier quant à l'imputation des engagements et des ordonnancements aux chapitres et articles adéquats; des Commissaires aux comptes) vérifieront si la règle de spécialité est respectée par l'ordonnateur, et par suite, s'il poursuit les objectifs qui lui sont assignés.

On aurait pu pratiquer la technique suivante : mettre globalement des crédits à la disposition du Secrétaire général et lui assigner un certain nombre d'objectifs administratifs et économiques. A lui d'agir avec les moyens dont il dispose pour les atteindre. En ce cas, la règle de spécialité serait incomplètement respectée. Elle veut au contraire qu'à chaque chapitre et article corresponde une somme limitée de crédits : on dit que les crédits sont limitatifs. Ainsi l'ordonnateur doit utiliser ces crédits et rien que ces crédits pour l'objectif prévu.

Dans la C.E.A.O., les crédits ne sont pas limitatifs pour les dépenses de personnel, alors que le montant des salaires et autres émoluments est assez prévisible. La raison en est qu'un certain nombre

de facteurs imprévus peuvent entrer en ligne de compte : heures supplémentaires, maladie et évacuations sanitaires en particulier. Si pour les heures supplémentaires, des rémunérations sont prévues (64) selon les catégories d'agents qui les effectuent, on ne sait pas combien d'heures ils peuvent être amenés à faire au service de l'Organisation. Pour les maladies, le Secrétariat général a souscrit une police de sécurité sociale, mais non pour les évacuations sanitaires. De la sorte, c'est le budget du Secrétariat général qui supporte de tels frais. La situation va-t-elle s'améliorer avec la souscription d'une police dans ce domaine ? (65).

Quoi qu'il en soit, cette non-limitation des crédits de personnel revêt une signification pratique : les moyens humains de la Communauté doivent toujours être dans les meilleures dispositions d'esprit et de corps pour son service.

Néanmoins, la spécialité des crédits embarrasse toujours les administrations. Le Contrôleur financier a, à plusieurs reprises, déploré les mauvaises imputations budgétaires (66).

2 - Dans le budget du FOSIDEC.

Le budget du FOSIDEC a la particularité d'être soumis à deux types de gestion financière : la gestion publique pour son budget de

(64) Voir J.O.CEAO N° 7, p. 38, Décision N° 22/77/CM du 7 Juin 1977 et J.O.CEAO N° 11, Décision N° 15/78/CM du 18 Octobre 1978, p. 90.

(65) Voir Rapport d'activité 1979/1980, p. 177.

(66) Voir Rapports du Contrôleur financier, année 1974, p. 4, année 1977, p. 5.

fonctionnement, la gestion privée pour son budget d'investissement.

Le budget de fonctionnement obéit aux règles budgétaires classiques et donc au principe de la spécialité (67) avec des crédits limitatifs, par chapitre et article.

En ce qui concerne la gestion de type privé, on ne peut à proprement parler de spécialité des crédits, car le caractère limitatif n'existe pas, même si par ailleurs les actions qui entrent dans la compétence du FOSIDEC sont déterminées avec précision (68). Par exemple, au court terme, il suffit que les entreprises remplissent les conditions et que le fonds dispose de sommes suffisantes pour qu'elles puissent bénéficier de la garantie ou de la contre-garantie. Pareillement au long terme, il n'y aura pas de limitation de crédits pour la prise de participations dans le capital des entreprises : il suffira que le Conseil d'Administration le décide, selon les possibilités pécuniaires globales du fonds.

B - Assouplissements et exceptions.

Nous examinons ici la pratique des virements et des transferts de crédits.

"Les virements de crédits d'article à article au sein d'un même chapitre peuvent être décidés par le Secrétaire général; sur sa proposition, des virements de chapitre à chapitre peuvent être décidés par le Président de la Conférence des Chefs d'Etat", décide l'article 6 al. 2 du protocole I. On notera que pour marquer ce type de changement

(67) Voir article 5 de la réglementation budgétaire et comptable du FOSIDEC du 26 Avril 1980, Doc. N° 12/F-CA/80, polyc.

(68) Voir article 8 de la même réglementation.

d'affectation de crédits dans la gestion financière de l'Etat, on préfère parler de virements et de transferts de crédits (69). C'est dire que la réalité recouverte n'est pas la même de part et d'autre.

1 - Les virements d'article à article.

Dans l'ordre interne, les transferts de crédits ne constituent pas une véritable exception à la règle de la spécialité. Ils modifient "la répartition des dotations entre les chapitres, sans avoir pour effet de créer de nouveaux chapitres" (art. 14 al. 1 de l'ordonnance du 2 Janvier 1959). Avec eux, la nature de la dépense ne change pas, c'est seulement qu'un autre service sera chargé de son exécution. Les transferts sont autorisés par simple arrêté du Ministre du Budget.

En ce qui concerne la C.E.A.O., les virements d'article à article sont autorisés par le Secrétaire général qui d'ailleurs en use souvent (70). Mais tandis que les transferts de crédits ne modifient pas la nature de la dépense, les virements de crédits d'article à article changent la destination des crédits. Par exemple, dans le chapitre II, un virement de crédits de l'article 5 à l'article 6 les fait passer du poste "pièces détachées" au poste "abonnements et documentation". Les virements de crédits d'article à article dans la C.E.A.O. ressemblent donc plus aux interversions de crédits qu'aux transferts de crédits. Ces interversions de crédits sont préjudiciables à la Communauté. Pourquoi ne remonte-t-on pas à la Conférence des Chefs

(69) Ordonnance 59-2 du 2 Janvier 1959, article 14.

(70) Voir J.O.C.EAO N° 8, Décision N° 126/77/S.G.DAAF, p. 28
J.O.C.EAO N° 12, Décisions N° 329-371-378/78/S.G./DAAF,
p. 123 et s.

d'Etat pour les opérer ? Sans doute parce que ce sont des actes de gestion courante et dont on est accoutumé dans les Etats. Il n'empêche que c'est un manquement à la règle de spécialité auquel la Communauté s'est accommodée. C'est un pouvoir assez important, en matière budgétaire, qui est ainsi conféré au Secrétaire général, d'autant plus qu'il ne s'agit pas d'un pouvoir lié, mais bien d'un pouvoir discrétionnaire : aucune condition n'est posée pour qu'il puisse effectuer de telles interventions de crédits. Le seul argument qu'il avance repose sur "les nécessités du service". Le Secrétaire général procède par annulation de crédits à un article et leur réimputation à un autre article.

2 - Les virements de chapitre à chapitre.

Dans le droit budgétaire français, "les virements conduisent à modifier la nature de la dépense prévue par la loi de finances de l'année et les décrets de répartition" (71). C'est pourquoi ils sont soumis à un certain nombre de conditions, exigées par l'article 14 de l'ordonnance de 1959 :

- ils sont autorisés par décret pris sur rapport du Ministre des finances,
- ils doivent intervenir à l'intérieur du même titre du budget d'un même Ministère;
- ils doivent être maintenus dans la limite du dixième de la dotation de chacun des chapitres intéressés;
- ils ne doivent pas être opérés d'une dotation évaluative ou provisionnelle au profit d'une dotation limitative.

Cet encadrement donne aux virements de crédits un caractère exceptionnel.

(71) P-M. GAUDEMET, op. cit. p. 366 et art. 14 al. 3 de l'ordonnance de 1959.

Dans la C.E.A.O., les virements de crédits de chapitre à chapitre paraissent fréquents : on en dénombre quatre rien qu'en 1979 (72). Ils ont ceci de commun avec les virements de crédits dans l'ordre interne qu'ils modifient la nature des dépenses. Ainsi l'Acte N° 11/79/CE transfère des crédits du chapitre "Dépenses de personnel" aux chapitres "Travaux-fournitures et services extérieurs" et "Transports". Ils s'en diffèrent en ce qu'ils peuvent s'effectuer d'un chapitre évaluatif à un chapitre limitatif comme c'est précisément le cas, et qu'ils ne comportent pas par ailleurs de limitation. Mais comme dans l'ordre interne, on a voulu donner une certaine solennité à la modification en la faisant décider par le Président en exercice de la Conférence des Chefs d'Etat : on le comprend, puisqu'il s'agit d'une modification importante de l'approbation budgétaire. En somme, c'est l'application de la théorie des actes parallèles : celui qui prend un acte peut décider son contraire.

En conclusion, on retiendra que la relative complexité de l'organisation financière de la Communauté infère qu'on ne peut lui appliquer pleinement les conceptions classiques sur la spécialité des crédits. La facilité de mobilité des fonds communautaires doit prédominer sur un juridisme trop rigide, afin de ne pas entraver une saine évolution de la Communauté vers ses objectifs d'intégration économique et politique.

(72) Voir J.O.CEAO N° 12 : Actes N° 6/79/CE p. 52; N° 10/79/CE p. 53; N° 11/79/CE p. 54; N° 18/79/CE p. 59.

§ 5 : L'équilibre budgétaire.

Pendant longtemps, la règle de l'équilibre budgétaire a été un dogme sacro-saint de bonne gestion financière de l'Etat. Aujourd'hui, on en est revenu, à telle enseigne que l'ordonnance de 1959 en France ne définit plus les lois de finances qu'en fonction de l'équilibre économique et financier auquel elles doivent tendre (article 1er) (73).

C'est qu'en réalité, le principe a une portée politique très prononcée : le libéralisme économique de J-B. Say interdisait toute intervention de l'Etat dans l'économie; l'économie moderne veut au contraire que l'Etat ne laisse plus faire ni ne laisse passer, conformément à la théorie de Keynes⁽⁷⁴⁾. Il en a résulté qu'on a admis que la règle de l'équilibre budgétaire pouvait être transgressée, sinon totalement écartée. Budget cyclique (en Suède), impasse budgétaire ou découvert du Trésor (en France) (75) sont des applications de cette nouvelle vision, mais la proposition des keynésiens du "déficit systématique" ne reçut jamais de mise en oeuvre.

Dans l'ordre financier des organisations internationales et en particulier dans l'ordre communautaire européen, la règle de l'équilibre budgétaire ne peut obéir à toutes les préoccupations qui se bousculent dans l'ordre interne. On veut bien un équilibre budgétaire,

(73) C'est ce que M. P. AMSELEK exprime en disant que le budget est devenu "une finalité externe", cf. op. cit. p. 120-121.

(74) J-M. KEYNES : théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie, Petite Bibliothèque Payot, 1979.

(75) P-M. GAUDEMET veut distinguer les deux termes, cf. op. cit. p. 291.

mais on le limite aux budgets administratifs des trois Communautés (76). On y tend autant que possible pour les dépenses d'investissement ou d'interventions pluriannuelles (77), mais la règle ne doit pas entraver la réalisation des différentes politiques économiques communes.

Dans la C.E.A.O. on veut un équilibre budgétaire rigoureux. Mais il faut distinguer selon le budget du Secrétariat général et selon celui du FOSIDEC. On doit se demander ce qu'exprime cette option pour "l'équilibre systématique". En principe, l'équilibre budgétaire se situe au niveau de la prévision. Mais si cela est exact, il n'a aucune signification si les organes financiers agissaient à leur guise après l'approbation budgétaire. Nous sommes donc conduit à voir comment la réalisation de l'équilibre budgétaire est poursuivie concrètement dans l'exécution des budgets avant de voir les idées-forces qui président à l'acceptation sans réserve du principe, c'est-à-dire sa signification politique et économique pour la Communauté.

A - La recherche de l'équilibre budgétaire.

1 - Dans le budget du Secrétariat général.

"Le budget est obligatoirement équilibré en recettes et en dépenses", dispose le protocole I en son article 2, al. 3. Ce budget comporte, comme on sait, deux volets distincts : le budget de fonctionnement et d'équipement et le budget du FCD.

(76) Voir art. 199 du traité de Rome et art. 20 du traité de fusion des exécutifs de Bruxelles (8 Avril 1965).

(77) Voir art. 1-2 al. 1; 1-3 al. 2 et 3 du règlement financier du 21 Décembre 1977.

a) En ce qui concerne le budget de fonctionnement, l'équilibre a toujours été atteint. Mieux, le budget a été souvent excédentaire. Ceci est curieux, dans la mesure où les contributions des Etats ne rentrent pas toujours dans l'année. Ces économies sont dues aux retards d'exécution des travaux de construction de l'Immeuble-CEAO ou au non-recrutement d'agents quand bien même cela avait été prévu ou décidé (78).

Cependant, on observe que cet équilibre a souvent été de façade, pour les raisons suivantes :

- les multiples virements de chapitre à chapitre ont été en fait des techniques pour éviter le déséquilibre budgétaire (79). On annule purement des crédits à un chapitre et on se refuse à atteindre l'objectif pour les ouvrir à un autre chapitre déficitaire (80).
- Certains titres de recettes laissent voir dans leur libellé qu'ils constituent en réalité des recettes supplémentaires : ils ne sont produits qu'une fois et n'ont pas été inclus dans la nomenclature budgétaire (81).

b) L'équilibre du budget du FCD.

Cet équilibre est encore plus proclamé qu'atteint.

Là aussi, les contributions au titre de ce fonds ne sont pas payées à

(78) Voir Budget 1978, doc. polyc. p. IV.

(79) Par ex. cf. JO.CEAO N° 12, Actes N° 10 et 11/79/CE, p. 53-54.

(80) Cf ce témoignage du Contrôleur financier, Rapport sur l'année 1978, p. 9 : "En 1978, faiblesse de la gestion financière à cause de la création de dépenses sans s'assurer de l'existence de crédits disponibles".

(81) J.O.CEAO N° 10 p. 3 : l'Acte N° 7/78/CE accorde une dotation exceptionnelle de 25 000 000 F. CFA pour "projets et réalisations du Secrétariat général". C'est là un budget supplémentaire qui ne veut pas dire son nom, bien que la somme soit incluse dans le budget de l'année 1978.

à temps ou ne sont pas payées du tout. Les montants cumulés non versés ont atteint la somme de 5 milliards de F. CFA, de sorte qu'on a dû décider en Octobre 1980 qu'il n'y aurait pas de nouvelles contributions au titre des échanges de 1980, mais qu'en contre-partie, tous les Etats devraient se libérer au cours de l'année 1981 de leurs arriérés.

2 - Dans le budget du FOSIDEC.

Le budget de fonctionnement du fonds est aussi victime de virements de chapitre à chapitre, et son budget de 1980 décidé en deux fois a été l'objet de réajustements (82).

Quant à la constitution de son capital, elle accuse un retard du fait du non-versement des contributions des Etats de plus de 1900 millions de F. CFA au 29 Février 1980 (83).

En face d'un équilibre budgétaire systématique proclamé, on constate un déficit non moins chronique qu'on essaye de camoufler. Qu'est-ce qui explique alors cet attachement de la Communauté à la règle de l'équilibre budgétaire : c'est la signification politique et économique qu'elle est sensée y revêtir.

B - Signification politique et économique.

1 - Signification politique.

Les initiateurs de la C.E.A.O. ont raison d'insister sur la nécessité de l'équilibre budgétaire. L'expression relevée dans le protocole I (art. 2 al. 3) n'est rien d'autre qu'une invitation pressante aux Etats, un ardent encouragement à chaque Chef d'Etat pour qu'ils mettent tout en oeuvre pour que les contributions financières soient

(82) Voir Doc. N° 7/F-CA/80, p. 2.

(83) Voir doc. N° 20/F-CA/80, p. 4.

versées. L'expérience avait montré à chacun que les organisations inter-africaines, malgré leurs ambitions, étaient paralysées à cause du défaut d'argent. On ne voulait pas que cette "maladie infantile" du sous-développement frappât la C.E.A.O. Et faute de fonds, l'idée de l'unité africaine qui se poursuit à travers toutes ces institutions est en passe de mourir.

2 - Signification économique.

Celle-ci est éclairée par la portée politique du principe de l'équilibre budgétaire. Dans la C.E.A.O. toute politique d'impasse ne voudrait rien dire. En voici les raisons :

a) Impasse, découvert du Trésor, déficit systématique, toutes ces théories veulent relancer l'économie nationale, en donnant du travail aux entreprises. Or cela ne peut s'appliquer à la C.E.A.O. En effet, tout découvert, toute impasse signifierait une dépendance économique plus lourde de la Communauté vis-à-vis des pays dits développés, puisque ce déficit ne pourra être épongé que par des emprunts auprès de ces pays, les Etats de la C.E.A.O. eux-mêmes n'en ayant pas les moyens.

Ensuite, au plan financier, les Etats de la Communauté, la Mauritanie mise à part, n'ont pas la maîtrise suffisante de leur monnaie. Leur appartenance à l'U.M.O.A. et à la Zone franc avec les accords monétaires avec la France que celle-ci implique leur interdit de battre monnaie à leur guise. Le déficit ne peut donc être comblé par une émission monétaire.

b) Et surtout, à qui peut profiter un tel déficit ?

Gageons que ce seront essentiellement des entreprises étran-

gères : celles qui dominent le marché international des infrastructures (si le déficit était orienté dans ce sens) de communications; les sociétés spécialisées dans les domaines de soins animaux, les sociétés spécialisées dans les problèmes énergétiques, etc... Car tout déficit à l'heure actuelle se devra d'être productif et donc de réaliser des investissements productifs. On s'éloignerait alors de la "self-reliance" et du développement endogène chers aux organes de la Communauté.

A tout considérer, la vision qui a poussé à adopter la règle de l'équilibre budgétaire nous paraît justifiée. Il faut déplorer la distance qu'il y a entre l'intention et l'action.

Cette étude des règles budgétaires de la Communauté nous permet de tirer deux conclusions :

- la première, c'est qu'à travers ces principes, on cherche à protéger la souveraineté des Etats, leur souveraineté politique.
- La deuxième nous semble aller à contre-courant de la première dans la mesure où à travers ces règles on cherche à faciliter les investissements qui doivent conduire à l'intégration économique sous-régionale.

La question qui demeure est celle de savoir si de telles attitudes ne sont pas antinomiques. Peut-on valablement réussir une intégration économique sans un abandon d'une parcelle de souveraineté ? (84) Les résultats des Communautés Européennes dans ce jeu d'équilibre ne sont pas encore probants.

(84) cf. J-M. BOEGNER : "l'édification d'une Europe véritablement unie ne peut pas ne pas affecter, jusque dans son principe même, l'indépendance nationale des pays participant à cette vaste entreprise", in Colloque international de l'Institut Charles-de-Gaulle, les 21-22-23 Nov. 1975, Edit. Cujas, 1976, p. 93.

CONCLUSION DU CHAPITRE I.

Au terme de ce chapitre sur l'élaboration des budgets et les règles budgétaires de la Communauté, deux observations méritent de retenir l'attention.

Par certains aspects on pourrait dire que l'intégration financière n'est pas amorcée. En effet, l'élaboration des budgets fait davantage penser à ce qui se passe dans les organisations internationales classiques qu'à la situation financière qui prévaut dans une communauté économique comme la C.E.E. ou dans une fédération. Le pouvoir financier de créer des ressources est détenu en vérité par les Etats et non par un organe indépendant et supranational.

Par d'autres aspects au contraire, il apparaît que l'on est déjà avancé dans le sens de cette intégration financière. L'acceptation des règles traditionnelles ne doit pas s'analyser comme une solution de facilité qui a consisté à recopier ce qui préexistait dans les Etats et à l'appliquer à un cadre plus large. Par ce choix, on tend déjà à gérer les ressources de la Communauté comme celles d'une entité unifiée : que l'on pense à l'acceptation sans nuance des règles de l'annualité et surtout de l'équilibre budgétaire.

Malgré des réserves, on doit pourtant reconnaître que la C.E.A.O. n'est pas une simple juxtaposition d'Etats du point de vue financier. Car si l'on ne peut parler d'un transfert important de compétences financières des Etats vers la Communauté, on doit accepter ce minimum qu'est ce début de compénétration, de dépendance des finances nationales les unes par rapport aux autres à l'image de vases communicants, à travers les ressources que les Etats procurent à la Communauté et aux financements que celle-ci leur retourne.

CHAPITRE II : LES RESSOURCES ET LES DEPENSES DE LA C.E.A.O.

"Guerre faite sans bonne provision d'argent n'a qu'un soupirail de vigueur : les nerfs des batailles sont les pécunes" (1). Ainsi parlait Gargantua. Dans une contrée ouest-africaine, on dit tout aussi poétiquement : "A li wari se zia" (littéralement : c'est l'argent qui soulève le pied; c'est-à-dire : qui permet d'atteindre le but qu'on s'est assigné) (2). Ce qui est vrai pour les guerres et pour les individus l'est pareillement pour les collectivités et pour les organisations internationales.

Appliquant cette maxime de la sagesse populaire aux organisations interafricaines, M. Zoungrana écrit : "Ou il y a de l'argent et alors il y aura des organisations interafricaines; ou il n'y a pas d'argent et alors il n'y aura pas d'organisations interafricaines". Et d'ajouter : "Nous qualifions ces impératifs d'absolus" (3).

La C.E.A.O. l'a bien compris, qui s'ingénie à multiplier ses sources de ressources. Elle a bien vu combien d'organisations africaines végètent ou meurent, faute de moyens financiers. Dans une première étape, nous nous pencherons donc sur les différentes ressources budgétaires de la Communauté.

Ces ressources sont les "nerfs de la bataille contre le sous-développement et le sous-équipement" que l'Organisation a entreprise.

(1) RABELAIS, Gargantua, ch. 46, cité par P-M. GAUDEMET, op. cit. p. 149.

(2) Proverbe chez les Bwa, ethnie répartie sur le Mali et la Haute-Volta.

(3) A. ZOUNGRANA : Aspects institutionnels de l'organisation interafricaine contemporaine, thèse de spécialité, Paris I, 1975, p. 216.

Ressources d'un côté, les finances obtenues deviennent des dépenses lorsque la Communauté les utilise pour atteindre les divers objectifs qu'elle s'est assignés. La deuxième étape de notre étude sera donc consacrée aux différentes dépenses que la C.E.A.O. doit assumer.

Ce chapitre^{aura}/donc les volets suivants :

Section I : Les ressources de la C.E.A.O.

Section II : Les dépenses de la C.E.A.O.

Section I : Les ressources de la C.E.A.O.

L'Etat, pour se procurer des recettes, prélève sur les citoyens, des impôts, en utilisant la puissance publique, et qu'il appelle "contributions civiques" pour masquer la rudesse de l'obligation fiscale. Et lorsqu'il ne dispose pas de moyens financiers suffisants, il s'ingénie à trouver de nouvelles formes d'impositions ou alors il émet des emprunts.

Dans les organisations internationales classiques et les organisations économiques de type pré-confédéral ou pré-fédéral, les ressources sont constituées essentiellement par les contributions des Etats membres. Jusqu'en 1975, ce fut le cas de la C.E.E. après une période transitoire d'essai d'introduction de ressources propres de 1971 à 1975.

Les contributions des Etats constituent donc l'essentiel des ressources de la C.E.A.O. Elles soulèvent un certain nombre de problèmes qu'il faudra examiner. En particulier, compte tenu des difficultés budgétaires des Etats composant l'Organisation, on doit se

demander comment alléger le poids de ces contributions sur les Etats.

Les textes financiers évoquent aussi la possibilité pour la Communauté de se procurer d'autres ressources : emprunts, etc... Nous les étudierons.

Il n'empêche que cette diversité ne résoud pas les problèmes d'insuffisance des ressources de la C.E.A.O. Nous nous interrogerons donc pour savoir comment accroître les ressources de l'Institution.

Nous suivrons donc le schéma suivant :

§ 1 : les contributions des Etats membres.

§ 2 : les autres ressources.

§ 3 : Comment accroître les ressources de la Communauté ?

§ 1 : Les contributions des Etats.

A l'exemple des organisations internationales en général, "les organisations interafricaines utilisent comme source principale de leur financement les contributions obligatoires. C'est le cas de l'O.U.A. (article 28 de la Charte), de l'O.C.A.M. (article 20 de la Charte), de l'U.D.E.A.C. (article 26 du traité), de l'Autorité du Liptako-Gourma (article 20 de la Convention), de l'O.M.V.S. (article 17 de la Convention) (4), etc..." (5). En ce qui concerne la C.E.A.O. c'est l'article 4 al. 1 qui fixe le principe des contributions des Etats.

Deux types de questions se posent : comment déterminer

(4) O.C.A.M. : Organisation Commune Africaine et Mauricienne, créée le 12 Février 1965 à Nouakchott.

(5) A. ZOUNGRANA, op. cit. p. 70.

la répartition de ces contributions; quelles sortes de contributions les Etats sont-ils appelés à verser ?

A - Le critère de répartition.

"La répartition des charges entre les Etats dont le niveau de développement est différent pose le problème de la justice distributive. Faut-il que les Etats contribuent à parts égales ou au contraire, convient-il de se baser sur les inégalités de développement et proportionner l'importance de la contribution au niveau de développement de chaque Etat ? (6). Le choix n'est pas facile entre ces deux solutions, d'autant plus qu'interviennent des considérations d'ordre politique. Plusieurs réponses ont déjà été données par les organisations interafricaines.

1 - Les précédents historiques.

Certaines organisations interafricaines ont tendance à imiter l'Organisation des Nations-Unies. C'est le cas en particulier pour l'O.U.A. dont l'article 28 de la Charte stipule que le budget est alimenté par les contributions des Etats membres "conformément aux références qui ont permis l'établissement du barème des Nations-Unies". Dans ce système, les cōtisations sont déterminées par une classe graduée de 1/2 unité à 30 unités.

Dans certains cas, les cōtisations sont déterminée en fonction du montant net du budget de fonctionnement de chaque Etat membre. Ainsi, pour l'O.C.A.M. l'article 20 de la Charte stipule : "Les contributions des Etats membres sont déterminées en fonction du montant net de leur budget de fonctionnement".

(6) B. KEITA : La C.E.A.O., instruments fondamentaux de coopération économique, doc. polyc. Documentation C.E.A.O. 1976, p. 430.

D'autres organisations ont simplifié le problème en décidant des contributions à parts égales. Cette situation se rencontre surtout pour les institutions regroupant des Etats de niveau économique presque équivalent. Ainsi en est-il de l'Autorité du Liptako-Gourma (7) (article 20 de la Convention). Cette égalité de contribution s'applique aussi à l'U.D.E.A.C. en ce qui concerne le budget de fonctionnement du Secrétariat général (art. 26 du traité).

2 - Les choix de la C.E.A.O.

On admet une inégalité dans les contributions des Etats, puisque le critère retenu recourt à un pourcentage déterminé en fonction du revenu national brut. Ainsi, de même que dans l'Etat, l'impôt est établi d'après les facultés contributives des citoyens, les contributions dans la C.E.A.O. sont fonction des capacités économiques des Etats. Cependant, ce critère n'a pas de valeur absolue; c'est pourquoi, il convient de distinguer les situations :

- les contributions au budget de fonctionnement du Secrétariat général, basées sur le produit national brut sont déterminées par le protocole I en son article 4 selon les pourcentages suivants :

Côte d'Ivoire : 35,1 %

Haute-Volta : 6,4 %

Mali : 8,5 %

Mauritanie : 5,3 %

Niger : 9,6 %

Sénégal : 35,1 %

(7) - Celle-ci comprend le Mali, le Niger et la Haute-Volta.

Cette clé de répartition est revisable tous les 5 ans par la Conférence des Chefs d'Etat.

- Les contributions au fonds de développement font intervenir la participation des Etats aux échanges intra-communautaires. Ainsi, plus vous exportez et plus vous devez payer. Ici, le critère du produit national brut n'est pas l'élément de détermination.

- Dans d'autres cas, cette inégalité n'est pas rigoureusement appliquée. Ainsi des contributions des Etats au capital du FOSIDEC :

En Millions de F. CFA.

PAYS	1977/78	%	1979	%	1980	%
Côte d'Ivoire	2 500	50 %	750	50 %	750	50 %
Haute-Volta	250	5 %	100	6,6 %	100	6,6 %
Mali	250	5 %	100	6,6 %	100	6,6 %
Mauritanie	250	5 %	100	6,6 %	100	6,6 %
Niger	250	5 %	200	13,3 %	200	13,3 %
Sénégal	1 500	30 %	250	16,6 %	250	16,6 %
TOTAL	5 000	100 %	1 500	100 %	1 500	100 %

Source : Doc. N° 20/F-CA/80, CEAO/FOSIDEC, Niamey, 26 Avril 1980
Situation des avoirs et contributions des Etats membres, p. 4.

- En 1977, on a eu recours à la clé de répartition de l'article 4 du protocole I lorsqu'il s'est agi d'attribuer au Secrétariat général une contribution exceptionnelle pour le financement de certains projets de développement communautaires (8).

(8) Voir J.O.CEAO N° 7, p. 3.

- En 1978, une contribution extraordinaire de 750 000 000 F. CFA fut décidée pour la construction du siège de la C.E.A.O. et la clé de répartition suivante fut alors appliquée (9) :

PAYS	POURCENTAGE	CONTRIBUTIONS
Côte d'Ivoire	28 %	210 000 000
Haute-Volta	12,5 %	93 750 000
Mali	12,5 %	93 750 000
Mauritanie	12,5 %	93 750 000
Niger	12,5 %	93 750 000
Sénégal	22 %	165 000 000
T O T A L	100 %	750 000 000

Dans les deux derniers exemples, il est évident que d'autres motifs d'ordre politique sont intervenus dans la détermination des pourcentages : l'immeuble-CEAO n'est pas un bien productif et les pourcentages des pays les moins développés sont plus élevés; on veut que le FOSIDEC entre vite en fonction et on demande aux pays les plus avancés de la sous-région davantage de contributions.

Cette inégalité n'est pas sans poser de problème. A inégalité de charges devrait correspondre une inégalité de droit.

(9) Voir J.O.CEAO N° 10, p. 4.

Or c'est le propre d'une organisation de type pré-confédéral d'établir une égalité de droit entre les Etats qui la composent. Ainsi, le principe de l'unanimité dans la Communauté fait au contraire qu'^{cette} à inégalité devant les charges répond une égalité de droit. Ceci n'est pas pour surprendre : dans les organisations internationales classiques, contribuer davantage ne donne pas plus de droits. Ainsi en est-il à l'Assemblée générale des Nations-Unies où le Botswana qui paie 0,003 % du budget dispose d'une voix comme les Etats-Unis qui participent à plus de 20 %. Cependant la tentation demeure pour celui qui paie le plus de faire pression par d'autres moyens, comme les Etats-Unis ont tenté de le faire au sein de l'UNESCO en 1976. Dans le cas de la C.E.A.O., le climat de bonne entente actuel entre les Chefs d'Etat fait qu'une telle éventualité n'est pas à craindre. Il n'empêche qu'à "la longue, un sentiment de frustration peut se créer chez les gros payeurs; il faut craindre alors des réactions psychologiques qui pourraient rejaillir sur la vie de l'Organisation" (10).

B - Les diverses sortes de contributions.

La diversité des contributions est due à deux facteurs : le fait que l'Organisation est dans une phase de démarrage et ensuite parce qu'elle n'a quasiment pas de ressources propres. A côté des contributions ordinaires, on peut distinguer des contributions exceptionnelles.

(10) B. KEITA : La C.E.A.O. instruments fondamentaux de coopération économique, Documentation C.E.A.O. 1976, p. 430.

1 - Les contributions ordinaires.

Elles sont intimement liées à la vie et aux objectifs de la Communauté. Parmi elles, on peut retenir :

- a) les contributions au budget de fonctionnement et d'équipement du Secrétariat général. Elles doivent permettre à l'Organisation de disposer de moyens humains et matériels.
- b) les contributions au budget du F.C.D.

Elles ont pour mission de compenser les moins-values fiscales que les Etats subissent du fait de la TGR et de permettre la réalisation d'un certain nombre d'objectifs communautaires.

2 - Les contributions exceptionnelles.

Elles revêtent un caractère spécial, car elles sont censées répondre à un objectif particulier ou passager.

- a) Ainsi, pour permettre la rapide construction du siège de la Communauté, des contributions d'un montant de 3 milliards de F. CFA ont été décidées. Elles répondent donc au souci particulier d'exécuter dans les meilleurs délais cette oeuvre.
- b) Les contributions pour la réalisation de projets intéressants discernés par le Secrétariat général en 1977 ont également la même signification.
- c) Quant aux contributions au capital du FOSIDEC, elles ne sont que temporaires. Une fois le capital atteint, elles disparaîtront, jusqu'à la décision d'une nouvelle augmentation de capital.

Mais peut-on espérer voir le recours aux contributions des Etats prendre de moins en moins de place ? Certes, certaines catégories de contributions vont aller en diminuant : ainsi en est-il

déjà des contributions au budget de fonctionnement du Secrétariat général (11) : leur calcul est fondé sur les dépenses prévisibles moins les ressources propres au titre desquelles figurent les produits des placements; plus ceux-ci augmenteront et plus la part demandée aux Etats diminuera. Ajouter le fait qu'à un moment donné, les besoins de personnel vont se stabiliser.

Ensuite, certaines contributions vont disparaître, telles les contributions au capital du FOSIDEC et pour la construction de l'Immeuble-CEAO quand ces travaux seront achevés.

Est-ce à dire que les Etats auront moins à payer globalement ? Ceci n'est pas évident. Le commerce intra-communautaire se développe rapidement, de sorte que les contributions au FCD ne font qu'augmenter d'année en année. D'autres besoins financiers peuvent aussi apparaître : on en présage d'importants pour la construction des différentes écoles supérieures de formation (12). Il nous apparaît donc que la Communauté ne peut continuer à vivre de contributions. Cette situation est un appel pour créer rapidement des ressources propres. La Communauté y est d'autant plus invitée que les contributions actuelles ne rentrent pas régulièrement.

(11) Voir Rapport d'activité du Secrétariat général 1978/1979, p. 210 et doc. polyc. le Budget 1978 p. 20. Les contributions en 1977 à ce budget s'élevaient à 490 381 000 F. CFA; en 1978, elles étaient de 407 570 825 F. CFA soit une différence, en moins, de 82 810 175 F. CFA, ce qui n'est pas négligeable.

(12) A titre d'exemple, l'étude de factibilité relative à l'Ecole Communautaire de formation des Cadres de l'industrie textile fait pressentir des coûts d'investissements de près de 1,5 milliard de F. CFA, estimations 1978, rien que pour les constructions.

C - Les Etats et la rentrée des contributions.

Le constat dont il faut partir est simple : les contributions ne rentrent pas dans l'année budgétaire à laquelle elles se rapportent, pour la plupart des Etats. Pour s'en convaincre, il suffit de regarder l'annexe VII (13). Et à titre d'exemple, en 1977, les contributions au budget de fonctionnement n'étaient rentrées qu'à la proportion de 71,2 %; en 1974 celles au budget du FCD dans une proportion de 43,2 % seulement et en 1979, seuls 63,33 % des contributions au capital du FOSIDEC avaient été versés.

Quelles sont les raisons de ces retards et abstentions et quelles en sont les conséquences ?

I - Les raisons.

On ne peut les attribuer pour l'instant à un désintérêt politique pour la Communauté, encore qu'il ne faut pas négliger l'impact psychologique de l'existence de la C.E.D.E.A.O. née deux ans après la C.E.A.O. et qui est une communauté à laquelle tout un chacun promet un avenir lumineux. Et le problème de sa coexistence avec la C.E.A.O. dans la même zone régionale est loin d'être résolu (14), d'autant plus que dans les grandes lignes, les deux communautés poursuivent les mêmes objectifs : création d'une union douanière et d'une zone de développement équilibré. Cependant, il nous paraît plus opportun de souligner les raisons suivantes :

(13) Voir Annexe VII, tableaux N°^s 1-2-3-4.

(14) Afrique contemporaine, N° 98, Juil-Août 1978, p. 8-14.

1 - L'impact des priorités nationales.

a) Depuis la naissance de la C.E.A.O. plusieurs événements ont perturbé la vie des Etats de la sous-région. Ainsi, de 1973 à 1980, cinq Etats ont été frappés par une sécheresse chronique. Ce sont la Haute-Volta, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Sénégal (15).

Ces Etats doivent alors faire face à deux types de priorités : endiguer la sécheresse et la progression du désert par des travaux importants de terrassements, de petits barrages, de plantations d'arbres et de creusements de puits; ensuite assurer la survie des populations par l'importation massive de céréales, l'aide internationale étant insuffisante. Cette sécheresse a par ailleurs baissé les productions des cultures d'exportation : le coton et l'arachide pour le Niger, la Haute-Volta et le Mali et surtout pour le Sénégal (16). Il en résulte une baisse des recettes d'exportation et un déficit de la balance des paiements.

b) A ces calamités naturelles viennent s'ajouter les lois du commerce international : baisse du prix des matières premières tant agricoles (par ex. le café et le cacao pour la Côte d'Ivoire; de l'arachide pour le Mali et le Sénégal surtout) que minières (par ex. les phosphates pour le Sénégal et le fer pour la Mauritanie), tout ceci

(15) Cette sécheresse provoqua d'importantes morts humaines et certains pays perdirent plus des 2/3 de leur cheptel (cf. les journaux).

(16) S. BESSIS : L'arme alimentaire, Maspéro, 1979, p. 28-30.

malgré le système STABEX des Conventions de Lomé I et Lomé II (17), d'autres acheteurs que sont le Japon et les Etats-Unis n'entrant pas dans ce cadre.

c) D'autres évènements, politiques ceux-ci, ont également frappé la sous-région. La guerre de la Mauritanie contre le Polisario a mobilisé toutes les possibilités économiques de ce pays de 1976 à 1979. Aujourd'hui, le pays souffre encore des séquelles de ces batailles militaires.

Tous ces évènements ont contribué à abaisser le niveau des recettes budgétaires nationales ou à leur donner des affectations autres. On suit leur impact dans les manquements des Etats à verser leurs contributions, tout au long des différents budgets de la Communauté.

2 - Une autre série de raisons est constituée par l'état antérieur des budgets nationaux. Beaucoup connaissent un déficit devenu chronique (18) : tels sont les cas des budgets du Mali, de la Haute-Volta, de la Mauritanie et depuis quelques temps, du Sénégal. Le Niger, depuis 1976, a échappé à cette situation grâce aux cours avantageux de l'uranium.

(17) Sur le STABEX dans Lomé I : voir F. LE FLOHIC : "Coopération CEE-AFRIQUE", in Aujourd'hui l'Afrique", N° 16, Mai 1979, p. 10-11.

Sur le STABEX dans Lomé II : voir Le Courrier CEE/ACP N° 58, Novembre 1979, p. 12, en particulier l'article 23 de la Convention.

(18) Voir par exemple : Ministère de la Coopération : Le Mali, doc. polyc. p. 81. Le budget du Mali de 1976 accusait un déficit de 10 milliards de F. M. (100 000 000 F.F.), soit un déficit de son 1/5e.

Ces déficits sont dus à des difficultés de structures budgétaires. Au niveau des recettes, les impôts directs rapportent très peu (19), pour la raison qu'il n'existe pas d'importantes industries et par suite peu de salariés et que l'on connaît encore dans tous les Etats de la Communauté un impôt de capitation valable pour une fraction de la population allant de 70 à 95 %. Par ailleurs, il est impossible de pratiquer un impôt sur la propriété foncière dans la mesure où l'économie est peu monétarisée et que dans bien des cas, l'agriculture reste une agriculture de subsistance. Enfin, tout emprunt de l'Etat sur le marché financier national est à écarter, l'épargne privée étant quasi-inexistante pour tous les Etats, sauf la Côte d'Ivoire.

Les impôts indirects constituent la part importante des recettes budgétaires. Mais on ne peut les faire jouer constamment ni les hausser de façon immodérée : beaucoup de biens de consommation ou d'équipement sont importés. Des impôts indirects trop lourds malgré en principe leur caractère invisible et indolore) rendraient leur coût prohibitif ou créeraient une inflation dont la principale conséquence serait d'abaisser de façon drastique le niveau de vie des populations.

Au total, les recettes budgétaires nationales demeurent faibles par rapport aux besoins.

Au niveau des dépenses : celles-ci s'orientent surtout vers le budget de fonctionnement de l'Etat. Son personnel a connu une forte progression depuis les indépendances, passant aisément de

(19) Voir Notes d'information et Statistiques, N° 274, Juillet 1979, éditées par la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (B.C.E.A.O.), p. 32 à 38.

20 000 à 45 000 au Sénégal par exemple. On trouve les mêmes proportions dans les autres Etats. Or ce sont là des dépenses difficilement compressibles. Les budgets d'investissement (ou d'équipement), c'est-à-dire ceux qui créent des emplois sont les parents pauvres, comme le montre le tableau suivant à propos du Niger (20) :

En Milliards de F. CFA

ANNEE	FONCTIONNEMENT		EQUIPEMENT		TOTAUX	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%
1975	18,2	90,5 %	1,9	9,5 %	20,1	100 %
1976	26,5	82,8 %	5,5	17,2 %	32,0	100 %
1977	35,3	76,3 %	10,7	23,3 %	46,0	100 %
1978	43,4	77,0 %	13,0	23,0 %	56,4	100 %
1979	56,7	73,0 %	21,0	27,0 %	77,7	100 %

Source : Notes d'information et Statistiques (BCEAO), N° 274, Juillet, 1979, p. 36.

Toutes ces raisons expliquent ces déficits budgétaires.

Or, comme dit l'adage, "on ne peut donner ce qu'on n'a pas". Les Etats ne peuvent honorer leurs obligations communautaires si eux-mêmes connaissent de sérieux problèmes financiers.

3 - La troisième série de raisons réside dans le fait que tous les Etats de la Communauté appartiennent à une multitude d'organisations internationales (21) tant africaines que mondiales, au titre desquelles ils

(20) Et pour le Sénégal, voir J-C. GAUTRON et ROUGEVIN-BAVILLE : Droit public du Sénégal, Pédone, 1ère édit. 1970, p. 449 et s.

(21) A. ZOUNGRANA, op. cit. p. 222.
Selon cet auteur, le Mali appartient à 10 organisations interafricaines, la Haute-Volta à 14 et le Niger à 15.

doivent déjà des contributions : tous appartiennent à l'O.U.A., à la C.E.D.E.A.O., à l'O.N.U., à l'UNESCO; le Mali, le Sénégal et la Mauritanie se retrouvent à trois dans l'O.M.V.S.; la Côte d'Ivoire, la Haute-Volta et le Niger dans le Conseil de l'Entente; le Mali, le Niger et la Haute-Volta ont fondé l'Autorité du Liptako-Gourma; et la liste n'est pas exhaustive !

Il n'est donc pas étonnant que les Etats observent le rapport entre toutes les contributions à ces différentes organisations et le bénéfice qu'ils en retirent. On peut même affirmer que pour le versement de ces contributions, la C.E.A.O. est privilégiée. Pour ne donner qu'un exemple, les contributions totales du Mali en 1977 à la Communauté représentaient le budget de son Ministère des Affaires sociales, la même année.

On devrait en déduire que pour être efficaces, les Etats de la Communauté devraient supprimer certaines organisations, puisque leur multiplicité n'a pour conséquence que de disperser les moyens. Mais ce n'est pas notre propos de débattre de cette question . Nous remarquons simplement que cette floraison a des répercussions néfastes sur les versements des contributions des Etats membres de la C.E.A.O.

II - Quelles sont les conséquences de ces défaillances dans le versement des contributions ?

Elles sont diverses, mais ont toutes pour effet d'amoindrir l'efficacité de la Communauté.

1 - Elles nuisent à l'équipement des services administratifs de la Communauté, tant en personnel qu'en matériel. Plusieurs chercheurs

devraient être rattachés au Secrétariat général, mais n'y sont pas.

Or leur rôle est important pour déterminer l'impact réel des décisions politiques des Chefs d'Etat, impact social, politique, juridique, économique, etc... Et nous ne parlons pas des moyens de documentation sur ce qui se passe dans d'autres organisations similaires.

2 - Ces défaillances se répercutent surtout sur les opérations de développement que la Communauté voudrait entreprendre. Or il est par exemple urgent que l'agriculture des Etats membres soit davantage soutenue par des barrages, des creusements de puits. Le premier programme hydraulique de la Communauté devrait être lancé en 1981 et être achevé en 1985. Sans être pessimiste, on devrait envisager un délai double pour la raison qu'il sera financé essentiellement sur ressources extérieures (22).

3 - Ces retards dans l'exécution - si ce n'est la pure inexécution - des projets peuvent engendrer à la longue un désintérêt des Etats pour la "chose communautaire". Dans l'Afrique contemporaine, les organisations qui végètent, faute de moyens financiers suffisants, sont légion : l'O.C.A.M., l'Autorité du Liptako-Gourma; les projets de coopération bilatérale abandonnés : chemins de fer entre la Guinée et le Mali, entre ce dernier et la Haute-Volta; travaux d'aménagement du cours du fleuve Niger non réalisés, etc... Cette désaffection peut se produire pour la

(22) Ce projet nécessite près de 11,5 milliards de F. CFA, en francs 1979. Sur ce total, on attend 86,4 % de l'aide extérieure sous forme de prêts ou de subventions, soit, 9,8 milliards de F. CFA.
Voir J.O.CEAO N° 12, Acte N° 29/79/CE du 20 Octobre 1979, p. 3-11.

C.E.A.O. si l'on n'y prend garde. La seule solution, c'est que les Etats versent régulièrement leurs contributions ou y substituent des ressources propres à la Communauté, et dont la rentrée sera certaine. Pour le moment, ils poussent le Secrétariat général à obtenir sur le marché financier international des prêts et autres subventions; ils l'ont stimulé également à réaliser des dépôts auprès des banques afin d'en recueillir des intérêts. Cet ensemble d'autres ressources fait l'objet du paragraphe qui suit.

§ 2 : Les autres ressources.

Dans l'ordre interne, les ressources publiques sont constituées principalement par les recettes fiscales. Mais il en existe d'autres comme les ressources provenant des exploitations industrielles de l'Etat, des produits et revenus du domaine, des intérêts des avances, des prêts et dotations en capital, des opérations entre administrations et services publics, des recettes provenant de l'extérieur, etc...

En ce qui concerne la C.E.A.O. le protocole I dispose en son article 4 qu'en plus des contributions des Etats, "le budget est alimenté en recettes par les subventions éventuelles accordées par les Etats membres, par les Etats non membres et par les organismes bi ou multilatéraux d'aide et de coopération, le produit éventuel d'emprunts émis ou contractés par la Communauté; les excédents éventuels des gestions précédentes". Ceci pour le budget de fonctionnement et d'équipement du Secrétariat général. En son article 15, le protocole I indique que le 3FCD est alimenté par une contribution de chaque Etat membre".

Si l'on consulte le document budgétaire, on s'aperçoit que le fonds peut recevoir d'autres ressources : subventions, dons et legs, des produits d'emprunts et autres ressources.

Le protocole M créant le FOSIDEC dispose en son article 6 que "les ressources du fonds comprennent les ressources ordinaires et les ressources spéciales. Les ressources ordinaires sont le capital social, les contributions des Etats membres, les revenus provenant des prises de participations; les produits des placements; les intérêts des prêts consentis par le fonds; les commissions de garantie et d'aval; les emprunts; les subventions, dons et legs; toutes autres ressources. Les ressources spéciales sont créées ou acceptées par le Conseil d'Administration et affectées à la réalisation d'opérations spécifiques du fonds" (23).

On le voit, la diversité ici est aussi grande que dans l'ordre étatique. Nous distinguerons donc les produits des placements, les subventions, dons et legs, les emprunts et enfin les ressources propres.

A - Les produits des placements.

Leur importance en montants justifie qu'ils occupent ici la première place. Remarquons d'abord qu'il existe plusieurs sortes de placements.

1 - Les diverses sortes de placements.

a) Placements au titre du budget de fonctionnement du Secrétariat général. En effet, pour la construction de l'immeuble devant abriter le siège de

(23) cf. J.O.CEAO N° 11, 1978, p. 3.

l'Organisation, les contributions des Etats ont été en avance sur les réalisations. Pour amortir le poids du coût de l'édifice pour les Etats, le Secrétariat général recourut à la solution des placements.

b) Placements au titre du FCD.

Ceux-ci se répartissent en deux catégories :

- certains Etats tardent à réclamer les versements compensatoires qui leur sont dus sur les 2/3 du FCD. Tel est le cas de la Côte d'Ivoire (24). Agissant en bon gestionnaire, le Secrétaire général les place auprès d'organismes financiers, et touche ainsi des intérêts qui constituent pour lui des ressources propres.
- Au titre du FCD, nous savons qu'une réserve est prélevée sur le total des contributions des Etats. Cette réserve est également placée auprès des institutions bancaires. Remarquons une fois de plus l'ambiguïté qui entoure le FCD. Il est inclu dans le budget du Secrétariat général, mais à l'intérieur de ce budget, il opère comme une caisse d'affectation spéciale qui a une autonomie certaine.

c) Placements au titre du FOSIDEC.

Toutes les contributions des Etats au capital social ont été placées auprès des banques, en attendant que l'organisme entreprenne des actions d'investissement.

(24) cf. Rapport du Secrétariat général 1978/1979, p.9-11.

2 - Importance quantitative des placements.

Nous la soulignons en prenant quelques exemples :

a) Les placements au titre du budget de fonctionnement du Secrétariat général.

En 1978, un placement à terme de 1 milliard de F. CFA auprès de la Banque Internationale des Volcas (B.I.V.) au taux de 7 % avait rapporté au premier semestre la somme de 35 000 000 F. CFA (25). On en espérait autant pour le second semestre. La même année, la reconduction d'un placement à terme de 1,538 milliard auprès de la Banque Internationale pour le Commerce, l'Industrie et l'Agriculture de Haute-Volta (B.I.C.I.A.-H.V.) au taux de 7,25 % a produit la somme de 11 505 000 F. CFA. Ainsi, les intérêts perçus représentaient un total de 181 505 000 F. CFA.

b) En 1979, le placement de 6 246 276 F. CFA auprès de diverses banques a rapporté au FOSIDEC 974 413 806 F. CFA (26).

En prenant en compte les intérêts perçus par le Secrétariat général, on aboutit à un montant total de 1 155 918 806 F. CFA, ce qui représente presque le budget du FCD en 1977. L'opération des placements paraît donc très rentable pour la Communauté. Elle présente cependant un inconvénient majeur : les placements supposent d'importantes immobilisations de fonds. Or jusqu'à quand peut-on s'en passer ?

(25) Rapport d'activité du Secrétariat général 1978/1979, p. 221.

(26) Décision N° 6/80/CA, portant approbation du bilan du compte d'exploitation du FOSIDEC pour l'exercice 1979.

B - Les subventions, dons et legs.

La Communauté est susceptible de recevoir des libéralités. Les termes employés dans le protocole I indiquent que ces libéralités peuvent provenir aussi bien de personnes publiques que de personnes privées.

1 - Les subventions.

Contrairement au prêt qui suppose un remboursement, et se comptabilise dans la dette publique d'un Etat, la subvention est une aide qu'une personne publique accorde à une personne privée ou publique sans attendre de remboursement, et sans intérêts pécuniaires. Elle peut comporter une contre-partie politique, mais jamais comprise explicitement dans le contrat. Selon l'article 4 du protocole I, les subventions peuvent provenir des Etats membres, d'Etats non membres ou d'organismes bi ou multilatéraux.

a) Les subventions des Etats membres et des Etats non membres.

Nous en relevons deux exemples : en 1977, une contribution exceptionnelle de 200 millions de F. CFA fut décidée par la Conférence des Chefs d'Etat pour le financement de certains projets de développement communautaire présentés par le Secrétariat général (27). Ensuite, pour accélérer la construction du siège de l'Organisation, elle décida en Octobre 1978 que les Etats devaient verser au Secrétariat la somme de 1 500 millions en deux ans (28). Ces dotations exceptionnelles furent appelées "subventions" par la décision budgétaire. Est-ce à cause de leur

(27) Voir J.O.CEAO N° 7, p. 3.

(28) Voir J.O.CEAO N° 10, p. 4 et 7.

caractère exceptionnel ? En tout cas, le caractère de libéralité n'existe pas : en droit, on ne peut s'offrir quelque chose à soi-même. Le fait qu'il n'existe pas de budget supplémentaire a-t-il motivé cette dénomination ? A notre sens, elle ne se justifie pas, car elles ont été des charges effectives que les Etats durent supporter; et d'ailleurs n'ont-elles pas été comptabilisées au titre des contributions ? Faut-il alors considérer comme de vraies subventions les terrains que les Etats mettent à la disposition de la Communauté pour la construction des différentes écoles régionales ? Se poserait la question de savoir si la subvention dans sa qualification juridique est nécessairement monétaire ou en nature ? Il reste que les Etats peuvent avoir eu à supporter des frais d'indemnisation en cas de réquisition d'utilité publique.

A ce jour, il n'y a pas eu de subventions directes d'Etats non membres. Cependant, relevons l'exemple du gouvernement norvégien qui, en 1979, offrit une subvention généreuse au Bureau International du Travail pour l'organisation de journées d'études sur la technologie appropriée dans les pays de la C.E.A.O. (29). Ce fait est symptomatique : dans le droit international classique, les organisations répugnent aux subventions d'Etats non membres, car leurs organes financiers craignent de se voir accusés de privilégier leurs relations avec l'Etat donateur. Dans le cas de la C.E.A.O. on peut se demander s'il ne s'agit pas au contraire d'une méconnaissance de l'Organisation, car le pouvoir financier est en définitive détenu par la Conférence des Chefs d'Etat. A moins que

(29) Rapport d'activité 1978/1979, p. 245.

ce ne soit tout simplement que les Etats susceptibles de fournir de telles libéralités s'inquiètent d'un bon développement de l'Organisation. Cela vaut pour les pays dits Occidentaux. Les pays dits de l'Est quant à eux peuvent proposer de l'armement, mais n'ont pas d'argent à offrir.

Quoi qu'il en soit, le Secrétaire général notait dans son rapport d'activité de 1978/79 que "des relations étroites de coopération existent avec le Gouvernement français (fonds d'aide et de coopération, Caisse centrale de coopération économique), le Gouvernement allemand (Fondation allemande), le Gouvernement américain (US-AID)" (30). Celles-ci se traduiront en 1981 par de fermes engagements d'importantes subventions de la France (6 milliards de F. CFA sur le FAC pour le démarrage des travaux de certaines écoles de formation), de la R.F.A. (1,5 milliard de F. CFA pour le programme hydraulique) (31). On remarquera qu'il s'agit de sommes aux destinations bien précises.

Malgré ces promesses, on doit reconnaître que les Gouvernements des pays industrialisés se méfient de mettre purement et simplement des fonds à la disposition des Etats du Tiers-Monde pour que ceux-ci affectent leurs utilisations selon leurs besoins. Cela rejait sur la C.E.A.O. L'aide sous forme de subventions a été donc jusqu'ici surtout indirecte : le FAC finança en 1979 les études de factibilité de

(30) Rapport d'activité 1978/79, p. 250-251.

(31) Voir Jeune Afrique N° 1098 du 20 Janvier 1982.

l'Ecole supérieure des Mines et de l'Ecole des Cadres du Textile; le Ministère français de la Coopération a accepté de détacher, sur fonds propres, et sans contre-partie, pour une période de deux ans, quatre experts, dont deux pour le FOSIDEC. Enfin, il s'est engagé à participer financièrement au coût de la construction et de fonctionnement de trois institutions de formation : l'Ecole supérieure des Mines, l'Ecole des Cadres du Textile et le Centre d'Etudes supérieures Africain du Management. On le voit, Mines, géologie et commerce sont les domaines privilégiés des investissements français et européens en Afrique : aussi l'aide est-elle apportée à la C.E.A.O. ou aux pays de la Communauté gros producteurs de matières premières minières et de cultures d'exportation (uranium, coton, arachides, café, cacao) !

C'est cette technique de l'aide indirecte qu'affectionne également le Gouvernement allemand : la Fondation allemande pour le Développement International a participé au financement d'un séminaire en matière de stockage de céréales et un autre de formation des Attachés commerciaux des missions diplomatiques des Etats membres de la C.E.A.O. en Europe.

Enfin, les Etats-Unis offrent des promesses au FOSIDEC et leur participation au financement du programme d'hydraulique villageoise et pastorale.

Seuls quatre Etats dits Occidentaux semblent donc s'intéresser à la C.E.A.O. pour des subventions, et encore, jusqu'ici celles-ci ont été indirectes.

b) Subventions provenant d'organismes internationaux.

- Subventions provenant du FED.

Les six Etats de la C.E.A.O. ont tous d'excellentes relations économiques avec la C.E.E. On aurait pu penser que le FED s'intéresse plus particulièrement à l'Organisation, surtout que les experts de la C.E.E. ont été pour beaucoup dans l'élaboration de ses statuts. Mais on notera que si le FED a accordé peu de subventions directes à la C.E.A.O., il l'aura pourtant aidée de façon indirecte. Il a financé plusieurs fois, entre 1974 et 1978 des organismes de recherches (SETEF, organisme français et le Bureau Africain de Recherches Appliquées) pour un total de 2 189 000 U.C.E. (32) afin qu'ils effectuent des travaux pour le compte de la C.E.A.O. La seule vraie subvention jusqu'en 1978 a été celle de 180 000 U.C.E. (33) pour le forum des investisseurs à l'occasion de la Foire Internationale de Dakar (FIDAK) en 1978.

Mais dès 1974, la bonne coopération de départ allait connaître un coup de froid. Ainsi, M. C. Cheysson écrivait au Secrétaire général qui lui demandait le concours du FED pour la construction de l'Immeuble-CEAO : "un financement sur les ressources du 3e FED est exclu en toute hypothèse... En ce qui concerne un financement éventuel sur les ressources du 4e FED, vous comprendrez

(32) Voir F. LE FLOHIC : la C.E.E. et son approche régionale du nouvel ordre international - le cas de l'Afrique de l'Ouest, thèse de 3e cycle, Paris I, Septembre 1980, p. 391-394.

(33) 1 U.C.E. = 5,5 F.F. = 275 F. CFA
- 2 189 000 U.C.E. = 601 975 000 F. CFA, somme importante, mais qui n'a pas transité par les budgets de la C.E.A.O.
- 180 000 U.C.E. = 45 500 000 F.CFA.

qu'à un moment où les modalités du concours futur de la Communauté ne sont pas arrêtées, il m'est impossible de m'engager à ce sujet" (34). En fait, pendant quatre années, la C.E.E va boudier la C.E.A.O. Pourquoi ? A cause du nationalisme de ses organes ? Parce que les Communautés Européennes préfèrent la C.E.D.E.A.O. ? Un peu de tout cela à la fois. On verra même le nombre de ses experts détachés au Secrétariat général de la C.E.A.O. passer de 8 à 4 et à 3 en 1980, alors qu'elles supportaient leur charge. Et à ce jour, l'intérêt de la C.E.E ne s'est plus manifesté que par le détachement d'un expert pour aider au démarrage du FOSIDEC et par la promesse d'une participation financière à l'édification des institutions de formation prévues (35).

Il semble donc que la C.E.E s'attache fermement aux relations bilatérales avec chaque Etat membre. Va-t-elle changer d'attitude lorsque le FOSIDEC voudra des prêts pour ses actions de développement (36) ? Mais alors, il s'agira de prêts et non pas de subventions.

(34) C. CHEYSSON, Lettre N° 576 485 du 26 Août 1974 au Secrétaire général de la C.E.A.O.

(35) Cf rapport d'activité 1978/1979, p. 248.

(36) C'est ce que laissent prévoir la participation de représentants du FED aux journées de réunion des "bailleurs de fonds" les 14-15 Octobre 1980 et sa promesse ferme d'une subvention de 6 milliards de F. CFA en 1981 (Jeune Afrique N° 1098 du 20 Janvier 1982).

- Subventions provenant d'autres organismes internationaux.

Le Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD) a mis, en 1978, à la disposition de la Communauté une ligne de crédit de 530 000 dollars environ pour permettre la mise en oeuvre d'actions relatives à la promotion des échanges, l'élaboration du statut-type de sociétés multinationales communautaires, l'élaboration d'une politique pharmaceutique (37). En 1981, il prend l'engagement ferme d'aider la Communauté d'une subvention de 1,150 milliard de F. CFA.

L'Organisation des Nations-Unies pour le Développement Industriel (ONUDI) a accordé 850 000 dollars à la Communauté pour la création d'une industrie communautaire pharmaceutique, et une aide de 100 000 dollars pour la mise en oeuvre d'un programme pour la création de boulangeries utilisant le mil dans les composantes de leurs farines.

Enfin, le Centre Commercial International a subventionné la Communauté de 150 millions de F. CFA pour la création d'une unité régionale de formation et de perfectionnement en matière de commerce international.

Jusqu'en 1980, seuls les organismes spécialisés de l'O.N.U. consentent des subventions, encore faut-il ajouter, lorsque le projet leur agréé et qu'ils sont assurés que les fonds ainsi consentis ne vont pas être détournés de leur destination promise. On doit cependant s'étonner des silences de la BIRD et du FMI, malgré les contacts pris par le Secrétariat général.

(37) cf. Rapport d'activité 1978/79, p. 246.

En 1981, le Fonds de l'Organisation des Pays Exportateurs du Pétrole (OPEP) s'engage à verser à la Communauté une subvention de 1,750 milliard de F. CFA.

2 - Les dons.

La donation relève du droit civil. C'est un contrat par lequel "une personne (donateur) transfère la propriété d'un bien à une autre (le donataire), sans contre-partie et avec intention libérale" (38). La donation suppose que le donateur est une personne privée, physique ou morale.

Que la C.E.A.O. ait reçu des donations, à notre sens, cela n'a dû se produire qu'une seule fois, en 1976, lorsque l'Association Européenne de Coopération offrit la somme de 760 000 F. CFA à l'Organisation pour le financement de quatre bourses de recherche (39).

Il s'agit là aussi d'une donation dont la destination était dès le départ bien précise. Nous noterons que dans ces cas, les organismes financiers ne font pas figurer de tels revenus dans le budget de la Communauté.

3 - Quant au legs, il se réalise au décès d'une personne privée, physique qui lègue un bien à une personne, appelée le légataire. La Communauté acceptera de telles ressources. Mais pour l'instant, l'évènement n'a pas encore eu l'occasion de se produire.

(38) Lexique des termes juridiques, Dalloz, 1978, p. 146.

(39) Rapport du Contrôleur financier au 31/12/76, p. 15.

C - Les emprunts.

La notion de prêt tient du droit civil. C'est un contrat par lequel l'une des parties, le prêteur, met à la disposition de l'autre, l'emprunteur, une chose pour son usage, à charge de restitution. La chose prêtée peut être autre chose que du numéraire. Lorsque c'est du numéraire, le prêt comporte souvent non seulement la restitution, mais également le versement d'un intérêt.

Le terme d'emprunt recouvre exactement la même réalité pour les "personnes publiques qui peuvent se procurer de l'argent en empruntant, c'est-à-dire en louant la disposition de capitaux : ici, la personne publique n'est pas vendeur ou bailleur, mais au contraire acheteur, locataire" (40).

Contracter des emprunts pour la C.E.A.O. pose au moins trois questions : une question de procédure juridique et de délai. On sait que dès qu'il s'agit d'élaborer un texte de quelque importance financière, un mandat exprès de la Conférence des Chefs d'Etat doit être donné au Secrétaire général à cet effet. Les Conférences des Chefs d'Etat étant annuelles, la procédure contractuelle d'emprunts peut être longue. Or les co-contractants, surtout quand ils sont privés sont souvent pressés de placer leurs fonds, car pour eux "de l'argent qui dort, c'est de l'argent mort".

Ces emprunts posent aussi une question d'ordre économique et politique : les Etats craignent que les emprunts de la C.E.A.O.

(40) P. AMSELEK : Une curiosité du droit public financier : les impositions autres que fiscales ou parafiscales, in Mélanges offerts à Waline, Tome 1, LGDJ, Paris, 1974, p. 89.

tant au titre du budget du Secrétariat général qu'au titre du FOSIDEC limitent leurs propres possibilités à obtenir des crédits à l'extérieur, comme si la Communauté n'allait pas agir ensuite avec les ressources obtenues pour leur compte.

Enfin, où contracter des emprunts ?

- sur le marché financier communautaire ? Mais celui-ci est étroit; l'épargne privée y est faible, et les institutions bancaires de droit national sont déjà très sollicitées par chaque Etat et ses ressortissants;

- sur le marché financier international ? Mais n'est-ce pas ouvrir la voie à la dépendance financière vis-à-vis d'organismes pour lesquels le profit prime tout ou d'organisations internationales et gouvernementales qui auront ainsi des prises et des possibilités de pression sinon de chantage sur l'Organisation ?

Dans l'un ou l'autre cas, la Communauté sera-t-elle capable de rembourser le principal et de payer les intérêts ? Sont-ce là les raisons qui ont longtemps retenu la C.E.A.O. de contracter des emprunts ?

1 - Les réticences de la C.E.A.O. à recourir aux emprunts.

a) Aux budgets du Secrétariat général des 7 années, on ne voit figurer nulle part des emprunts (41). Cela vaut aussi pour le FCD, tant pour ses versements compensatoires que pour le 1/3 FCD destiné aux actions de développement, alors que la possibilité d'emprunter lui est formellement reconnue (42).

(41) Voir tous les Budgets 197... de la DAAF.

(42) Article 15 al. 5 du protocole I, J.O.CEAO N° 1, p. 15.

b) Pour le FOSIDEC, on ne voyait pas encore des emprunts figurer dans son bilan comptable de 1980. Cependant, c'est au cours de cette année qu'il a entrepris des contacts avec des bailleurs de fonds internationaux : en Juin 1980 à Abidjan (43)

en Octobre 1980 à Ouagadougou (44).

A ces réunions, on pouvait noter entre autres, la présence de la BADEA, du Fonds kowétien, du Fonds de l'OPEP, du PNUD, de l'US-AID, de l'EXIMBANK, du FED, de représentants d'Etats comme la France, la RFA, la Suède.

En Décembre 1981, les mêmes se sont retrouvés à Dakar. Cette fois-ci, le FOSIDEC était autorisé par son Conseil d'Administration à conclure immédiatement et directement des emprunts. Les résultats suivants ont été obtenus (il s'agit d'engagements fermes) : au total 31,6 milliards de F. CFA, ainsi répartis :

- 12,6 milliards auprès de la Banque Africaine de Développement (BAD)
- 6,250 milliards auprès du Fonds Kowétien,
- 4 milliards auprès de la Banque Islamique de Développement,
- 3,250 milliards auprès de la Caisse Centrale de Coopération Economique (France),
- 1,750 milliard auprès du Fonds irakien.

Tous ces prêts (45) sont consentis à des conditions très favorables (0,5 à 0,75 % d'intérêt).

(43) Voir Rapport d'activité du FOSIDEC (1/5/79 - 31/12/1980) : Doc. polyc. N° 53/F-CA/80, p. 24.

(44) Voir Jeune Afrique N° 1034 du 29 Octobre 1980, p. 51 et 59-62.

(45) Voir Jeune Afrique N° 1098 du 20 Janvier 1982, pages spéciales intitulées "C.E.A.O. - Journal".

Cet infléchissement vers les emprunts sur le marché financier international entre tout à fait dans les compétences du fonds de solidarité. Il s'explique par le programme de création d'écoles supérieures de formation qui va être lancé et par l'exécution du programme d'hydraulique villageoise et pastorale.

Mais les emprunts ne sont-ils pas une mauvaise politique de développement pour les Etats du Tiers-Monde et pour la C.E.A.O. ~ en particulier, aussi le recours à eux qui s'amorce ne devra-t-il pas être limité ? Nous penchons pour l'affirmative, car les raisons des réticences qui avaient prévalu jusqu'ici demeurent.

2 - Raisons des réticences de la C.E.A.O. à recourir aux emprunts.

Ces raisons sont multiples.

a) Les emprunts effectués par la C.E.A.O. seront en définitive supportés par qui ?

- S'il s'agit d'emprunts au titre du budget du Secrétariat général et du FCD, tout emprunt sera en réalité supporté par les Etats. Certes, des remboursements pourront s'effectuer sur les produits des placements, mais dès que l'emprunt atteint des milliards, il devra être remboursé, intérêts compris, sur contributions supplémentaires des Etats. Ce qui accroît leurs charges financières. Pourront-ils d'ailleurs s'en acquitter d'après ce que nous venons de voir sur les difficultés de rentrée des contributions ? Et ils ont eux-mêmes des dettes extérieures assez importantes (46) et dont ils ne cessent de différer le paiement (47).

(46) Voir par exemple pour le Niger : Marchés Nouveaux, N° 16, Avril 1979, Edit. J.A. p. 50. En 1978, la dette extérieure du pays s'élevait à 50 milliards de F. CFA, c'est-à-dire presque autant que son budget de l'année.

(47) La Haute-Volta et le Mali sont en particulier dans ce cas.

Nonobstant ces éléments, comment répartirait-on d'ailleurs ces charges ? En fonction uniquement des investissements réalisés sur ces emprunts dans chaque Etat membre ? En fonction d'une répartition proportionnelle ? De façon égale pour tous ? Le choix n'est pas aisé.

- S'il s'agit d'emprunts réalisés par le FOSIDEC : il n'y a pas de problème de remboursement tant que l'institution financière vit. La question se posera le jour (à ne pas souhaiter) où il tombera en faillite avec le passif qu'il lèguera à la Communauté. Nous nous retrouvons alors dans la situation évoquée ci-dessus.

b) Ces réticences et ce recours limité aux emprunts reposent aussi sur une certaine expérience faite par les Etats. Les 20 années de planification en Afrique de l'Ouest ont montré l'inanité de cette technique : parce qu'on attendait de 70 à 85 % des moyens financiers des plans sous forme de prêts ou de subventions, ceux-ci ne sont jamais réalisés que dans des proportions de 35 à 55 %. Aussi les Etats de la sous-région ont-ils accepté de ne compter que sur eux-mêmes, autant que faire se peut. Et à partir de 1972, les différentes CNUCED ont lancé l'expression de "self-reliance", "un développement par soi-même" possible s'il y a une coopération entre pays dits en développement (48). Les initiateurs de la C.E.A.O. ont accepté cette optique et les fonctionnaires du Secrétariat général nous ont dit, chacun à sa manière : "Nous voulons compter sur nous-mêmes", ajoutant : "Qui détient la bourse, détient le pouvoir".

(48) cf. CNUCED V - Manille, 1979, Publications des Nations-Unies, New-York, 1979, point 18.

A partir de là, les emprunts ne devraient donc pas détenir une place privilégiée dans les ressources de la Communauté. Une autre raison milite en faveur de la modestie de ce rôle : si la Communauté ne veut pas trop dépendre de l'extérieur, il faudra alors que ses emprunts se fassent sur son territoire. Or le peut-elle ?

c) Les possibilités d'emprunter sur le territoire financier de la Communauté sont très limitées. L'épargne nationale dans les Etats est faible (49), faiblesse qui s'explique par le bas niveau des revenus monétaires en général, et par l'extraversion des modes de consommation portés sur des produits de luxe importés (50).

Or, dans les Etats, des politiques vigoureuses pour favoriser l'éclosion et l'expansion de l'épargne nationale ne sont pas mises en oeuvre, et qui pourraient consister :

- en une forte imposition indirecte, sélective, pour décourager les importations non productives (il est vrai que l'on court le risque de se mettre son appareil administratif, consommateur de tels biens, à dos);

- en des taux d'intérêts attrayants pour que les agents économiques préfèrent réaliser des dépôts au lieu de consommer leurs revenus.

Ceci n'étant pas le cas, ce n'est pas demain que la C.E.A.O réalisera des emprunts sur son territoire.

(49) Voir P. NGAOSYVATHN : l'attraction de l'épargne privée étrangère par l'impôt, une excentricité dispendieuse pour les pays en voie de développement, in RSF 1974, p. 929 - 998.

(50) Voir F. KEITA : Quelques éléments d'appréciation du rôle de la fiscalité dans le développement économique du Sénégal, in RSF 1973.

d) La Communauté ne pourra pas s'endetter énormément sur le marché financier international, enfin, pour une dernière raison : celui-ci est généralement cher. La réunion des 14-15 Octobre 1980 à Ouagadougou a insisté pour que tous les prêts se fassent à des "conditions douces" : des taux d'intérêt de 0,6 %. Or il n'y a que les organisations internationales, les instituts financiers pluri-gouvernementaux et les Gouvernements d'Etats "amis" pour consentir de tels taux. On en a vite fait le tour.

Si donc la possibilité d'emprunter est limitée, la C.E.A.O. peut-elle compter sur ce qu'elle appelle ses "ressources propres", tels qu'ils se présentent à l'heure actuelle ?

D - Les ressources propres.

Trois catégories de ressources propres sont à retenir au titre du budget du Secrétariat général et trois autres au titre du FOSIDEC.

1 - Les ressources propres du budget du Secrétariat général.

a) Les excédents budgétaires.

Dans la réalité, l'épargne budgétaire n'est pas une ressource propre au premier abord. Elle est constituée par les contributions des Etats et les intérêts des placements lors du précédent exercice. Mais ces excédents budgétaires ont une double signification.

D'abord une signification comptable. Ainsi permettent-ils de dégager le coût réel d'un exercice budgétaire.

Ensuite, ces excédents ont une signification financière pour les Etats. Dans l'exercice suivant, ils viendront en déduction des contributions prévisibles pour l'année suivante. Ils sont donc une décharge financière pour les Etats, puisqu'ils sont remis dans le circuit financier (51). Cependant, au sens strict, ils ne sont pas des ressources propres; seule une conception large permet de les considérer comme tels, puisqu'ils sont entrés dans la propriété de la Communauté. Celle-ci peut décider de les affecter à des placements au lieu de les réinscrire au budget suivant, comme cela s'est produit pour les ressources destinées au financement de la construction du siège de l'Organisation.

b) Les ventes de publications.

La C.E.A.O. édite un certain nombre de documents : le journal officiel de la Communauté, la revue Intégration Africaine, des plaquettes publicitaires ou d'information. Une bonne partie des tirages est distribuée à titre gratuit. Ces documents peuvent aussi être acquis à titre onéreux. De tels revenus sont inscrits au titre des ressources propres (52).

c) Les ventes de biens réformés.

Ces ventes concernent des biens meubles ou immeubles qui étaient entrés dans la propriété de la Communauté et dont elle se dessaisit. Ainsi a-t-elle déjà vendu des véhicules du Secrétariat général qui ont rapporté 3,5 millions de F. CFA (53). C'est dire

(51) C.E.A.O./Secrétariat général : Budget 1978, p. 35 : report de crédits pour la construction de l'Immeuble-CEAO : 1 188 066 584 F. CFA.

(52) in *ibid.* p. 43.

(53) Voir J.O.CEAO N° 8 : Décisions N°^s 53-54-127-128/77/SG/DAAF, p. 16 et 29.

l'insignifiance du produit de telles ventes, alors que le budget se chiffre en milliards de F. CFA. D'autre part, l'Organisation ne possède ni terrains ni autres biens par lesquels elle peut espérer obtenir des ressources substantielles, à moins qu'elle ne se livre purement et simplement à des activités commerciales en créant des établissements destinés à de telles opérations.

2 - Ressources propres du FOSIDEC.

Ces ressources n'existent pas pour l'instant. Mais le protocole M permet de les espérer lorsque l'institution aura atteint sa vitesse de croisière. Ainsi le FOSIDEC pourra obtenir les revenus suivants :

a) les revenus provenant des prises de participations.

En effet, le FOSIDEC pourra devenir actionnaire dans des entreprises communautaires ou dans des entreprises jouissant d'une position dominante sur le marché communautaire. Ces prises de participations lui vaudront des revenus importants.

b) les intérêts des prêts consentis par le Fonds.

L'institution peut prêter à des personnes privées (physiques ou morales) et à des personnes publiques. Ces prêts se feront certes à des conditions favorables, mais comporteront néanmoins des intérêts qui lui seront servis selon des modalités à déterminer lors de la conclusion du contrat.

c) les commissions des garanties et contre-garanties.

Le FOSIDEC interviendra, aux bénéfices d'entreprises ou des Etats comme une institution d'assurance et de réassurance. Cette fonction lui vaudra le droit de percevoir des commissions.

On le voit, le fonds de solidarité a de solides assises financières, contrairement au Secrétariat général. Cependant, si les personnes privées sont susceptibles de poursuites et par suite se comporteront en bons payeurs, il n'en est pas de même des Etats. Le FOSIDEC aura donc un choix judicieux à opérer lorsqu'il devra prendre des participations, assurer des prêts ou des garanties et contre-garanties.

En conclusion, on retiendra que la santé financière de la Communauté a été assurée jusqu'ici grâce aux Etats. Or ceux-ci ne peuvent continuer indéfiniment à servir des contributions. Il importe que d'autres moyens financiers soient recherchés, qui excluent un recours trop important aux emprunts sur le marché financier international. C'est toute la question de savoir comment accroître les ressources de la Communauté.

§ 3 : Comment accroître les ressources de la Communauté ?

Des développements précédents, il découle deux conclusions :

- la première, c'est que les contributions pèsent sur les Etats, à telle enseigne qu'ils ne respectent pas leurs obligations contributives.
- La deuxième repose sur le fait que la Communauté peut, certes, à travers le FOSIDEC, contracter des emprunts, mais c'est dans des proportions limitées.

La Communauté n'est donc pas à l'abri de difficultés financières. Il importe qu'elle trouve en elle-même les ressources nécessaires à

son bon fonctionnement : et pour le paiement de ses agents et surtout pour ses investissements productifs (54). Comment ?

Deux séries de possibilités s'offrent à la Communauté.

Il semble que dans le cadre actuel où la C.E.A.O. se présente avant tout comme une association d'Etats jaloux de leur souveraineté, une solution pourrait résider dans la multiplication des activités rentables de la Communauté (55).

Mais la question des ressources stables et importantes peut conduire la Communauté à dépasser ce cadre, pour aller vers une fédération, si elle est tentée par la solution d'un impôt communautaire, comme l'indiquent les recherches actuelles.

(54) Le problème de ressources suffisantes et permanentes (autres que les contributions) a commencé à être débattu en 1980 au niveau du FOSIDEC. On parla d'une "taxe communautaire de solidarité" (TCS). Le Conseil des Ministres de Dakar du 25 Février 1981 devait approuver les termes de référence de son étude (voir Décision N° 3/81/CM) et demander à la Conférence des Chefs d'Etat de donner mandat au Secrétariat général pour la poursuivre. Dès le départ, un choix a été porté sur la superposition d'une taxe frappant les opérations d'échanges commerciaux (voir texte annexé à la Décision ministérielle, p. 2). Cette position écarte trop facilement les autres possibilités et risque surtout de faire perdre à la TCR tous ses effets. Aussi allons-nous examiner toutes les éventualités offertes, d'autant plus que la question est loin d'avoir trouvé une solution définitive.

(55) L'idée d'association d'Etats est confortée par les éléments suivants : les décisions vitales pour la Communauté se prennent au niveau le plus élevé, c'est-à-dire la Conférence des Chefs d'Etat et non par un organe communautaire supranational; le mode de décision est l'unanimité, tant pour la Conférence des Chefs d'Etat que pour le Conseil des Ministres (Règlement intérieur, art. 11, J.O.CEAO N° 11, p. 9).

Sur le problème de la supranationalité, on notera que la C.E.A.O. est très différente des Communautés Européennes où ce qui a été voulu dès le départ c'était la supranationalité (art. 4-1; 156, 163 du traité de Rome et art. 9 du traité CEEA : "Chaque Etat membre s'engage à respecter ce caractère supranational"). Seules les réticences de la France gaullienne et de l'Angleterre devaient l'altérer dans la pratique (cf. L. CARTOU, op. cit. p. 53-54 et art. 10-2 du traité de Bruxelles de 1965 instituant un Conseil et une Commission uniques : il n'y est plus fait référence à la supranationalité).

A - Accroître les ressources de la C.E.A.O. en tant qu'association d'Etats.

Tel est le cadre actuel : la C.E.A.O. n'est qu'un regroupement d'Etats désireux de faire de la coopération. Dans ce cas, deux orientations s'offrent à la Communauté : multiplier les activités rentables de l'Organisation; rentabiliser au maximum le FOSIDEC.

1 - Multiplier les activités rentables de l'Organisation.

a) Les domaines d'activités rentables.

Ils sont multiples, et pourraient s'inscrire dans le cadre des premiers protocoles.

Dans le domaine de l'élevage, la Communauté pourrait créer des abattoirs frigorifiques et exporter des produits de la viande et autres peaux et cuirs.

Dans le domaine des communications, les possibilités qui s'offrent vont de la création de compagnie aérienne, de voies ferrées, d'installations portuaires (maritimes et fluviales), de sociétés de transports routiers à la compagnie de navigation maritime, d'ailleurs expressément prévues dès le départ (56) et aux centres postaux.

Quant à la pêche, on la doterait d'une société d'armement et de pêche : des études sont menées actuellement dans ce sens (57). Mais surtout, la Communauté créerait des comptoirs de distribution des produits de la pêche à travers tout son territoire.

Enfin, la Communauté deviendrait actionnaire dans les entreprises d'exploitations minières d'Etats membres de l'Organisation

(56) J.O.CEAO N° 1, p. 11, protocole F, art. 1, al. 2.

(57) Rapport d'activité 1978/79, p. 267.

(exemples : uranium au Niger, fer en Mauritanie, or au Mali).

Tous ces investissements se feraient soit au titre du Secrétariat général (ce qui nous paraît difficile) soit au titre du FOSIDEC, plus apte à de telles activités. En agissant ainsi, la Communauté se placerait dans la droite ligne de ce qu'avait été la défunte Communauté Economique de l'Afrique de l'Est (C.E.A.E.) (58) qui avait de multiples services communs. Cette option comporte un certain nombre d'inconvénients.

b) Les inconvénients.

D'abord certains secteurs seront totalement ignorés : ainsi du domaine agricole où les possibilités de revenus substantiels sont limitées. La création de rizicultures communautaires au Mali, en Haute-Volta ou en Côte d'Ivoire ne sera pas forcément rentable. Ainsi également du domaine de l'Education. La construction d'écoles supérieures régionales serait alors mise sous le boisseau, car il s'agit là d'investissements et d'immobilisations sans bénéfices pécuniaires.

Enfin, pour réaliser de telles créations, la Communauté devra recourir au départ à des emprunts (mais ici, l'Organisation a des capacités de remboursement sur les revenus de ces installations) et à des participations de détenteurs internationaux de fonds : ceux-ci deviendraient des actionnaires. Mais alors, il ne s'agira plus d'un développement endogène, même s'il subsiste la possibilité de "nationaliser" à long terme.

(58) Voir J-R. RWANYANGE : la C.E.A.E., Evolution et fondement de ses institutions, thèse de spécialité, Paris 2, 1978, p. 223-244.

2 - Rentabiliser au maximum le FOSIDEC.

Le protocole M qui le régit prévoit que le Fonds peut accorder des subventions aux Etats ou des bonifications d'intérêts (59). Si l'on se place dans une perspective où il faut que la Communauté "fasse de l'argent", l'action de l'institution financière devra s'orienter de préférence vers le secteur privé.

a) Orienter ses activités vers le secteur privé.

Qu'est-ce que cela signifie, sinon que le fonds prendra alors des participations dans des entreprises privées au lieu d'entreprises publiques; que ses garanties et contre-garanties leur soient accordées en priorité.

De même, il devra subventionner le moins possible.

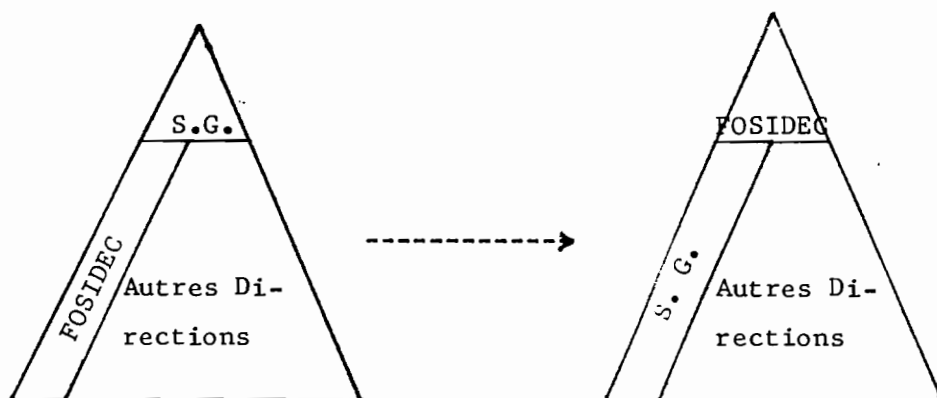
Enfin, il devra prendre une part active dans la réalisation des décisions du Secrétariat général précédemment décrites, conformément à l'article 14 de ses statuts. On devine les inconvénients d'une telle perspective.

b) Inconvénients :

Dans ce cas, ce ne sont plus les Etats qui sont concernés en priorité, ni un développement "équilibré". De même, la Communauté contribuerait à la division internationale du travail, cantonnant certains Etats dans des domaines stéréotypés de production.

(59) Protocole M, in J.O.CEAO N° 11, p. 2-3, art. 10 et 15.

Mais surtout, la Communauté se résorberait dans son institution financière pour ne plus devenir qu'un consortium, selon le schéma suivant :



S.G. : Secrétariat général.

le passage d'un stade à l'autre transformant la nature des organes : le Secrétariat général n'est plus qu'un Conseil d'Administration et les autres Directions des organes de gestion des domaines qui leur sont assignés.

Le grand défaut de ces deux solutions, c'est de supposer qu'il y a de l'argent au préalable, même si l'on peut pallier cette lacune en recourant massivement à des emprunts à l'extérieur.

B - Dans le cadre d'une supranationalité.

La supranationalité est la condition pour que la Communauté puisse recourir aux solutions que nous allons à présent examiner : l'instauration d'un impôt communautaire, direct ou indirect. En effet "l'impôt est une manifestation de la souveraineté de l'Etat" (60). Permettre à la Communauté de percevoir des impôts, c'est lui transférer

(60) P-M. GAUDEMET : Finances publiques, Emprunt et Impôt, Edit. Montchrestien, 1975, p. 98.

une part de la souveraineté nationale, ce qui n'est possible qu'avec l'assentiment des populations et nécessiterait un référendum.

1 - La solution d'un impôt direct.

Tout impôt peut être défini comme "un prélèvement opéré par voie de contrainte par la puissance publique..." mais ce caractère est bien plus visible dès qu'il s'agit d'impôt direct. Constitue un impôt direct celui qui est directement prélevé sur les citoyens, soit en fonction de la personne elle-même, soit en fonction de son revenu ou des résultats d'une activité économique, à l'aide d'un rôle. Quelles pourraient être les formes de cet impôt direct communautaire ?

a) Les formes :

- Les pays de la C.E.A.O. connaissent tous un impôt de capitation. Cet impôt est un forfait qui ne tient pas compte des revenus réels des individus. Il s'applique généralement à la population agricole, au monde de l'élevage et de la pêche. L'impôt direct communautaire consisterait à y ajouter une somme forfaitaire x (impôt de superposition), soit uniforme pour tous les Etats, soit suivant le niveau de développement économique. Cette deuxième solution aurait l'avantage d'accroître la rentabilité de l'impôt et la valeur en plus se calculerait ainsi :

$$x = \frac{I \text{ Fp } (a)}{y (b)}$$

(a) taux de l'Impôt Forfaitaire dans chaque pays,

(b) y : un pourcentage à déterminer : 1 %, 2 %, 3 %, etc...

- On utiliserait la même procédure en ce qui concerne les redevables d'impôts sur le revenu. Ici également, les formules sont multiples : soit un impôt qui s'applique à l'ensemble des revenus, soit un impôt sur les différentes catégories de revenus dont il représenterait un certain pourcentage.

- Les personnes morales privées ayant une activité commerciale ou industrielle se verraient soumises à un impôt sur les sociétés ou sur les bénéfices industriels et commerciaux, tandis que les professions libérales subiraient un impôt sur les bénéfices non commerciaux. Un impôt de superposition dans tous les cas.

b) Avantages et inconvénients du système.

- Avantages.

L'impôt direct étant perçu par voie de rôle, on pourra :

- . évaluer son rendement exact;
- . il sera difficile à éluder et toute fraude sera plus aisée à déceler;
- . la matière imposable est sûre et relativement stable;
- . il ne demande pas qu'il soit mis en place une administration spéciale en place, les administrations nationales étant susceptibles de le recevoir et de transmettre son résultat à l'Organisation. Les agents de la Communauté n'ont qu'un contrôle à effectuer.

- Inconvénients.

- son rendement n'est pas forcément important;
- l'handicap majeur, c'est d'alourdir la charge des contribuables, avec l'impact psychologique que représente tout impôt direct. Et si la part des impôts directs dans les recettes fiscales des Etats n'est généralement pas plus élevée (61), c'est que les Etats ne peuvent pas tellement faire autrement.

2 - La solution de l'impôt indirect.

L'impôt indirect est celui qui est perçu à l'occasion d'une dépense ou d'une consommation d'un bien ou d'un service. Il est généralement répercuté, le redevable n'étant pas forcément le payeur réel (les Anglais distinguent à ce propos le "payer" et le "bearer").

Dans les Etats de la C.E.A.O., les impôts indirects ne forment pas un système global et homogène. Aussi l'organisation a le choix pour ajouter un impôt de superposition à la catégorie d'impôt indirect qu'elle désire. Mais l'autre perspective de ressources propres sur impôts indirects est de s'orienter vers un versement sur les droits de douane quand l'union douanière sera achevée.

(61) En 1979, les impôts directs représentaient 19,5 % dans le budget ivoirien et 17,6 % dans le budget voltaïque : cf. BCEAO : Notes d'information et Statistiques, op. cit. p. 32 et 34.

a) Impôt additionnel sur les catégories de droits indirects existant actuellement.

Ces catégories sont les suivantes :

- la taxe sur le chiffre d'affaires.

En droit fiscal français, la taxe sur le chiffre d'affaires, instituée en 1917-1920 était perçue à l'occasion de chaque transaction sur le même produit : c'était une taxe en cascade qui était payée par le vendeur et repercutée par lui sur l'acheteur.

A la place de la taxe sur le chiffre d'affaires, la Côte d'Ivoire a institué la taxe sur la valeur ajoutée, alors que les cinq autres pays de la Communauté l'ont conservée. Mais comme la T.V.A., la T.C.A. comporte dans ces Etats trois taux : un taux normal, un taux réduit et un taux majoré. Elle s'étend à toutes les opérations de vente, les prestations de services et à toutes les importations. Mais l'agriculture, la pêche, les professions libérales et les exportations échappent à la taxe.

La C.E.A.O. peut décider de pratiquer un impôt additionnel sur cette taxe sur le chiffre d'affaires et cette T.V.A. Celles-ci représentent généralement plus de 30 % des recettes fiscales dans les Etats intéressés. On peut penser que le rendement d'un impôt additionnel sera donc élevé.

- Les taxes sur la consommation.

On regroupe ici un certain nombre de biens de consommation, frappés d'un impôt particulier. Sont concernés les alcools, les tabacs, les produits pétroliers, les projections cinématographiques, le courant électrique, le thé, les véhicules à moteur, les boissons

gazeuses, la cola. La matière imposable est donc très variable.

Dans les Etats de la Communauté, ces taxes rapportent autant que la taxe sur le chiffre d'affaires (62). Un impôt additionnel ici aura donc un produit important.

- Les droits d'enregistrement et du timbre.

Les droits d'enregistrement sont perçus à l'occasion d'une inscription sur un registre spécial. Il existe deux catégories d'enregistrement : soit l'enregistrement d'acte de naissance, de décès par exemple, soit l'enregistrement de mutation, d'une vente par exemple.

Certains actes (*instrumentum*) : actes de notaires, de greffiers, d'effets de commerce, requièrent pour leur validité *ad probationem*, l'apposition d'un timbre spécial. Ce timbre donne lieu au recouvrement d'un impôt, appelé droit du timbre.

Les droits d'enregistrement et du timbre peuvent supporter un impôt additionnel versé à la Communauté. Mais le rendement de ces droits est généralement faible. Il le demeurera même si on y ajoutait les documents qui doivent accompagner les marchandises agréées à la taxe de coopération régionale (TCR) et le passe-port du bétail.

- Les droits de porte.

Tous les auteurs (63) en soulignent l'importance pour les pays en développement, importance quantitative, car ils sont la part d'impôts la plus rentable; importance qualitative, car ils qualifient

(62) Par exemple au Sénégal : voir J-C. GAUTRON et ROUGEVIN-BAVILLE, op. cit. p. 415.

(63) P. NGAOSYVATHN : Le rôle de l'impôt dans les pays en voie de développement, LGDJ, 1974.

en même temps le type d'économie (économie extravertie) et de fiscalité auxquelles on a à faire.

On distingue les droits à l'importation et les droits à l'exportation. Dans les pays de la C.E.A.O., ils comportent entre sept et neuf parties, incluant les droits de douanes (les plus élevés) jusqu'à la taxe de la statistique et la taxe de recherche.

Un impôt additionnel pourra porter sur l'une de ces parties ou sur l'ensemble des droits. Puisque les droits de porte représentent entre 35 et 45 % des recettes fiscales, on s'aperçoit que le rendement serait élevé.

Les inconvénients d'un impôt additionnel aux droits indirects paraissent nombreux, même si cette solution semble la plus rentable :

. les choix ne sont pas aisés : en effet, à quels droits indirects ajouter l'impôt communautaire ? A la taxe sur le chiffre d'affaires, à la taxe sur la consommation, aux droits d'enregistrement et du timbre, aux droits de porte ? Et à l'intérieur de ces derniers, à quelle catégorie d'impôt ?

. Si on devait les retenir tous, le système paraîtrait assez complexe à première vue pour nécessiter la création de services communautaires auprès des autorités nationales.

. Ensuite, l'inconvénient serait d'élever les prix au consommateur. Or l'un des avantages de la TCR était de les abaisser. L'effet de la TCR serait donc annulé par des impôts additionnels qui porteraient sur les droits de porte. Ce n'est pas le cas si c'est la T.C.A.

qui doit servir de base à l'impôt communautaire, puisque celle-ci n'est pas concernée par la TCR. Cependant, on peut décider que les échanges intracommunautaires ne seront pas concernés par un impôt additionnel sur les droits d'exportation et d'importation.

b) A l'étape de l'union douanière complète.

L'union douanière totale infère la création d'un tarif douanier extérieur commun qui frappera unilatéralement toutes les importations en dehors de la Communauté. La C.E.A.O. connaîtra une telle situation en 1986 en principe. Dans ce cadre, quelles solutions peuvent être adoptées en vue de doter la Communauté de ressources propres ? Quelles difficultés comportent-elles ?

- Les solutions.

Elles sont au nombre de deux :

- fixer le tarif extérieur commun à un taux élevé, afin de pouvoir en verser une partie à la Communauté;
- augmenter le tarif extérieur commun d'un impôt additionnel dont le produit est versé à la Communauté.
- Inconvénients et avantages.

La première solution porte préjudice à l'importation de biens d'équipement. Mais l'on est assuré qu'elle rapportera des finances importantes à la Communauté.

La deuxième permettrait qu'une discrimination soit faite selon les importateurs, soit selon les produits importés. Mais on introduirait alors un élément de complexité et une baisse du rendement

de l'impôt, puisque certains agents économiques ou certains produits en seraient exemptés.

Quoi qu'il en soit, lorsque les Communautés Européennes se créèrent des ressources propres, elles le firent dans ces domaines que nous avons évoqués. Ses recettes sont constituées pour l'essentiel par le prélèvement agricole (impossible dans la C.E.A.O.), les droits du tarif douanier commun et la taxe sur la valeur ajoutée, égale au maximum à 1 % d'une assiette "déterminée d'une manière uniforme pour les Etats membres selon les règles communautaires" (art. 4-1 de la Décision du 21 Avril 1970). Mais alors que c'est le montant total du tarif extérieur commun qui est versé par les Etats aux Communautés Européennes, nous préconisons que ce soit une partie seulement qui soit versée à la C.E.A.O., car les Etats ne peuvent se passer pour l'instant de ces recettes fiscales.

Que conclure de l'ensemble de ces développements?

En ce qui concerne les ressources financières, il faut souligner l'acuité avec laquelle la survie de l'Organisation est liée à l'imagination des organes de la Communauté. Ils doivent s'ingénier à trouver des formes nouvelles de financement. Celles-ci écarteront -du moins en partie- la solution facile du recours à l'emprunt sur le marché financier international. Mais en cherchant à l'intérieur, la Communauté est conduite à donner un contenu plus profond au vœu d'intégration économique et politique. En effet, si le choix s'opère dans les domaines que nous avons évoqués, on verra soit la naissance

de multiples entreprises communautaires (64), soit la superposition de droits fiscaux communautaires aux impôts nationaux : on assisterait alors à un début de fédéralisme financier.

Et partant, on se trouvera en présence d'une complexification du système financier, allant jusqu'aux organes de la Communauté qui devront s'accroître. Que l'on crée des entreprises communautaires, et celles-ci nécessiteront des organes de gestion rattachés au Secrétariat général; que l'on s'oriente vers un impôt communautaire et non seulement les organes financiers nationaux devront davantage collaborer avec le Secrétariat général, mais encore naîtront les structures d'une fiscalité et d'une gestion budgétaire fédérales.

La C.E.A.O. porte donc en elle non seulement un gros espoir de développement économique, mais également de développement politique vers le fédéralisme.

Une fois les ressources acquises, à quoi la Communauté les utilise-t-elle ?

(64) Signalons que dans le cadre de l'ancienne Afrique Occidentale Française (A.O.F.), les territoires disposaient d'entreprises fédérales : voir J-R. de BENOIST : La balkanisation de l'Afrique Occidentale Française, op. cit. p. 51-57.

Section II : Les dépenses de la C.E.A.O.

Dans l'ordre interne, diverses classifications permettent de déterminer les fonctions financières, politiques et économiques assignées aux dépenses de l'Etat (65); on a même pu écrire un ouvrage de finances publiques uniquement à partir de cette perspective fonctionnelle (66).

Mais les missions dévolues aux dépenses dans l'ordre interne ne recouvrent pas celles qui leur sont imparties dans les organisations internationales et quand elles se recoupent, les proportions sont souvent incomparables.

Dans la C.E.A.O., un certain nombre de missions doivent être remplies par les budgets : leurs dépenses doivent couvrir un certain nombre de domaines. Certes, il s'agit de frais de fonctionnement et d'équipement du Secrétariat général et du FOSIDEC. Mais il s'agit aussi d'autres missions plus complexes de développement solidaire comme les prêts et subventions et de recherche d'un équilibre économique entre les Etats. En les répertoriant, on peut établir la typologie suivante dans les dépenses de la Communauté : les dépenses de fonctionnement et d'équipement, les versements compensatoires et les dépenses d'investissement. Nos développements retiendront donc

(65) Voir P-M. GAUDEMET, op. cit. p. 68-97.

(66) R. De la GENIERE : le budget, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1976.

les points suivants :

- § 1 : les dépenses de fonctionnement et d'équipement;
- § 2 : les dépenses relatives aux versements compensatoires
- § 3 : les dépenses d'investissement;
- § 4 : les subventions et les prêts;
- § 5 : les prises de participations, les garanties et contre-garanties.

§ 1 : Les dépenses de fonctionnement et d'équipement.

Les dépenses de personnel constituent la majorité des dépenses de fonctionnement. Mais la Communauté doit supporter également d'autres frais financiers assez divers en vue de son équipement.

A - Les dépenses de fonctionnement.

I - Les dépenses de personnel.

1 - Dans la nomenclature du budget du Secrétariat général, les dépenses de personnel font l'objet du chapitre I du titre I et se répartissent sur 10 articles (67). Il s'agit certes, des salaires et accessoires (art. 1er), mais aussi des allocations familiales, des frais d'habillement des personnels supérieurs, des frais de scolarité et des indemnités de mission. Si l'éventail des salaires est très ouvert (de 1 à 25), il est accentué par les allocations des frais de mission (68). Selon le protocole I, les crédits destinés à couvrir ces frais de personnel sont évaluatifs.

(67) On trouvera en Annexe VIII, tableau N° 1 le détail de toute la nomenclature du Secrétariat général.

(68) En 1977, le budget les estimait à 20 millions de F. CFA, en 1978, elles atteignaient 37 millions.

2 - Dans le plan comptable du FOSIDEC, les dépenses de personnel font l'objet du poste 65 de la classe 6, avec 8 sous-positions (69). Mais on remarquera à propos des salaires et accessoires que les agents du fonds de solidarité ont des salaires plus élevés que leurs homologues des autres Directions, alors que le Fonds, intégré dans l'organigramme du Secrétariat général se situe au même niveau. Cette différence de traitement est expliquée par les risques de la gestion financière du Fonds.

Quoi qu'il en soit, en 1978, le total des frais de personnel représentait près de 500 millions de F. CFA dont 420 pour le seul Secrétariat général (70). A n'en pas douter, on s'aperçoit de l'importance en volume de ces dépenses de personnel (71). Trop ou pas assez ? Pour les uns, il importe que les agents des organismes internationaux soient déchargés de tout souci financier; pour les autres, les pays en développement doivent orienter leurs dépenses vers les domaines productifs et ne pas verser la quasi-totalité de leurs budgets à des fonctionnaires. Mais il s'agit là de la prévision budgétaire. Il n'est pas évident, dès qu'on examine les exécutions

(69) On trouvera en Annexe VIII, tableau N° 3 un résumé du détail du plan comptable du FOSIDEC. Nous parlerons toujours du plan comptable du fonds et non pas de sa nomenclature budgétaire (quoiqu'il en ait une, copiée sur celle du Secrétariat général) parce que contrairement à celle-ci, il est le seul document à contenir toutes les opérations du fonds.

(70) Voir Rapport d'activité 1978/79, p. 209 et s. et Bilan du FOSIDEC au 31/12/1979.

(71) Soit le 1/3 des dépenses du Secrétariat général cette année-là, FCD exclus; ou encore l'équivalent du budget du Ministère des Finances et du Commerce du Mali à la même époque. Comme élément de comparaison, on notera qu'en 1980, le budget de fonctionnement des Communautés Européennes ne représentait que 3,4 % du budget.

passées, que les sommes prévues pour cette année-là aient été réellement dépensées. Ainsi, en 1974, les dépenses de personnel se sont élevées à 113 747 000 F. CFA, soit 48,20 % du budget de fonctionnement (72) et en 1975, les engagements avaient représenté 193 023 512 F. CFA pour des mandatements de 147 318 569 F. CFA (73)

II - Les autres dépenses de fonctionnement.

Elles sont très diversifiées, tant au niveau du Secrétariat général qu'à celui du FOSIDEC.

1 - Pour le premier, elles recouvrent le chapitre II (fournitures, travaux et services extérieurs avec 18 articles), le chapitre III (transports avec 3 articles), le chapitre IV (locations, avec 4 articles), le chapitre V (matériel et mobilier, avec 3 articles), le chapitre VI (véhicules), le chapitre VII (impôts et taxes), le chapitre VIII (frais financiers), et enfin le chapitre IX (fonctionnement des Présidences de la Conférence des Chefs d'Etat et du Conseil des Ministres, avec deux articles) (74).

2 - Pour le second, les dépenses de fonctionnement sont réparties entre le poste 22 (sous-position 222) de la classe 2 et le poste 61 de la classe 6. Le fait que jusqu'à présent le FOSIDEC soit installé dans des locaux loués élève fortement ses frais de loyers.

(72) Voir Rapport du Contrôleur financier au 31/12/1974, p. 11.

(73) Voir Rapport du Contrôleur financier au 31/12/1975, p. 5.

(74) Malgré cette diversité, ces dépenses représentaient 160 936 000 F. CFA en 1977 et 254 581 000 en 1978. En 1977, le seul chapitre II en représentait les 64,05 % et en 1978 les 64,36 %.

Mais comme dans toutes les administrations, le Secrétariat général et le FOSIDEC ont des coûts de fournitures élevés à cause des gaspillages importants des matériels et articles de papeterie.

Ces dépenses sont des dépenses définitives. "Elles correspondent à la vie des services, à l'activité des administrations" (75). Le tableau suivant trace leur évolution dans les prévisions des différents budgets :

Dépenses de fonctionnement
(prévisions budgétaires)

ANNEE	SECRETARIAT GENERAL	FOSIDEC
1974	300 000 000	
1975	367 591 000	
1976	428 976 000	
1977	482 781 000	
1978	674 051 000	
1979	888 304 025	86 518 310
1980	878 080 570	213 016 920
TOTAL	4 019 783 595	299 535 230

Sources : J.O.CEAO N°^s 1-2-3-7-10-12
et documents du FOSIDEC.

Les dépenses de fonctionnement ne sont pas les seules dépenses définitives. Entrent également dans cette catégorie les dépenses d'équipement.

(75) M. DUVERGER : Finances publiques, P.U.F., 8e édit. 1975, p. 50.

B - Les dépenses d'équipement.

Dès la création de la Communauté, il fut décidé la construction d'un immeuble qui serait le siège de l'Organisation. En 1974, le premier Secrétaire général, passant outre la procédure de l'appel d'offres signait un contrat de réalisation avec un entrepreneur français. En 1982, le coût de ce bâtiment continue de peser sur les finances communautaires. Mais il existe d'autres dépenses qui doivent être considérées comme des dépenses d'équipement.

1 - La construction de l'Immeuble-CEAO.

Cette oeuvre fait partie du Titre III (investissements) et tient tout son chapitre XII dans la nomenclature budgétaire. Avait-on prévu la longueur des délais de réalisation ? Il n'empêche que ce sera un chapitre vite désuet. Notons aussi que si du point de vue comptable la classification parmi les investissements pourrait se justifier, du point de vue budgétaire, elle est plus contestable, il s'agit là d'une dépense définitive.

"Estimé au départ à 450 millions, équipement compris, au budget de 1974, l'immeuble est passé pour la première tranche à 914 060 246 F. CFA en 1976. En fin 1976, après diverses estimations, on pense qu'il coûtera 3 174 660 246 F. CFA fini" (76). Telle est la plainte élevée par le Contrôleur financier dès 1976 ! C'est dire que l'Organisation a entrepris une opération fort coûteuse et ruineuse (77). Mais du moins l'opération a-t-elle l'avantage de doter

(76) Rapport du Contrôleur financier au 31/12/1976, p. 17.

(77) A titre de comparaison, il faut attendre 1980 pour voir le total du FCD atteindre la somme de 3 milliards de F. CFA.

définitivement la Communauté de locaux aptes à contenir l'ensemble de ses Directions actuellement dispersées à travers la capitale voltaïque et donc d'améliorer la qualité du travail.

2 - Les autres dépenses d'équipement.

Ce type de dépenses concerne le chapitre XIII de la nomenclature budgétaire du Secrétariat général. Dans le plan comptable du FOSIDEC, elles sont comprises dans le poste 22 (immobilisations corporelles). Elles portent sur les problèmes d'aménagement et d'agencement des locaux.

Le tableau suivant trace l'évolution de toutes les dépenses d'équipement dans les différents budgets :

Dépenses d'équipement (prévisions budgétaires)

ANNEE	SECRETARIAT GENERAL	FOSIDEC
1974	450 000 000	
1975	519 000 000	
1976	997 160 000	
1977	716 089 534	
1978	1 940 066 584	
1979	2 321 749 958	20 796 400
1980	2 041 949 544	13 050 000
TOTAL	8 986 015 866	33 846 400

Sources : J.O.CEAO N^o 1-2-3-7-10-12
et documents du FOSIDEC.

Deux conclusions se dégagent de ces développements :

- la première consiste à relever l'importance quantitative des dépenses de fonctionnement et d'équipement. Elles ne présentent pas moins de 8 milliards de F. CFA compte tenu des reports de crédits pour la construction de l'immeuble.

- La deuxième découle de la première et pose la question des choix politiques à opérer au sein de la Communauté. Dans des pays en développement, a-t-on le droit de dépenser d'aussi importantes sommes pour payer des fonctionnaires, fussent-ils internationaux, alors que des tâches urgentes de développement économique demeurent non réalisées ? A-t-on le droit de faire des dépenses somptuaires, quand le paysan voltaïque ou malien meurt de faim ? La question est en fait posée depuis les indépendances. Des auteurs répondent que l'Afrique a tort d'agir ainsi (78). Mais que vaut-il mieux : des fonctionnaires tout acquis à la cause de l'Organisation ou des fonctionnaires qui pratiquent un absentéisme complet dans leurs fonctions ? Un immeuble satisfaisant pour 30 ans ou un immeuble qu'il faut améliorer tous les deux ou trois ans ? Le dilemme est grand. Cependant nous penchons pour la solution qui consiste à vivre selon ses moyens.

Mais toutes ces dépenses constituent le soubassement d'autres fonctions des budgets. Elles doivent permettre la réalisation d'autres missions comme la recherche d'un échange commercial fructueux entre les Etats.

§ 2 : Les dépenses relatives aux versements compensatoires.

La C.E.A.O. voudrait à l'image de la C.E.E. supprimer les barrières douanières entre les Etats qui la composent. Mais cet objectif se heurte à un obstacle majeur : les budgets des Etats sont alimentés essentiellement par des recettes provenant des droits et taxes

(78) Voir R. DUMONT, l'Afrique étranglée, Seuil, 1980.

sur les importations. La Communauté a trouvé l'ingénieux système qui consiste à laisser circuler les produits avec le moins de charges fiscales possible, mais en demandant aux Etats de se payer mutuellement les manques à gagner qui en résultent, par un mécanisme de cotation à une caisse commune (le FCD) alimentée selon les exportations de chaque pays et suivi d'une répartition selon les importations que chaque Etat réalise à partir des partenaires de l'Organisation. ~ Cette fonction de répartition (les auteurs diront de péréquation) (79) est opérée par les versements compensatoires. C'est là une fonction propre au budget du Secrétariat général. Avant d'en étudier l'évolution, voyons d'abord la présentation de ces dépenses dans les différents budgets.

A - Les versements compensatoires dans les différents budgets.

Ce qu'il convient de retenir, c'est que ces versements ont pour but de ne pas pénaliser les budgets des Etats du fait de la TCR. Ils sont décrits dans le chapitre XI, titre II (dettes) de la nomenclature budgétaire, comportant six articles. Pendant les quatre premières années de la Communauté, elles ont connu un cheminement cahoteux, et encore aujourd'hui, on ne peut pas dire que la vitesse de croisière soit atteinte.

1 - La période des versements irréguliers.

Si nous prenons la période de 1974 à 1978, l'exécution des versements compensatoires est marquée par deux phénomènes : tantôt, il

(79) cf. BUZELAY : le budget communautaire, ses fonctions de péréquation financière et de régulation économique, in RSF 1975, p. 73-122.

n'ya pas de versements compensatoires, tantôt tout le FCD est versé aux Etats.

a) La période sans versements compensatoires.

Cette période couvre les deux premières années d'existence de la Communauté. On sait que le FCD doit assurer deux fonctions : les versements compensatoires et le financement des actions et des études des projets de développement. Ces dernières ont bénéficié de toutes les disponibilités du fonds en 1974 et 1975. On voulait ainsi permettre aux Bureaux et Offices de lancer le plus rapidement possible leurs activités.

b) La période des seuls versements compensatoires.

En 1977 et 1978, la Conférence des Chefs d'Etat devait décider que tout le FCD reviendrait aux Etats sous deux formes : le soutien aux actions de développement des Etats par des subventions et l'aide à leurs budgets par des versements compensatoires importants. Mais la décision de répartition du FCD entre les Etats avait le désavantage de priver les Bureaux et Offices de leurs ressources de financement et de contrevenir aux dispositions du protocole I, article 18.

2 - La période des versements réguliers.

En 1979, les versements compensatoires ont eu lieu de façon satisfaisante, tout en coexistant avec le 1/3 FCD alloué aux Bureaux et Offices. Ce fut également le cas en 1980.

Cependant, il faut se demander si le rythme normal est bien acquis. En effet, les défaillances des Etats à payer leurs

contributions au titre du FCD ont conduit à décider que pour 1981, il n'y aurait pas de FCD, mais que les Etats devraient simplement s'acquitter des arriérés de leurs versements précédemment dus. Dans ces conditions, sur quelle base pourraient s'établir les versements compensatoires ?

Quoi qu'il en soit, le tableau suivant dresse les montants des versements compensatoires, tels que prévus dans les budgets de 1976 à 1980.

Versements compensatoires
(prévisions budgétaires)

Année	Montant
1974	---
1975	---
1976	1 520 400 893
1977	1 287 639 673 (a)
1978	2 298 755 041 (b)
1979	1 631 178 362
1980	2 802 005 938
TOTAL	9 537 979 907

Sources : J.O.CEAO N°^s 1-2-3-7-10-12.

(a) et (b) : Années sans 1/3 FCD. L'impact c'est d'augmenter artificiellement les versements compensatoires reçus par les Etats.

B - L'évolution des versements compensatoires.

Selon le Secrétariat général, "on peut affirmer que les versements compensatoires au profit des Etats ont connu une nette progression depuis 1976" (80). L'affirmation peut se vérifier en ce qui concerne les montants globaux des 2/3 FCD; mais ces versements n'ont pu connaître en vérité une si nette progression au profit des Etats.

(80) Rapport d'activité 1978/79, p. 8.

Mieux, si certains Etats ont pu bénéficier de leurs versements, c'est que d'autres s'en privaient.

1 - L'évolution des montants globaux.

La lecture du tableau précédent montre que l'évolution des montants globaux semble se faire par à-coups, car les sommes dues en 1977 et 1978 révèlent plutôt des hausses disproportionnées par rapport à l'année 1976. Mais ces hausses trouvent leur explication dans le fait qu'il n'y avait pas de 1/3 FCD pour les études et actions de développement. Si on effectue une pondération qui tienne compte de ce 1/3 FCD, on obtient alors les chiffres suivants :

1976	1 520 400 893
1977	858 426 666
1978	1 532 503 330
1979	1 631 178 362
1980	2 802 005 938

Il s'avère alors qu'à part la baisse de 1977, les versements auront effectivement connu une progression régulière. Cependant ces chiffres ne sont que les prévisions budgétaires. L'exécution des versements de 1976 à 1977 montre que certains Etats ne pouvaient bénéficier de leurs versements que parce que d'autres s'en passaient.

2 - L'évolution des versements au niveau des Etats.

Le tableau suivant donne un état de la situation des Etats face aux versements compensatoires, sur les années 1976, 1977 et 1978. On peut distinguer deux catégories d'Etats : les Etats créditeurs sur le FCD et les Etats auxquels le FCD a déjà trop versé.

a) Les Etats créditeurs.

Sur la période considérée, le Sénégal, la Mauritanie et la Côte d'Ivoire n'ont pas assez reçu du fonds. A la date du 30 Juin 1979, il devait un total de 1,065 milliard de F. CFA à la Côte d'Ivoire

LES DISPONIBILITES TOTALES SUR LES F.C.D.
1976 - 1977 - 1978 au 30/06/ 1979

PAYS	1976	1977	1978	TOTAL
Côte d'Ivoire	+ 403 838 090	+ 385 446 934	+ 275 907 562	+ 1 065 196 586
Haute-Volta	+ 201 754 036	- 117 299 196	- 93 828 189	- 9 373 349
Mali	+ 29 646 710	- 132 635 729	- 69 284 969	- 172 273 988
Mauritanie	+ 203 053 966	- 67 032 012	- 12 169 607	+ 123 852 347
Niger	+ 41 513 162	- 134 633 471	- 40 089 555	- 133 209 864
Sénégal	+ 120 540 884	- 105 967 538	+ 215 065 634	+ 229 638 980
TOTAL	+ 1 000 346 848	- 172 121 012	+ 275 600 876	+ 1 103 826 712

Source : C.E.A.O.- Secrétariat général : Rapport d'activité 1978/1979 p. 16.

et près de 230 millions au Sénégal, et environ 124 millions à la Mauritanie.

b) Les Etats ayant trop perçu.

A la même période, le Niger, le Mali et la Haute-Volta avaient trop reçu du fonds : pour le premier 133 millions, pour le second 172 millions et 9 millions pour la troisième.

Ces trop-perçus traduisent bien la péréquation que le fonds est censé assurer. En effet, ils ne s'expliquent que parce que certains Etats n'ont pas bénéficié de leurs versements. L'assertion est d'autant plus vraie que l'on sait que les contributions des Etats au FCD ne sont pas rentrées régulièrement sur la même période.

Ces dépenses sont des flux financiers que les Etats s'accordent à travers la Communauté. Les dépenses d'investissements ne répondent pas, quant à elles, à aucune idée de compensation.

§ 3 : Les dépenses d'investissement.

Les budgets du Secrétariat général et du FOSIDEC doivent remplir une troisième fonction : financer des investissements de développement de caractère communautaire. Ces investissements portent sur des études préparatoires à des actions et sur les opérations elles-mêmes.

Dans la nomenclature budgétaire du Secrétariat général, les fonds destinés aux "études et réalisations communautaires" sont regroupés dans le chapitre XIV du titre III. Au départ, le 1/3 FCD

était le seul prévu pour les couvrir (81). Les Bureaux et Offices devaient être les courroies de transmission, c'est pourquoi le chapitre XIV comporte 5 articles (82). Le FOSIDEC est venu élargir les possibilités de financement des activités communautaires de développement. Ainsi, le plan comptable comprend-il en sa classe 1, un poste 13 dont la sous-position 136 parle de "fonds d'intervention affectés". Pour tenir compte de cette intervention du FOSIDEC dans les domaines du 1/3 FCD, on dut modifier les protocoles A, B, D, E, F et I (83). Même en 1979 la Direction du FOSIDEC préconisa la fusion pure et simple du 1/3 FCD avec le fonds de solidarité et de garantie (84). Cette fusion ne concernerait pas que les seules études et actions communautaires, mais également les subventions, prêts et autres garanties que le FCD était censé assurer.

A - Le financement des études.

Il est à noter que la nomenclature budgétaire du Secrétariat général et le plan comptable du FOSIDEC ne mettent pas le financement des études en exergue. Ces études sont en effet très diverses

(81) Voir Article 18, al. 2 du protocole I; art. 3 al. 2 du protocole A; art. 3 al. 2 du protocole B; article 3 al. 2 du protocole D.

(82) Un article par Bureau et Office.

(83) Traité : titre III, chapitre VIII, art. 28; titre IV, chap. IV art. 34. Actes modificatifs N° 57/78/CE; 58/78/CE; 59/78/CE; 60/78/CE et 61/78/CE du 27 Octobre 1978, in J.O.CEAO N° 12, p. 47-49.

(84) CEAO/FOSIDEC : Note sur les avantages du rattachement du 1/3 FCD au FOSIDEC, doc. N° 44/F-D/79, Ouagadougou, 13/12/1979.

et portent sur des projets communautaires. Elles peuvent s'étendre sur de longues périodes. Elles concernent aussi bien les projets d'écoles communautaires supérieures que les voies et moyens d'éradication de la peste bovine, la commercialisation des produits de la pêche.

Au 25 Juillet 1979, ces études avaient absorbé près de 240 millions de F. CFA (85). Mais ce chiffre s'élèverait à plus d'un demi-milliard si on y ajoutait toutes les subventions indirectes du FED, du PNUD ou de l'ONUDI, lesquelles ont consenti à faire exécuter des travaux de recherches sur leurs budgets propres au compte de la C.E.A.O.

B - Le financement des "opérations".

Il s'agit d'actions communautaires à but intégrationniste. Entrent dans ce cadre, les participations de la Communauté aux foires internationales organisées par les Etats membres, les missions de reconnaissance pour des investisseurs d'Etat membre des marchés ivoirien et sénégalais (86). On entend aussi par là toutes les rencontres de cadres et autres techniciens des Etats membres organisées sous l'égide de la Communauté. Et elles sont nombreuses ! (87). Vu cette grande diversité, la nomenclature budgétaire du Secrétariat général et le plan comptable du FOSIDEC n'ont pas pu effectuer un classement. Ceci est fort dommage, car on ne peut finalement pas mesurer les coûts

(85) Rapport d'activité 1978/79, p. 232-243

(86) Rapport d'activité 1978/79, p. 91.

(87) Revue Intégration Africaine, N° 7, Septembre 1979, p. 42

réels des "actions" et voir si l'importance donnée à telle action le mérite réellement. Il y a là comme une lacune à combler.

Cependant, il faut noter que jusqu'ici, les "opérations" ont été financées essentiellement sur le 1/3 FCD, et c'est depuis 1979 que le FOSIDEC est habilité à intervenir dans ce domaine. Si la fusion du 1/3 FCD et du FOSIDEC se réalisait, elles reviendraient comme les "études" au fonds de solidarité.

Quoi qu'il en soit, notons pour conclure, que les affectations financières aux études et réalisations communautaires observent une progression au contraire des affectations aux projets nationaux qui vont en diminuant. Mais on remarquera combien elles sont loin de les atteindre du point de vue du volume.

(+) Estimations.

année	projets nationaux	projets communautaires
1976	514 411 374	72 219 042 (+)
1977	383 905 852	101 432 150 (+)
1979	279 845 761	291 939 700 (+)
TOTAL	1 178 162 987	445 590 892 (+)

Sources : CEAO/Secrétariat général : Rapport d'activité 78/79
et Jeune Afrique N° 1016, 25/6/1980, p. 82.

Ces interventions du FCD transitent par les différents Bureaux et Offices, devenus aujourd'hui les différentes Directions et leurs Divisions.

La Communauté a prévu aussi d'autres actions d'investissement. Elles ne sont pas toutes encore en exécution, et les projets ne font que s'accumuler.

C - Le financement des gros investissements de la Communauté.

Dans la classification des dépenses de la Communauté, nous ne faisons que les évoquer ici, car tous les grands projets : écoles supérieures, société maritime de navigation communautaire, société

d'armement et de pêche, construction de wagons ne sont tous qu'à l'étape des études; or il y a loin de celles-ci à la réalisation. Seul le programme d'hydraulique villageoise et pastorale était prévu pour connaître un début d'exécution en 1981 (88).

L'observation à faire sur ces grosses dépenses (89) c'est qu'elles sont orientées dans le même sens : elles sont toutes des dépenses d'équipement communautaire. Elles ne s'orientent pas vers des investissements lourds comme la sidérurgie ou le raffinage de pétrole (90). On doit parer, il est vrai, au plus pressé, mais tant que la Communauté n'aura pas la maîtrise technologique de certains matériels essentiels, sa dépendance financière et économique par rapport à l'extérieur ne fera que se perpétuer et même s'accentuer.

Quoi qu'il en soit, la tendance actuelle est de rechercher le financement des grosses opérations de la Communauté à l'extérieur en recourant aux prêts et aux subventions.

§ 4 : Les subventions et les prêts.

I - Les subventions.

Le Secrétariat général, sur le 1/3 FCD et le FOSIDEC sont habilités à accorder des subventions. Pour le fonds, n'oublions pas

(88) Voir J.O.CEAO N° 13, p. 3-11.

(89) Par exemple, le programme d'hydraulique demandera environ 11,5 milliards de F. CFA.

(90) Notons au passage que le Sénégal et la Côte d'Ivoire ont des gisements de pétrole.

"sa mission est de contribuer au développement économique et social des six Etats membres de la C.E.A.O. en mettant à leur disposition des moyens financiers" (91). Le classement de ces subventions dans les budgets dépend selon qu'il s'agit de subventions aux Etats ou de subventions aux personnes privées.

A - Les subventions aux Etats.

Elles occupent tout le titre IV de la nomenclature des budgets du Secrétariat général. Dans ce cas, elles sont accordées sur le 1/3 FCD. Pour le FOSIDEC, elles entrent dans la classe 1, poste 13, sous-position 136 du plan comptable. Elles sont alors prises sur le résultat d'exploitation du fonds.

Les Etats les plus défavorisés de la Communauté ont été pendant cinq ans les plus grands bénéficiaires de ces subventions. Il s'agit de la Haute-Volta, du Mali, de la Mauritanie et du Niger. Mais le Sénégal a bénéficié d'une dotation exceptionnelle en 1976 pour lutter contre une invasion de rats. Par exemple, en 1975, la Communauté a signé avec les Etats défavorisés 4 conventions de subventions sur le 1/3 FCD (92). Ce sont :

- la convention N° 1/SG/BCDA/FCD/75 portant sur la somme de 44 850 000 F. CFA avec le Mali. Cette somme devait ensuite être ré-évaluée et portée à 50 000 000 F. CFA.

(91) Plaquette publicitaire éditée en 1979 par le Secrétariat général : "le FOSIDEC, nouvel instrument d'intervention de la C.E.A.O." p. 1.

(92) Voir J.O.CEAO N° 6, p. 1 à 12.

- la Convention N° 2/SG/BCDA/FCD/75 avec la Mauritanie pour une subvention de 88 300 000 F. CFA;
- la convention N° 3/SG/BCDA/FCD/75 avec le Niger. Montant de la subvention : 155 000 000 F. CFA;
- la convention N° 4/SG/BCDA/FCD/75 avec la Haute-Volta dont le montant était de 115 400 000 F. CFA.

Il s'agissait dans tous les cas de réalisations nationales dans le domaine de l'agriculture. Ces sommes sont versées au profit du Ministère d'exécution de chaque Etat membre, qui les gère comme des fonds nationaux et exécute les travaux pour lesquels la subvention a été demandée. Mais la Communauté dispose d'un droit de regard sur l'exécution des travaux (93).

Le FOSIDEC peut aussi accorder des subventions aux Etats. Mais on notera que jusqu'en 1980, le fonds de solidarité n'avait accordé aucune subvention aux Etats.

En principe, pour obtenir des subventions, les Etats doivent déposer un dossier portant sur un projet national d'investissement; ces dossiers requièrent l'acquiescement du Conseil d'Administration du FOSIDEC pour les subventions qui lui sont demandées; quand il s'agit de subventions sur le 1/3 FCD, l'accord requis est celui de la Conférence des Chefs d'Etat qui se prononcera au moment de l'approbation budgétaire.

(93) A cet effet, des tournées sont prévues dans les Etats et sont effectuées par les agents de la Communauté. Il s'agit de voir l'état d'avancement des opérations. Depuis le mois de Mai 1980, la DAAF a un projet de texte concernant le contrôle de l'exécution des dépenses elles-mêmes telle qu'elle est faite par les Etats.

B - Les subventions aux personnes privées.

La condition pour que les personnes privées (morales ou physiques) puissent bénéficier de subventions de la part de la Communauté et de ses fonds, c'est qu'elles soient ressortissantes au moins d'un Etat membre de la Communauté. Les personnes morales doivent y avoir leur siège social et leur champ d'activité principal; la majorité de leur capital doit appartenir à des ressortissants desdits Etats. Mais avec cette réserve qu'une attention particulière est accordée aux petites et moyennes entreprises.

La subvention pourra prendre diverses formes :

- elle peut être directe, c'est-à-dire que la propriété de crédits est transférée purement et simplement d'un fonds à une personne privée;
- elle est conditionnelle quand elle est assortie d'une réserve : par exemple toute une série d'avances consenties par le FOSIDEC en 1980 à des personnes privées pouvaient être transformées en "aides non remboursables" si les projets industriels n'aboutissaient pas (94);
- la subvention est enfin indirecte quand elle consiste en une bonification d'intérêts : ce cas se produit lorsqu'un fonds garantit un emprunt au principal. Il peut s'engager à payer, dans certaines conditions au créancier de l'entreprise une partie des intérêts. C'est là une forme de subvention indirecte.

La subvention figurera pour le 1/3 FCD au chapitre X, art. 3 du titre II de

(94) Voir Jeune Afrique, N° 1026, 3/9/1980, p. 56-57.

la nomenclature budgétaire du Secrétariat général et à la sous-position 691, poste 69, classe 6 du plan comptable du FOSIDEC. En somme, pour bénéficier de la bonification d'intérêt, il faudra que la personne privée soit débitrice de l'un des fonds.

Les subventions ne sont donc accordées que pour des activités de développement; même allouées aux Etats, elles ne peuvent servir à leurs besoins de fonctionnement. En principe, il en va pareillement des prêts.

II - Les prêts.

Le marché financier international est devenu de plus en plus difficile. Les Etats africains (et a fortiori leurs ressortissants) rencontrent des difficultés pour obtenir des crédits du fait de leur endettement. Au moment de la naissance de la C.E.A.O. on avait pensé que le FCD présenterait toutes les garanties à l'égard des bailleurs de fonds internationaux. On lui confia donc le soin d'emprunter à l'extérieur pour prêter ensuite aux Etats membres. On retrouve cette même idée à la base de la création du FOSIDEC. Disposant de l'autonomie financière, ayant une gestion proche du modèle privé, on a pensé qu'il aurait plus de chance que le FCD. Quoi qu'il en soit, les deux fonds sont donc susceptibles de retrocéder aux Etats et aux personnes privées les crédits obtenus sur le marché international. Du point de vue du droit budgétaire, ces prêts ne sont que des dépenses temporaires.

A - Les prêts aux Etats.

Prévus à l'article 1, chapitre X du titre II de la nomenclature budgétaire du Secrétariat général, des prêts ne furent jamais

accordés par le FCD et ne le seront jamais. Cette activité sera donc exclusivement exercée par le FOSIDEC dont toute la classe 3 est consacrée aux prêts à long et moyen terme (postes 30 et 31).

Ces prêts sont porteurs d'intérêts et les Etats qui en sont les bénéficiaires se devront de les payer. Il reste que le fonds pourra leur accorder des délais moratoires.

B - Les prêts aux personnes privées.

Ce sont aussi bien des personnes morales et les personnes physiques qui peuvent obtenir auprès des fonds (voir chapitre X article 2 de la nomenclature budgétaire du Secrétariat général et sous-position 602, poste 60, classe 6), des prêts. Elles doivent remplir les mêmes conditions que pour les subventions.

Il peut s'agir de prêts sur les fonds propres des institutions financières ou de prêts sur emprunts. Les différentes décisions de la Conférence des Chefs d'Etat et du Conseil d'Administration n'ont pas encore permis au FOSIDEC d'effectuer des prêts. Elles ont préféré orienter les disponibilités du fonds vers d'autres destinations : les garanties et contre-garanties. Mais d'autres perspectives demeurent aussi ouvertes au fonds : ce sont les prises de participations dans les sociétés et entreprises relevant au moins du droit d'un Etat membre.

§ 5 : Les prises de participations et les garanties et contre-garanties.

A - Les prises de participations.

Le FCD n'avait pas été prévu pour prendre des participations au capital des entreprises relevant du droit d'un Etat de la Communauté, ou dans les sociétés futures de la Communauté. Cette possibilité a été ouverte au FOSIDEC, grâce au poste 26 de la classe 2 de son plan comptable.

L'intérêt de l'opération est double : le premier c'est de "nationaliser" ou de "communautariser" le capital de sociétés qui existent dans les Etats ou de sociétés communautaires. Le second c'est de fournir des dividendes à l'institution financière, c'est-à-dire des ressources propres pour sa vie.

Mais la perspective de ces prises de participations demeure lointaine. En principe, ce n'est qu'à partir de 1984 que le FOSIDEC sera habilité à effectuer de telles opérations. Pour l'instant, l'essentiel de ses ressources vont aux garanties et contre-garanties.

B - Les garanties et contre-garanties.

Dans son titre II, la nomenclature budgétaire du Secrétariat général parlait déjà en son chapitre X, article 2 de la possibilité pour le FCD d'accorder son aval à des emprunts contractés par des tiers, personnes morales de droit public ou de droit privé, ou simples personnes physiques.

Dès sa création, le FOSIDEC a été conçu pour agrandir

le champ d'application de cette disposition (95). Pour l'appuyer, les Chefs d'Etat devaient décider en Octobre 1979 à Nouakchott de réserver le capital du fonds aux garanties et contre-garanties contre tout défaut de paiement que les bénéficiaires seraient amenés à contracter auprès d'autres sources de financement pendant une période de cinq ans, c'est-à-dire jusqu'en 1984.

A la différence de toutes les autres interventions du FOSIDEC, les garanties et contre-garanties ne représentent pour lui que des dépenses virtuelles, même si pendant un certain temps elles entraînent des immobilisations de capitaux. En réalité, le fonds n'effectue de décaissement sur garanties que si les personnes qui en ont été les bénéficiaires n'ont pas remboursé leurs emprunts. Il n'empêche qu'elles donnent lieu à la perception de commissions.

Cette étude sur la structure des dépenses de la Communauté permet de retenir deux séries de conclusions :

- les premières consistent à comparer la part relative de chaque catégorie de dépenses par rapport aux autres (96).
- A ce niveau, on s'aperçoit que dans les prévisions budgétaires (et même au niveau de l'exécution) les dépenses de fonctionnement absorbent de grandes portions dans les ressources de la Communauté. Entre 1974 et 1980, elles ont représenté 2,24 fois le budget des interventions économiques et étaient à peine inférieures aux versements

(95) Voir le Règlement intérieur du FOSIDEC, in J.O.CEAO N° 11, p. 6-7.

(96) Voir Annexe IX, tableaux N°s 1 à 8.

compensatoires, soit 41,20 % des dépenses totales prévues. Certaines années, comme en 1978, elles ont constitué la quasi-totalité des dépenses de la Communauté.

- En ce qui concerne les dépenses d'études et d'actions communautaires, qui veulent traduire la solidarité entre les Etats membres et réaliser l'intégration économique, elles n'ont représenté que 18,34 % des dépenses totales.

- Les versements compensatoires ont été jusqu'à 41,46 % des dépenses totales.

- Les subventions aux Etats ont tenu une place très médiocre.

- Les prêts, les prises de participations n'ont pas encore eu l'occasion de se produire.

- Enfin, les garanties et contre-garanties, grâce au FOSIDEC sont des concours aux Etats et aux personnes privées qui demeurent dans des proportions moyennes.

- De tout cela, au regard de l'intégration financière de la Communauté, il résulte que celle-ci est à ses balbutiements.

- Ainsi, face à certains problèmes de recherches d'intérêt commun et dépassant les capacités financières des Etats, ceux-ci renoncent à agir au profit d'une entité qui s'appelle C.E.A.O.

- C'est aussi comme le début d'une intégration financière qu'il faut considérer les subventions accordées par la Communauté aux Etats membres, car "prévues avant tout pour assister financièrement les Etats, et notamment les Etats les plus pauvres, ou pour être utilisées à des fins spécifiques, les subventions constituent une modalité de partage

complémentaire des ressources publiques dans une communauté fédérale" (97). Mais ici, la limite essentielle tient au volume réel de ces subventions -même en y ajoutant les versements compensatoires- par rapport aux budgets des Etats (98).

• Cependant l'analyse des dépenses d'investissement fait ressortir l'ambiguïté de la notion d'intégration économique et politique dans la C.E.A.O. A les regarder, on se demande si c'est bien le développement de la Communauté qui est recherché ou celui des Etats. Ne profitent-ils pas tout simplement d'une structure dite C.E.A.O. pour mieux se renforcer ? Cependant nous avons observé une tendance des investissements au profit des Etats à baisser, tandis que ceux qui ont un caractère communautaire augmentaient. Mais cette tendance va-t-elle se poursuivre ?

Les opérations d'exécution des recettes et des dépenses obéissent à un certain nombre de règles comptables. Elles donnent également lieu à des contrôles. Ce sont ces questions que nous allons examiner dans le titre II de cette partie.

(97) J. ANASTOPOULOS, op. cit. p. 256.

(98) Par exemple, par rapport au budget voltaïque, le plus faible de la Communauté, les subventions et versements compensatoires n'ont pas encore dépassé 5 milliards de F. CFA en 6 ans, alors que le budget de la Haute-Volta s'est élevé de 30 à 40 milliards de F. CFA entre 1976 et 1980.

CLASSEMENT FONCTIONNEL DES DEPENSES DE LA COMMUNAUTE

		Nomenclature budgétaire du Secrétariat général	Plan comptable du FOSIDEC
①	Fonctionnement { Personnel Autres dépenses de fonction.	Titre I, ch. I (10 art.) Titre I, ch II (18 art.), ch III (3 art.) ch IV (4 art.) , ch V (3 art.) ch. VI, VII, VIII, IX (2 art.)	Classe 6, poste 65, 8 ss-positions Classe 2, poste 22, ss-position 222
	Equipement { Immeuble CEAO Autres dépenses d'équipem.	Titre III, ch. XII Titre III, ch. XIII	Classe 2, poste 22
②	Versements compensatoires	Titre II, ch. XI, 6 articles	
③	Investissements { Etudes et actions communau. Subventions { Etats Pers. privées Prêts { Etats Pers. privées	Titre III, ch XIV (5 art.) Titre IV Titre III, ch X (art. 3) Titre II, ch X (art.1) Titre II, ch X,(art.2)	classe 1, poste 13, ss-position 136 classe 1, poste 13, ss-position 135 classe 6, poste 69, ss-position 691 classe 3, postes 30 et 31 classe 6, poste 60, ss-position 601

TITRE II : LES INSTITUTIONS COMPTABLES.

A première vue, les institutions comptables pourraient sembler plus éloignées que les règles budgétaires de notre préoccupation, à savoir si à travers les finances de la C.E.A.O. il s'est établi une réelle intégration financière (et par suite économique) entre les Etats membres. Ou en tout cas, cette intégration financière est-elle amorcée ? Pourtant, selon qu'ils facilitent ou retardent l'exécution des investissements de développement, ces principes seront des facteurs favorables ou gênants pour cette intégration.

L'idée de base est la suivante : de même que dans l'ordre interne on déplore une certaine paralysie de la vie nationale à cause d'un juridisme tâtilon, de même, dans les organisations internationales à caractère économique, un droit inadapté peut empêcher les plus belles idées d'aboutir.

Ainsi, à propos des institutions comptables de la C.E.A.O. il importe de se demander :

- si les règles comptables assurent une bonne répartition des pouvoirs financiers entre les organes responsables des actes de recouvrement des ressources et de paiement des dépenses. Sont-elles conçues de manière à rendre ces tâches rapides et efficaces ?
- si les contrôles qui en découlent assurent tant à la Communauté qu'à ses co-contractants une protection financière et juridique suffisante ?

Nous essayerons de répondre à ces questions à travers les deux chapitres suivants :

Chapitre I : les règles comptables et les techniques d'exécution des budgets;

chapitre II : les contrôles de l'exécution des budgets.

CHAPITRE I : LES REGLES COMPTABLES ET LES TECHNIQUES D'EXECUTION DES BUDGETS.

Les règles comptables régissent des domaines différents. Sous un premier aspect, elles s'intéressent aux organes habilités à assurer l'exécution des budgets. A ce propos, la C.E.A.O. emprunte au droit financier de l'Etat et des organisations internationales le principe fondamental de la séparation des ordonnateurs et des comptables (1). Sous un second aspect, les règles comptables concernent les différentes étapes de l'exécution des opérations de recettes et de dépenses. Elles imposent une longue procédure pour le recouvrement des ressources et surtout pour les décaissements de fonds.

Comment se présentent donc ces principes dans la Communauté ouest-africaine ?

Section I : La séparation des ordonnateurs et des comptables.

"Le principe fondamental de séparation des ordonnateurs et des comptables peut être énoncé en deux propositions :

- les fonctions d'ordonnateur sont distinctes de celles de comptable;
- les fonctions d'ordonnateur sont incompatibles avec celles de comptable". (2). Ainsi, à une distinction des fonctions correspond une distinction des organes. Dans la C.E.A.O., quels sont les ordonnateurs; quels sont les comptables et de quelles fonctions sont-ils investis ?

(1) Voir dans le cas français le décret du 29 Décembre 1962 en ses articles 3, 5, 11 et 20 et dans le cas des Communautés Européennes le règlement financier du 21 Décembre 1977, article 17 al. 4.

(2) J. MAGNET, comptabilité publique, PUF, col. Thémis, 1978, p. 66.

§ 1 : L'ordonnateur principal et les ordonnateurs.

Si on définit l'ordonnateur comme celui qui

- "en matière de recettes, constate les créances, en arrête le montant et ordonne le recouvrement; et
- en matière de dépenses, crée ou constate les dettes, liquide et ordonne leur paiement" (décret du 29/12/1962, article 5), alors, dans la C.E.A.O., seul le Secrétaire général est ordonnateur.

Mais il peut agir comme ordonnateur principal ou comme ordonnateur délégué, ayant reçu compétence de la Conférence des Chefs d'Etat ou du Conseil des Ministres.

Les pouvoirs d'ordonnancement sont répartis dans la Communauté entre divers organes, sans obéir à des critères nettement définis. Cependant, si le Secrétaire général est le principal agent d'exécution des budgets, les organes politiques que sont les Présidents de la Conférence des Chefs d'Etat et du Conseil des Ministres interviennent, à titre exceptionnel comme des ordonnateurs.

A - Les Présidents de la Conférence des Chefs d'Etat et du Conseil des Ministres.

1 - La Conférence des Chefs d'Etat et le Conseil des Ministres ont la haute main sur la C.E.A.O. De ce fait, leurs Présidents sont investis de la mission générale d'exécution des budgets. A ce titre, on doit les considérer comme des ordonnateurs principaux. Mais ils délèguent ce pouvoir général d'ordonnancement au Secrétaire général. Cette délégation constitue un transfert de compétence. Dans la pratique

néanmoins, on voit des Ministres exiger du Secrétaire général qu'il ordonnance et fasse procéder au paiement de telle ou telle dépense (3). Il apparaît ainsi que cette délégation de compétence est quand même retenue. Notons cependant que les cas d'intervention de ce genre sont rares et concernent des actions de portée communautaire et qui n'étaient pas prévues au moment de l'approbation budgétaire.

2 - Mais les Présidents de la Conférence des Chefs d'Etat et du Conseil des Ministres disposent d'un pouvoir d'ordonnancement plus spécifique. En effet, ces organes sont chargés de l'exécution des dépenses prévues pour la Conférence et le Conseil des Ministres dans le budget de fonctionnement du Secrétariat général. Ces dépenses couvrent les frais des réunions ou de déplacements des Présidents dans le cadre de leurs fonctions. Dans ce cas, ils effectuent les ordonnancements nécessaires.

Cependant, là aussi, la pratique a établi au profit du Secrétaire général une délégation qui est tantôt de signature, tantôt de pouvoir. En définitive, toutes ces habitudes confèrent au Secrétaire général d'être le principal ordonnateur de la Communauté.

B - Le Secrétaire général et ses délégués.

1 - L'ordonnateur reconnu par les textes est le Secrétaire général de la Communauté (4). Les textes l'investissent de pouvoirs tantôt larges quand il s'agit des budgets de fonctionnement du Secrétariat général et du FOSIDEC, tantôt plus limités quand il s'agit du Fonds Communautaire

(3) Voir par exemple la Décision N° 1/78/CM du 19 Janvier 1978, in J.O.CEAO N° 12, p. 67; la Décision N° 14/79/CM du 18 Novembre 1979, in J.O.CEAO N° 12, p. 90.

(4) Protocole I, article 5, in J.O.CEAO N° 1, p. 14.

de Développement (FCD) et des interventions économiques du FOSIDEG. Ainsi, il "émet les ordres de recettes correspondant aux prévisions de recettes du budget"; et "aucune dépense ne saurait être définitivement engagée ni a fortiori liquidée et réglée en l'absence d'engagement en la forme signé par le Secrétaire général" (5).

2 - Les collaborateurs du Secrétaire général.

"Tant en ce qui concerne la liquidation des dépenses que leur ordonnancement, le Secrétaire général peut déléguer sa signature à titre exceptionnel ou permanent, à un ou plusieurs de ses collaborateurs, pour tout ou partie des opérations concernées" (6).

Il faut dès l'abord remarquer la prudence de ce texte : la délégation que le Secrétaire général peut effectuer n'est qu'une délégation de signature; et celle-ci ne concerne en principe que la liquidation et l'ordonnancement, et jamais l'engagement. On est donc beaucoup plus restrictif que dans les Communautés Européennes (6bis).

a) La délégation de la liquidation et de l'ordonnancement.

Dès l'origine, ces deux fonctions ont été dévolues au Directeur de la DAAF, et de façon permanente, comme le notait le Contrôleur financier dans son rapport pour l'année 1975 : "Plus que l'engagement, c'est sur la liquidation et l'ordonnancement, fonctions déléguées en permanence au Directeur des Affaires Administratives et Financières..." (7).

(5) Protocole I, article 9, in J.O.CEAO N° 1, p. 15;

(6) Protocole I, article 12, in ibid. p. 15.

(6bis) Voir Article 18-3 du règlement financier du 21/12/1977.

(7) Contrôleur financier : rapport sur l'exécution du budget de 1975, doc. polyc. p. 7.

b) La délégation de l'engagement.

Celle-ci n'est nullement prévue par les textes. C'est la pratique qui l'a introduite. En effet, le Secrétaire général dans le cadre de ses fonctions doit assurer des missions à l'étranger qui peuvent l'amener à être absent du siège de la Communauté pendant plusieurs semaines. L'Organisation doit vivre pendant ses absences. Il a pris l'habitude avant chaque voyage de nommer un intérimaire pour "l'expédition des affaires courantes" (8). La formule est restrictive, et pourtant, les titulaires de telles délégations se sont crus habilités à effectuer des engagements (9). Ceci donna lieu à des conflits internes. Aussi, à partir de 1978, les décisions nommant les intérimaires précisaient le champ d'application de leurs compétences en y incluant ou non celle de l'engagement. En réalité, les intérimaires dès lors furent presque toujours assurés par le Directeur de Cabinet du Secrétaire général. Celui-ci bénéficiait alors d'une délégation de pouvoir "pour prendre toute décision concernant le déroulement normal et la réalisation des opérations et études autorisées; l'exécution du budget de fonctionnement, y compris tout engagement normal régulièrement prévu, à l'exclusion...des conventions de financement du FCD; les démarches et contrats..." (10).

La nomination d'un Secrétaire général adjoint au début de 1979 ne changera rien à cette procédure : il faut une délégation expresse pour qu'il puisse effectuer des engagements (11).

(8) Décisions multiples en ce sens : par ex. Décision N° 4/77/SG/SP du 6 Janvier 1977, in J.O.CEAO N° 8, p. 7

(9) Décision N° 24/77/SG/DAAF, in J.O.CEAO N° 8, p. 10.

(10) Voir Décisions multiples en 1978, comportant cette formule, in J.O.CEAO N° 12, p. 102, 105, 108, 109, 112, 117, 119, 129, etc...

(11) Voir Décision N° 10/79/SG/SP du 11/1/79, J.O.CEAO N° 13, p. 51-52.

Au total, on retiendra que le Secrétaire général est le seul agent vraiment investi des tâches d'ordonnancement. Certes, les étapes qui conduisent à l'ordonnancement peuvent être déléguées, mais nous venons de voir dans quelles conditions.

3 - Les pouvoirs de l'ordonnateur.

Le Secrétaire général dispose des pouvoirs les plus larges quand il s'agit du budget de fonctionnement et d'équipement. On le comprend aisément car les actes qu'il pose en ces circonstances-là sont des actes de gestion courante. En matière de recettes cependant, il n'émet les ordres de recettes qu'en respectant l'art. 4 du protocole I. En matière de dépenses, il décide de l'opportunité de la dépense.

Mais dès qu'il s'agit des actions et études de développement au titre du FCD, son intervention est subordonnée à des décisions préalables de la Conférence des Chefs d'Etat ou du Conseil des Ministres. Il faut qu'il ait reçu d'eux mandat exprès pour entreprendre l'activité en question comme le prévoit l'article 21 du protocole I : "l'engagement, l'ordonnancement et le paiement sur le Fonds Communautaire de Développement, conformément à l'article 28 du traité, des dépenses afférentes aux études et actions communautaires en matière de coopération régionale s'effectuent dans le cadre des actes de la Conférence des Chefs d'Etat ou des décisions du Conseil des Ministres concernant ces dépenses" (12).

(12) J.O.CEAO N° 1, p. 16.

4 - Responsabilité.

Le Secrétaire général jouit de l'immunité judiciaire dans l'exercice de ses fonctions. Ainsi aucune sanction pénale ni civile ne le menace dans l'exercice de ses fonctions d'ordonnateur (13). Et quand il délègue sa signature, c'est sous sa propre responsabilité, ce qui ne veut pas signifier grand chose. En effet, tout délinquant, ayant excédé le pouvoir de signature délégué n'est passible que d'une sanction disciplinaire.

Au delà, la seule responsabilité qui frappe le Secrétaire général est une responsabilité politique : en cas de détournements des biens communautaires, il sera révoqué et son Etat lui est substitué en cas de recours devant la Cour arbitrale. Son Etat d'origine, condamné à rembourser ou à verser des dommages-intérêts pourra, dans le cadre de sa législation, exercer contre lui une action recursoire. Mais en vérité, l'hypothèse n'a pas encore eu l'occasion de se réaliser.

§ 2 : Les personnes ayant la qualité de comptables.

A la différence des institutions financières des Communautés Européennes qui connaissent plusieurs comptables (14), le Secrétariat général de la C.E.A.O. ne connaît en principe qu'un seul comptable. Avec la naissance du FOSIDEC, une division financière et administrative fut créée dont l'un des agents assure des fonctions

(13) Voir protocole K, article 18.

(14) Art. 20 al. 1 et 2 du règlement financier du 21/12/1977.

semblables à celles d'un comptable sans en avoir toutes les attributions (15).

A - Au niveau du FOSIDEC.

La division financière et administrative a reçu, entre autres, comme tâche "d'assurer la gestion comptable du fonds" et d'exécuter le budget d'intervention et de fonctionnement" (16). En son sein, un agent est chargé d'effectuer la comptabilisation des recettes et de réaliser les paiements. Il doit tenir un certain nombre d'écritures.

Cependant sa qualité de comptable nous paraît mal définie : en particulier, il est un agent subordonné au Directeur du fonds, et la responsabilité de ses écritures ne lui incombe pas, mais bien plutôt au Directeur. Ensuite, il est noyé dans toute une structure collective de gestion.

B - Au niveau du Secrétariat général.

1 - Les comptables occasionnels.

Le Secrétariat général organise de multiples réunions dans les Etats membres et dont les charges financières lui incombent. A ces occasions, on a pris l'habitude de créer des caisses d'avances et d'investir des agents du Secrétariat général de la qualité de "régisseurs" de ces caisses. Leurs fonctions comptables se limitent à la durée de la rencontre. A leur retour, ils doivent rendre compte de leurs dépenses.

Si l'Agent comptable de la Communauté constate des manquants,

(15) Décision N° 2/79/ FOSIDEC du 27/4/1979 § 4, J.O.CEAO N° 11, p. 37.

(16) Même décision, in ibid. §4-b.

il en appelle au Secrétaire général qui condamne l'intéressé à rembourser.

2 - L'Agent comptable et son Fondé de pouvoir.

Selon l'art. 22 du protocole I al. 1, le Secrétariat général dispose d'une "agence comptable de la Communauté". Celle-ci est dirigée par un Agent comptable désigné par la Conférence des Chefs d'Etat. Remarquons au passage le fait suivant : le Secrétaire général est l'ordonnateur du FOSIDEC, mais l'Agent comptable du Secrétariat général n'a pas été investi des fonctions de comptable à l'égard du fonds.

Cet agent comptable du Secrétariat général exerce personnellement ses attributions. "Toutefois, il peut se faire suppléer, sous sa propre responsabilité par un ou plusieurs fondés de pouvoir" (17). Dans les faits, seul un fondé de pouvoir, nommé par le Conseil des Ministres, depuis 1979, peut agir aux lieu et place du comptable. Mais s'il peut assurer le recouvrement des recettes et le paiement des dépenses, ses écritures sont reprises au titre de l'Agent comptable, même s'il doit, comme celui-ci, déposer sa signature auprès du Secrétaire général. Il s'assimile donc davantage à un comptable assignataire.

3 - Les fonctions de l'Agent comptable et du Fondé de pouvoir.

Comme dans le droit interne français (18), l'Agent comptable de la Communauté et/ou son Fondé de pouvoir doivent accomplir un certain nombre de tâches :

(17) Article 25 al. 5 du protocole I.

(18) Voir Décret N° 62-1587 du 29 Décembre 1962 sur la comptabilité publique, article 11.

- ils recouvrent les recettes du budget de fonctionnement et d'équipement du Secrétariat général et celles du Fonds Communautaire de Développement;
- ils paient les dépenses afférentes aux mêmes budgets;
- ils assurent la comptabilisation des biens fongibles, propriétés de la Communauté et éventuellement du FCD (art. 22, al. 6);
- ils exécutent les opérations de trésorerie;
- ils assurent la conservation des fonds et valeurs de la Communauté;
- ils conservent les pièces justificatives de leurs opérations;
- ils tiennent une comptabilité décrivant l'exécution de leurs opérations;
- ils assurent la tenue et la conservation des documents concernant les budgets du Secrétariat général et en particulier "la balance du Grand Livre".

Certaines missions plus particulières leur sont demandées.

Ainsi, selon l'article 29 du protocole I, ils doivent établir :

- au 31 Décembre de chaque année "la balance définitive du Grand Livre"; en somme ils doivent établir le solde de l'exercice (al. 1);
- au 31 Mars de chaque année, le compte de gestion du budget du Secrétariat général de la Communauté, qui fait apparaître le développement des recettes, le développement des dépenses, le développement du résultat de l'exercice (al. 2);
- au 1er Mars de chaque année, un compte provisoire de chacun des exercices non encore clos du FCD qui fait apparaître entre autres, le développement des dépenses afférentes aux versements compensatoires, le développement des dépenses engagées au titre des études et actions communautaires, le développement des paiements effectués sur ces engagements (al. 3).

4 - Les obligations de l'Agent comptable et de son Fondé de pouvoir.

L'Agent comptable de la Communauté est considéré comme un fonctionnaire international (19) et non pas comme un simple agent. A ce titre, selon le protocole K, il bénéficie d'un certain nombre d'immunités qui réduisent sa responsabilité à n'être plus que politique.

Son Fondé de pouvoir ne jouit pas d'un même statut.

C'est pourquoi quand le protocole I en son art. 23 al. 4 dispose : "l'Agent comptable est responsable de la sincérité et de la régularité de ses écritures comptables", on peut se demander si cela n'est pas inutile. On comprend en tout cas ^{que} le texte financier n'exige pas de lui le dépôt d'un cautionnement, quoique, à son propre aveu, l'actuel Agent comptable nous ait confié avoir dû effectuer un tel versement. En tout état de cause, les fautes qu'il commettrait dans l'exercice de ses fonctions ne seront sanctionnées que par sa révocation par la Conférence des Chefs d'Etat. Et comme pour le Secrétaire général, son Etat d'origine, appelé à la barre de la Cour arbitrale, sera condamné à sa place, quitte à exercer devant les tribunaux une action recoursoire.

Quant au fondé de pouvoir, sa qualité de comptable assignataire fait qu'il n'est pas menacé lui non plus par la Cour arbitrale, ses écritures étant prises au compte de l'Agent comptable.

(19) Sur cette notion, voir C-A. COLLIARD : Institutions des relations internationales, Dalloz, 1978, p. 675-677; ou S. BASDEVANT : les fonctionnaires internationaux, thèse, Paris, 1931; ou D. RUZIE : la notion de fonctionnaire international, in Recueil d'études en hommage à Ch. Eisermann, éd. Cujas, 1977, p. 441-452 ou enfin, A. PLANTEY : Droit et pratique de la fonction publique internationale, Ed. CNRS, 1977.

§ 3 : Les tempéraments à la séparation de l'ordonnateur et du comptable.

On sait que les fonctions d'ordonnateur et de comptable sont incompatibles. Mais dans l'ordre interne, plusieurs atteintes sont portées à ce principe cardinal de la comptabilité publique : ce sont les pratiques des "fonds secrets", des pouvoirs financiers des Assemblées, des paiements sans ordonnancement, de la perception de droits au comptant (20). Dans l'organisation financière de la C.E.A.O. deux situations seulement infléchissent le principe de la séparation ordonnateur/comptable.

A - Les paiements sans ordonnancement préalable.

Selon l'art. 10 du protocole I, ces paiements interviennent dans deux cas :

- 1) "la liquidation des dépenses est effectuée d'office pour ce qui concerne les dépenses de personnel". Il s'agit des salaires et autres émoluments servis aux agents de la Communauté. Dans ce cas, il n'est donc pas besoin d'un engagement ni d'un ordonnancement.
- 2) La liquidation a également lieu d'office "sur requête des créanciers accompagnés des pièces justificatives". Dans ce cas, il reviendra au comptable de vérifier l'authenticité des pièces et d'effectuer le paiement sans qu'il soit besoin d'un ordonnancement.

B - Les régies d'avances.

On distingue en droit interne français les régies de recettes et les régies d'avances (21). On ne connaît pas les premières

(20) J. MAGNET, op. cit. p. 84-89.

(21) Art. 18 du Décret du 29/12/1962 et art. 3 du Décret du 28/5/1964 sur les régisseurs.

dans l'ordre financier de la C.E.A.O. Par contre, les régies d'avances y sont fréquentes : on en compte une dizaine en 1977 (22), une quinzaine en 1978 (23), une demi-douzaine en 1979 (24).

Elles consistent à réaliser des avances de caisse à un agent de la Communauté, pour la réalisation d'une tâche déterminée.

- Elles peuvent être occasionnelles : comme lors de la réunion des cadres nationaux responsables des problèmes d'hydraulique où des avances furent faites pour couvrir les frais de la session, ou bien encore lors d'une absence prolongée de l'Agent comptable.

- Elles peuvent être de longue durée : comme la création au sein du Secrétariat général d'une régie d'avances pour le paiement du matériel courant, chaque fois que la dépense n'excède pas un certain montant (cf. Décision N° 8/78/SG/DAAF, J.O.CEAO N° 12, p. 102). Cette régie fut close un an plus tard.

Les agents de la Communauté nommés régisseurs de ces avances sont donc provisoirement investis des fonctions de comptables (sans devenir des comptables de fait). Ils accomplissent sous leur responsabilité toute opération de dépenses. Ces décaissements se réalisent bien entendu sans ordonnancement, et ces régisseurs occasionnels procèdent eux-mêmes à la liquidation et au paiement de la dépense. A ce titre, ils constituent une dérogation à la règle de la séparation ordonnateur/comptable. Cependant, la portée de ce tempérament est fort

(22) Voir J.O.CEAO N° 8, Décisions du Secrétaire général N°^S 10, 39, 59, 80, 202, 251, etc...

(23) Voir J.O.CEAO N° 12 : Décisions du Secrétaire général N°^S 8, 61, 67, 122, 147, 263, etc...

(24) Voir J.O.CEAO N° 13 : Décisions du Secrétaire général N°^S 8, 188, 293, etc...

limitée, puisque les régies, quoique prévues par les textes (25) ne sont pas une méthode permanente de gestion financière de la C.E.A.O.

On peut déduire deux conclusions de ces développements : d'abord la séparation des ordonnateurs et des comptables est entendue en un sens assez strict dans le droit budgétaire communautaire; ensuite, l'institution d'un ordonnateur unique et d'un comptable centralisateur unique permet une gestion financière plus rigoureuse; les responsabilités ne sont pas éparpillées. Tout contrôle est, de ce fait, plus aisé.

Section II : Les techniques d'exécution des budgets.

Les procédés techniques d'exécution des recettes et des dépenses dans la Communauté suivent un certain nombre d'étapes communes aux budgets du Secrétariat général et du FOSIDEC. Il n'est donc pas utile ici de retenir cette distinction. Et quand nous disions que le FOSIDEC connaissait une partie de gestion de type privé, cette assertion ne portait pas sur les règles comptables, mais bien sur les types d'activités qui lui étaient imparties. Les deux budgets traversent d'abord la longue phase administrative avant que ne se réalise l'opération comptable. Nous retiendrons donc d'un côté les règles comptables d'exécution des recettes et de l'autre les règles comptables d'exécution des dépenses.

§ 1 : L'exécution des recettes.

"La procédure d'exécution des recettes publiques traverse

(25) Article 26 du protocole I.

trois stades successifs : l'établissement, la mise en recouvrement et le recouvrement lui-même" (26). Ces dispositions de l'ordre interne sont généralement différentes de celles qui sont pratiquées dans les organisations internationales à caractère politique ou économique. L'établissement suppose en effet une constatation des droits d'impôts ou de toute autre créance. Aussi les procédures de l'ordre financier international sont-elles plus ou moins complexes. Par exemple, dans les Communautés Européennes, l'origine diversifiée des ressources budgétaires impose des techniques d'encaissement très variables (27), encore inconnues dans la C.E.A.O. Dans cette Communauté, on peut retenir les étapes suivantes :

A - La liquidation des recettes.

Dans tous les cas, cette opération est assez simple, vu les origines des ressources de l'Organisation :

- la part contributive de chaque Etat membre au budget de fonctionnement et d'équipement du Secrétariat général est connue dès l'approbation du budget par les Chefs d'Etat;
- les contributions au FCD sont également connues dès ce moment-là. Il reste qu'au préalable, à partir des statistiques douanières transmises par les autorités douanières des Etats, la DESTI a dû déterminer la participation de chaque Etat aux échanges intracommunautaires et en particulier des produits agréés à la TCR. C'est en fonction de cette participation que sera déterminée la contribution de chacun au FCD (28);

(26) J. MAGNET, op. cit. p. 116

(27) Voir L. CARTOU, op. cit. p. 202-206

(28) Voir article 20 al. 2 du protocole I.

- pour les produits des placements, la liquidation est déjà faite au niveau des établissements bancaires, en référence aux taux d'intérêt qu'ils servent.

La situation sera plus complexe le jour où l'on créera d'importantes ressources propres par l'institution d'un impôt communautaire.

B - L'ordre de recettes.

L'ordre de recettes est émis par le Secrétaire général, conformément à l'art. 5 du protocole I, pour toutes les sortes de ressources, sauf pour certaines recettes comme les abonnements aux publications de la Communauté. Il faut noter cependant qu'en ce qui concerne les contributions, les textes n'indiquent pas si le Secrétaire général a la possibilité d'étaler dans le temps les émissions d'ordre de recettes, ni dans quelle périodicité. Le Secrétaire général a pris l'habitude d'en adresser un chaque trimestre.

C - Le recouvrement.

Cette opération est réalisée par l'Agent comptable ou son Fondé de pouvoir, ou par la personne qui au sein de la division financière et administrative du FOSIDEC en tient lieu. Mais, le protocole I (art. 5) se contente de dire qu'il "fait diligence pour procéder au recouvrement des contributions". Notons qu'en face d'Etats souverains, sa "diligence" rencontre de grandes limites. D'ailleurs, le texte ne s'y trompe pas, qui dispose (art. 5 al. 2) : "les Etats versent..." : ce qui peut s'interpréter soit comme une injonction (ce qui serait normal selon le principe de l'effectivité des traités) soit comme une invitation qu'on peut suivre ou négliger. Les Etats l'entendent en pratique dans ce second sens.

Le versement se fait auprès de la Banque centrale de chaque Etat membre, ou auprès de l'une de ses succursales, en principe dans un délai d'un mois après la réception du titre de recettes.

§ 2 : L'exécution des dépenses.

La Communauté étant une personne de droit public, on ne doit pas s'étonner que l'exécution de ses dépenses connaisse une phase administrative (répartie en trois étapes) et une phase comptable : il en est ainsi de l'Etat (29); il en est ainsi des Organisations internationales en général et des organisations à caractère économique en particulier (30). Mais tout comme dans l'ordre interne, la C.E.A.O. connaît des dépenses sans ordonnancement préalable (art. 10 du protocole I). Celles-ci concernent les dépenses de personnel. Les autres dépenses suivent les étapes que nous allons, à présent, examiner.

A - L'engagement.

Le protocole I ne donne pas de définition de l'engagement, pas plus qu'il ne le fera pour les autres actes juridiques en matière d'exécution des dépenses. On peut penser qu'il se réfère aux droits nationaux (eux-mêmes issus du droit financier français) lorsqu'il l'évoque, c'est-à-dire comme "l'acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une charge". L'engagement est ainsi l'acte juridique qui permet de réaliser la dépense.

Dans la C.E.A.O. le Secrétaire général détient le pouvoir

(29) . TROTABAS et J-M. COTTERET : Droit budgétaire et comptabilité publique, Dalloz, 1978, p. 154.

(30) L. CARTOU, Droit financier et fiscal européen, Dalloz, 1972.

d'engagement pour le budget de fonctionnement et d'équipement du Secrétariat général, le FCD, le budget de fonctionnement et d'équipement du FOSIDEC; quant au budget d'investissement de ce fonds, la situation n'est pas claire. Ce pouvoir d'engagement est en ou général ou retenu.

1 - En ce qui concerne les budgets de fonctionnement.

Le Secrétaire général dispose de toute latitude pour engager les fonds de la Communauté. Il dispose d'un pouvoir discrétionnaire quand il crée par cet acte une charge financière pour la Communauté. Même si nous avons à faire à un fait générateur de responsabilité et par suite de dépense, son pouvoir de décision reste ferme, suivant le principe qu'on ne peut contraindre les personnes publiques à exécuter une dépense.

2 - C'est en matière de dépenses portant sur le FCD que le pouvoir d'engagement est retenu. L'acte du Secrétaire général doit intervenir dans le cadre des Actes de la Conférence des Chefs d'Etat ou des Décisions du Conseil des Ministres.

3 - Nous retrouvons la même situation en ce qui concerne les dépenses d'investissement du FOSIDEC. Les prises de participations du fonds et ses autres interventions (prêts, subventions) sont décidées par le Conseil d'Administration qui valent engagement juridique. C'est seulement après que le Secrétaire général peut prendre l'engagement comptable (31).

4 - La période des engagements pour les dépenses autres que celles de personnel se termine le 15 Décembre (art. 13 al. 1). Mais au delà, aucun engagement ne peut plus être émis.

(31) Voir art. 31 al. 12 du protocole M.

5 - L'engagement doit respecter certaines conditions :

- de forme : il est établi en double exemplaire dont l'un est transmis à l'Agent comptable;
- de fond : il indique le montant des crédits ouverts par le budget, le montant des crédits engagés, le montant des crédits disponibles.

B - La liquidation.

"La liquidation consiste à vérifier la réalité des dettes publiques et à en arrêter le montant" (art. 30 du déc. du 29/12/1962). L'art. 36 du règlement financier des Communautés Européennes reprend les mêmes termes pour la définir.

Le protocole I tout en ne donnant pas de définition de la liquidation exige pour sa réalisation l'exécution de deux opérations :

- la constatation du service fait,
- le calcul du montant réel de la dette.

1 - La liquidation est en principe effectuée par le Secrétaire général (art. 12 du protocole I), mais il peut, pour ce faire, déléguer sa signature, à titre exceptionnel ou permanent. Dans ce cas, les signatures des délégataires sont déposées auprès de l'Agent comptable.

2 - La liquidation est effectuée d'office dans certains cas :

- pour les dépenses de personnel,
- pour les autres dépenses, sur requête des créanciers quand celle-ci est accompagnée des pièces justificatives.

C - L'ordonnancement.

L'ordonnancement rend force exécutoire à la liquidation des dépenses (32). Selon l'art. 31 du décret du 29/12/1962, il est l'acte

(32) J. MAGNET, op. cit. p. 178.

donnant, conformément aux résultats de la liquidation, l'ordre de payer les dépenses des personnes publiques.

1 - L'ordonnancement se réalise par le Secrétaire général ou son délégué, pour toutes les dépenses de la Communauté, par l'émission d'un ordre de paiement (33).

2 - L'ordre de paiement doit comporter un certain nombre de mentions : l'année budgétaire, le chapitre et l'article auxquels ressortit la dépense, son objet, les nom et adresse du créancier, la référence de son compte bancaire ou postal, le mode de règlement et la date d'émission du titre. Sont jointes au titre de paiement, la certification de l'exécution des services ou des livraisons des marchandises concernées ainsi que les pièces justificatives correspondantes.

3 - Le Secrétaire général ou son délégué peut émettre des titres de paiement après la période des engagements. Il dispose d'une période complémentaire de trois mois après le 15 Décembre pour ordonnancer les services faits pendant la gestion écoulée (34).

4 - On peut se poser la question de savoir si le Secrétaire général est obligé d'ordonnancer ?

- En ce qui concerne les dépenses affectant le FCD, il semble qu'une fois que les Chefs d'Etat ou le Conseil des Ministres lui en ont donné mandat, il n'ait pas le droit de se récuser.

- Pour les autres dépenses, selon le principe qui veut qu'on ne puisse pas contraindre les personnes publiques à s'exécuter, le Secrétaire général

(33) Art. 11 al. 1 et 12 al. 1 du protocole I

(34) Art. 13 al. 2 du protocole I.

peut refuser d'ordonnancer.

D - Le paiement.

Le paiement constitue l'unique opération de ce que les auteurs appellent "la phase comptable". Par le paiement, les personnes publiques se libèrent de leurs dettes. Cette définition de l'article 109 du décret du 29/12/1962 vaut aussi pour la C.E.A.O. Les paiements sont effectués par l'Agent comptable, ou son Fondé de pouvoir ou les régisseurs de caisses d'avances. Cependant le paiement pose un certain nombre de questions :

1 - Comment est réalisé le paiement ?

L'Agent comptable, le Fondé de pouvoir et les régisseurs utilisent divers modes de paiement : le paiement direct en numéraire, le virement à un compte bancaire et le paiement par chèque.

2 - Quels sont les délais du paiement ?

En somme, il s'agit de savoir si la déchéance existe dans le droit financier de la C.E.A.O. Le protocole I n'en dit pas un mot. Cela laisse supposer qu'il n'existe pas en principe de déchéance. Nous savons cependant qu'en ce qui concerne les versements compensatoires opérés sur le FCD, le Secrétariat général envisageait en 1980 d'établir une déchéance quadriennale à l'égard de certains Etats qui tardaient à réclamer leur dû (comme la Côte d'Ivoire). Mais en aucun cas, il n'était question de l'étendre aux particuliers.

3 - Qu'en est-il de la compensation ?

Notion venue du droit civil, la compensation éteint des dettes réciproques à concurrence des créances mutuelles. Pendant longtemps,

le droit public interne refusa la compensation, car elle apparaissait comme un moyen indirect de contraindre les personnes publiques à payer; cependant, une jurisprudence récente montre son application dans certains cas, en France (35).

Dans le droit financier de la C.E.A.O. on rencontre des situations qui équivalent à des compensations. Dans les journaux officiels N° 8 et N° 12, on trouve plusieurs décisions du Secrétaire général faisant des avances de soldes à des agents de la Communauté pour un montant de 30 749 760 F. CFA (36). Un délai de remboursement était fixé. L'Agent comptable procède en fait à de simples retenues sur salaires au moment de l'établissement du chèque ou du virement. Si la compensation n'est pas faite à l'égard de la Communauté, du moins c'est elle qui la pratique vis-à-vis de ses fonctionnaires.

Il reste à savoir si la Communauté l'étendra à ses autres co-contractants. Nous pensons en particulier aux entreprises chargées de construire le siège de l'Organisation qui accumulent des retards de livraison de l'immeuble; ce qui entraîne des hausses de coûts considérables pour la Communauté. Les évaluations de 1974 faisaient apparaître un coût de réalisation de 750 millions de F. CFA. Aujourd'hui, on est à plus de 3 200 millions. Ces retards devraient être sanctionnés par des pénalités traduites sous forme de compensation. Une telle pratique aurait l'avantage de forcer les co-contractants à s'exécuter rapidement et en fournissant des travaux de qualité. Leur idée est généralement la suivante : "la C.E.A.O. est une organisation internationale; elle

(35) Voir par exemple : CE 12 Mai 1967 : Ministre des Armées c/ de Corbier, rec. p. 211.

(36) Voir J.O.CEAO N° 8, en particulier Décisions N°^s 31-68-160-167-172-173-197-201-227-261-262/77/DAAF, p. 12 à 55.

est donc riche; on peut lui en prendre autant qu'on peut !"

En conclusion, que retenir de l'exécution des dépenses de la Communauté ? On peut y relever le souci qui prévaut dans l'ordre interne de protéger autant que possible les deniers publics. L'exécution comporte donc une certaine lourdeur, à laquelle remédient avec plus ou moins de succès les caisses d'avances et les paiements sans ordonnance préalable. Peut-il être conseillé d'aller plus vite ? A notre sens, ce serait périlleux : tant pour l'Organisation (car on pourrait assister à des gaspillages), que pour les créanciers de la Communauté (car en l'état actuel, toute précipitation serait source de confusion). Par contre, pour les dépenses d'investissement du FOSIDEC, c'est au niveau de la procédure pour soumettre un dossier de subvention, de garantie ou de prêt qu'il faudrait alléger : elle est de nature à décourager actuellement toute bonne volonté, tant elle est lente.

L'exécution des budgets s'accompagne d'un certain nombre de contrôles selon le vieux principe qui veut qu'à tout pouvoir réponde un contre-pouvoir.

CHAPITRE II : LES CONTROLES DE L'EXECUTION DES BUDGETS.

Les contrôles de l'exécution des budgets ont pour fonction d'assurer que les fonds de la Communauté soient dépensés selon la procédure normale et selon les normes établies par le protocole I et la réglementation budgétaire et comptable du FOSIDEC. Ce n'est pas leur unique signification. Si l'on se réfère à l'ordre interne ou même aux

organisations internationales, on s'aperçoit qu'à côté des contrôles sur la forme de l'exécution, il existe des contrôles sur l'orientation des dépenses. Le contrôle parlementaire, certes bien postérieur à la loi de finances et qui se traduit par la loi de règlement a une signification politique : il s'agit de voir si la loi de finances a été exécutée conformément aux objectifs politiques qui lui ^{étaient} assignés. Dans les organisations internationales, les rapports financiers des Secrétaires généraux ou des Commissaires dégagent les orientations, les choix financiers qu'il a fallu opérer.

Dans la C.E.A.O. nous ne retrouvons que partiellement ce deuxième aspect des contrôles de l'exécution des budgets. Peut-être se dégagera-t-il davantage en ce qui concerne le FOSIDEC ?

Quoi qu'il en soit, les contrôles sont soit avant l'exécution de la dépense : ils sont a priori, et internes -on emploie aussi l'expression d'endo-contrôle (37)- soit après l'exécution des budgets : ils sont alors a posteriori -on les appelle les exo-contrôles-. Comment ces contrôles sont-ils effectués dans la C.E.A.O. ? C'est la question à laquelle il faut répondre en examinant les contrôles en cours d'exécution et les contrôles après l'exécution.

Section I : Les contrôles a priori.

Malgré sa longueur et sa pesanteur, la procédure d'exécution de la dépense publique ne garantit pas totalement contre les déviations possibles. Elle doit s'accompagner de contrôles qui ont pour but de les

(37) L. TROTABAS et J-M. COTTERET, op. cit. p. 171.

éviter. Dans le droit financier des Etats, ces contrôles semblent n'avoir qu'une portée strictement interne à l'appareil administratif. Il en est de même dans les organisations internationales politiques, le budget ayant essentiellement un caractère administratif : il s'agit de faire vivre le personnel et d'assurer l'entretien des locaux des sessions et autres assemblées.

Dans les organisations internationales à caractère économique, une bonne partie des budgets est destinée à la réalisation d'objectifs économiques qui se déroulent dans les Etats. Les contrôles n'ont plus pour seule signification de voir si les dépenses de personnel et de matériel sont bien effectuées, mais aussi de voir si elles poursuivent la réalisation des objectifs économiques. Cela nécessite souvent un regard de l'organisation dans les Etats et une collaboration entre ceux-ci et le Secrétariat général. On vérifie aisément cette double portée des contrôles dans les Communautés Européennes, tant à propos du FEDER que du FEOGA (38).

En ce qui concerne la C.E.A.O. le premier type de contrôles l'emporte pour l'instant, car les Etats sont jaloux de leur souveraineté et n'admettent pas un regard permanent sur la gestion qu'ils font des subventions et autres allocations reçues de la Communauté.

Ces contrôles à l'intérieur du Secrétariat général sont effectués et par l'Agent comptable et par le Contrôleur financier. Cependant on assiste à un embryon de contrôles sur les usages financiers des

(38) Voir J-F. PICARD : Droit financier et fiscal européen, les Cours de Droit 1976/1977, p. 180-181.

sommes versées aux Etats pour la réalisation d'objectifs économiques. Ils ont lieu à l'occasion de missions ordonnées par le Secrétaire général, et tendent à se généraliser pour les opérations financées sur le 1/3 FCD. Il reste que le Secrétaire général doit veiller à la bonne exécution des dépenses internes aux services dont il a la charge.

Ce sont ces contrôles effectués par l'Agent comptable, le Contrôleur financier et le Secrétaire général que nous allons étudier.

§ 1 : Les contrôles de l'Agent comptable.

Le Secrétariat général fonctionne, sous un certain aspect, comme une administration nationale. Et on s'aperçoit vite que les contrôles effectués par l'Agent comptable sont du même type que ceux qui sont faits par un comptable public. Ils portent sur les recettes et les dépenses et pour ces dernières, la constatation de toute irrégularité est sanctionnée par le refus de payer.

A - Les contrôles en matière de recettes.

Le contrôle du comptable public en France en matière de recettes est plus étendu que celui de l'Agent comptable de la C.E.A.O. En effet, le premier doit s'assurer "de l'autorisation d'établir et de percevoir les impôts, donnée par la loi de finances de l'année, de la régularité des déductions et annulations" (39). Le second, à la vérité, n'a pas grand chose à contrôler à ce niveau, comme nous l'avons montré dans l'étude sur les ressources de la Communauté. Pour l'heure, les examens de l'Agent comptable portent sur les ordres de recettes -et qui sont des ordres d'encaissement- émis par le Secrétaire général

(39) J. MAGNET, op. cit. p. 70.
et articles 12 et 13 du Décret du 29/12/1962.

concernant les produits des placements. Les ordres de recettes portant sur les contributions ne soulèvent pas de contrôle particulier :

l'Agent comptable les reçoit, et ajoute le protocole I, "il fait diligence pour procéder à leur recouvrement" (art. 5).

B - Les contrôles en matière de dépenses.

Au niveau des dépenses, l'Agent comptable de la C.E.A.O. se comporte comme tout comptable public. Ses contrôles recoupent exactement les siens. Selon l'art. 27 du protocole I, il doit, à l'occasion du règlement de toute dépense, "s'assurer de la qualité de l'ordonnateur, de la disponibilité des crédits, de la validité de la créance en ce qui concerne la justification du service fait et de la régularité de la liquidation". Le droit interne fait remarquer que ces contrôles peuvent donner lieu, s'ils sont omis, à l'engagement de la responsabilité du comptable en tant que "contrôleur des ordres de dépenses assignés sur sa caisse" (40). Nous avons déjà souligné qu'il n'y a pas, en pratique, de responsabilité réelle encourue par l'Agent comptable de la C.E.A.O.

On s'aperçoit que ces contrôles relèvent uniquement de la régularité de la dépense; ils ne portent pas sur son opportunité. C'est par un autre biais que l'Agent comptable accède à ce domaine. Le Conseil de Direction qui réunit le Secrétaire général ou son Adjoint, le Contrôleur financier et l'Agent comptable donne à ce dernier l'occasion de s'exprimer sur la motivation de certaines dépenses. Mieux, consulté souvent par le Secrétaire général, il en est devenu le conseiller en

(40) M. PRADA et A. SONRIER : la comptabilité publique, Berger-Levrault, 1978, p. 123.

matière financière, comme le trésorier-payeur général auprès du préfet.

§ 2 : Les contrôles du Contrôleur financier.

La Communauté a entendu donner une place importante au Contrôleur financier, puisqu'il est nommé, comme le Secrétaire général, son Adjoint et l'Agent comptable, par la Conférence des Chefs d'Etat (41). Son visa doit porter sur deux types de documents, à l'exclusion, en principe, du document d'ordonnancement.

A - Contrôle des engagements.

Selon le protocole I, "le Contrôleur financier de la Communauté assure le contrôle des engagements au moyen du visa qu'il doit donner à tous les actes d'engagement qui lui sont transmis immédiatement après leur établissement par le Secrétaire général" (42).

1 - Etendue du contrôle.

Le contrôle porte sur tous les engagements concernant les budgets de fonctionnement du Secrétariat général et du FCD. Mais le budget du FOSIDEC n'est pas concerné. Celui-ci dispose d'une procédure interne de contrôle. Cette disposition limite le rôle du Contrôleur financier dans la mesure où la majorité des dépenses d'investissement seront opérées par cette institution.

Le Contrôleur financier doit vérifier les écritures de l'ordonnateur, l'imputation budgétaire, la disponibilité des crédits. Il s'agit donc d'un contrôle de régularité de l'engagement.

(41) Art. 31 al. 8 du traité et art. 30 al. 1 du protocole I.

(42) Art. 32 al. 1 du protocole I.

2 - Sanction du contrôle.

Un acte juridique doit sanctionner le contrôle ainsi effectué, c'est soit l'apposition d'un visa ou son refus. L'histoire financière de la Communauté montre qu'au début, le Secrétaire général penchait volontiers à vouloir se passer de ce visa et le Contrôleur financier dut faire preuve d'exigence. On voulut même parfois le mettre en demeure de viser ! (43).

Tout refus de visa est signifié dans les 48 heures après la réception de l'acte d'engagement au Secrétaire général, et dans le même délai s'il est fondé sur l'insuffisance ou l'absence de crédits au Président en exercice de la Conférence des Chefs d'Etat (44).

B - Le contrôle de la liquidation et de l'ordonnancement.

Le Contrôleur financier "vise également toutes les pièces de la liquidation" (art. 32 al. 2). Dans l'ordre interne, il se trouve qu'en pratique le visa de liquidation se confond avec celui de l'ordonnancement (45). Ici, on a entendu faire une distinction nette, du moins dans les textes. La réalité est plus proche du droit interne, car c'est à l'occasion de l'ordonnancement que le Contrôleur financier procède à la vérification des pièces de la liquidation. Quoi qu'il en soit, il n'y a là rien de particulièrement novateur.

Ce contrôle sera sanctionné lui aussi par l'accord ou le refus du visa, qui devra être signifié au Secrétaire général et s'il est fondé sur l'absence ou l'insuffisance de crédits au Président en exercice de la Conférence des Chefs d'Etat.

(43) Rapport du Contrôleur financier au 31/12/1978, doc. polyc. p. 4

(44) Voir art. 32 al. 3 et 4 du protocole I

(45) J. MAGNET, op. cit. p. 178.

Tous ces contrôles sont des contrôles de régularité. Mais, tout comme l'Agent comptable, le Contrôleur financier a accès à l'opportunité grâce aux conseils qu'il prodigue au Secrétaire général ou à son Adjoint, lors des Conseils de Direction ou sur simple consultation. Ainsi s'établissent des liens de coopération entre ces différents organes de la Communauté et leurs actes ne sont pas si cloisonnés les uns par rapport aux autres et ils ont en définitive une répercussion sur les opérations entreprises dans les Etats par l'Organisation. Nous trouvons cet aspect bien mis en exergue en ce qui concerne les contrôles dévolus au Secrétaire général.

§ 3 : Le regard permanent du Secrétaire général.

Dans l'ordre interne, "le Ministre des finances est investi du pouvoir général de contrôle sur les agents d'exécution des opérations financières, tant ordonnateurs que comptables" selon les articles 59 et 60 du Décret du 29 Décembre 1962. Il l'exerce par l'Inspection générale des Finances (46). Mais avant même l'intervention de cette institution, ce qu'on appelle "le contrôle financier préalable" permet de prévenir les irrégularités.

On ne trouve pas une solution semblable dans les organisations internationales et souvent, ce sont les organes supérieurs qui sont investis du pouvoir de contrôle sur les agents d'exécution des budgets (47). La Communauté ouest-africaine n'a donc pas institué un contrôle distinct. Le contrôle en cours d'exécution sur l'Agent comptable et le Contrôleur financier revient au Secrétaire général et à son

(46) Voir J. MAGNET, op. cit. p. 287.

(47) Règlement financier des Communautés Européennes du 21/12/1977, article 18-1.

Adjoint. Mais ils ont aussi mission d'assurer le suivi des actions entreprises dans les Etats.

A - Le contrôle sur les agents d'exécution.

Aucun texte n'établit le Secrétaire général comme agent de contrôle sur le Contrôleur financier (48). D'ailleurs peut-il y avoir des relations de ce type entre eux ? Les différents rapports annuels du Contrôleur financier montrent qu'il tient à sauvegarder son autonomie par rapport au Secrétaire général dans l'accomplissement de ses fonctions. Il n'existe entre eux que des relations de coopération comme indiqué ci-dessus.

Par contre, en tant que responsable du Secrétariat général, le Secrétaire général exerce un pouvoir hiérarchique sur les autres agents, à l'exception bien entendu de l'Agent comptable. Il s'en suit que les fonctionnaires, transformés en régisseurs de caisses d'avances subissent son contrôle. On peut se demander si ce n'est pas là une simplification et une confusion des fonctions. Ne devrait-on pas laisser au Commissariat aux comptes toutes les questions du contrôle a posteriori et les sanctions qui en découlent ? En tout cas, il est arrivé que le Secrétaire général exigeât le remboursement de manquants dans la caisse d'un régisseur d'avances (49).

A l'égard de l'Agent comptable, le protocole I a organisé un certain contrôle du Secrétaire général. En effet, selon son art. 23 al. 2, l'Agent comptable adresse chaque mois au Secrétaire général "un exemplaire de la balance des comptes du Grand Livre et lui fournit, sur simple demande, tous autres renseignements d'ordre comptable".

(48) L'art. 35 al. 2 du traité dispose que le Secrétariat général est dirigé par le Secrétaire général. A cet égard, le Secrétaire général se croit investi de missions de contrôle sur tous les agents, y compris le Contrôleur financier.

(49) Voir J.O.CEAO N° 13, Décision N° 38/79/SG/DAEF, p. 56.

Nous devons cependant noter que ces contrôles sur les comptes de l'Agent comptable ne donnent lieu à aucune sanction juridique.

C'est au Secrétaire général que nous devons également rattacher "le suivi des opérations".

B - Le suivi des opérations dans les Etats.

Au sens strict, il ne s'agit ici ni de contrôle a priori ni de contrôle interne. C'est par extension que l'on peut entendre par "suivi des opérations dans les Etats", le fait pour le Secrétaire général, considérant la C.E.A.O. comme une entité financière, de poursuivre l'usage des fonds communautaires jusque entre les mains des Etats.

Ce suivi des opérations est différent du contrôle financier organisé dans les Communautés Européennes sur les Etats membres : tant dans leur fonction de collecteurs de ressources pour la Communauté que dans leur fonction de dépensiers, comme par exemple pour les dépenses du FEOGA (50).

La C.E.A.O. n'a pas encore bien structuré son emprise financière sur les Etats, ni dans les textes, ni dans la pratique. Néanmoins, l'idée qu'il ne faut pas laisser les Etats disposer à leur guise des subventions qui leur sont allouées date de la création de la Communauté.

De façon périodique, des missions sont organisées par le Secrétaire général dans les Etats pour connaître l'état d'avancement des travaux qui y sont entrepris grâce à l'aide financière de l'Organisation. Ces missions peuvent intervenir en cours des travaux. De plus en plus, ce type de contrôle ne vise plus les seules réalisations, mais aussi l'exécution financière elle-même, pour savoir si

(50) L. CARTOU, op. cit. p. 217.

les fonds ne sont pas allés à d'autres destinations que celles pour lesquelles ils étaient prévus.

Le contrôle reste très léger puisqu'il ne permet pas à la Communauté de se pourvoir devant une juridiction au lieu et place de l'Etat si elle constate des dépenses irrégulières de la part des ordonnateurs ou des comptables nationaux. Le caractère associatif et à peine confédéral de la Communauté reste de ce point de vue très marqué. Et il faut bien regretter l'inexistence de textes communautaires qui détermineraient l'étendue des contrôles du Secrétariat général. Mais il faut surtout déplorer dans la Communauté l'absence d'un contentieux de l'exécution des recettes et des dépenses.

§ 4 : L'absence de contentieux de l'exécution des recettes et des dépenses de la Communauté.

Le recours contentieux peut être une méthode de contrôle a priori de l'exécution des budgets. En effet, des oppositions peuvent survenir entre le débiteur et le créancier-Etat dans l'ordre interne. Elles peuvent porter soit sur l'exigibilité de la créance publique à son égard, soit sur les formes et les délais fixés pour les poursuites. En matière de dépenses au contraire, dans l'ordre interne toujours, c'est le créancier qui n'arrive pas à se faire payer par la personne publique, même après le prononcé d'une décision de justice à cause des règles du droit de la comptabilité publique. Or de telles situations peuvent se présenter dans la C.E.A.O.

A -En matière de recettes.

Jusqu'ici, les ressources principales de la Communauté proviennent des contributions des Etats et des revenus des placements.

1 - Les contributions des Etats.

Nous avons signalé que c'est la pratique qui a déterminé l'émission trimestrielle des ordres de recettes à l'égard des Etats. Ceux-ci pourraient contester ce délai de trois mois et s'en prévaloir pour ne pas verser leurs contributions. Nous aurions au moins une base juridique de discussion. Quand bien même il n'y a pas de contestation manifeste, leur silence équivaut-il à une acceptation tacite de ce principe coutumier ?

Il serait donc intéressant que le protocole I indique les recours contentieux ouverts aux organes communautaires si dans un délai de trois mois aucun versement n'est intervenu de la part des Etats et si ceux-ci contestent ce délai, quelles sanctions ils peuvent encourir, ou quelles sont les chances de succès des Etats ou des organes communautaires devant les tribunaux, à savoir la Cour arbitrale ou les tribunaux voltaïques.

2 - Les revenus des placements.

Les banques auprès desquelles sont déposés des fonds de la Communauté appartiennent en majorité au secteur privé : la Banque Internationale des Voltas, la Banque Internationale pour le Commerce, l'Industrie et l'Agriculture, etc... A leur égard, il n'existe également aucun texte qui indique le délai de paiement des intérêts des placements. Le droit bancaire le fixe à un an. Une convention spéciale ne devrait-elle pas exiger des délais plus courts vu les besoins financiers de la Communauté ?

Dans ces conditions comment pourrait surgir un contentieux de l'exigibilité de la dette, dans l'hypothèse où le paiement n'est pas

effectué au bout d'un an ? Mais là encore, aucun texte ne précise quelle juridiction serait compétente : la Cour arbitrale ? En principe non, car elle ne connaît que des différends opposant les Etats de la Communauté. Les tribunaux de l'Etat de siège de la Communauté ? ou ceux du siège de la banque ? Ou encore, suivant la position de demandeur ou de défendeur ? Voilà quelques questions auxquelles le protocole I ne permet pas de répondre. On se trouve devant le même vide quand on se tourne vers les dépenses.

B - En matière de dépenses.

Les créanciers de la Communauté peuvent être des particuliers régis par le droit privé ou des Etats.

1 - Les particuliers.

Ils peuvent être titulaires d'une créance à l'égard de la Communauté, et cette créance peut être liquide et exigible. Mais au moment du paiement, ils peuvent rencontrer des oppositions, soit le refus de l'ordonnateur d'ordonnancer, soit le refus de l'Agent comptable de payer ou de déférer même à une réquisition. Que peuvent-ils faire ?

Une interprétation extensive de l'art. 28 al. 3 du protocole I permettrait peut-être une action devant les tribunaux voltaïques contre les refus de paiement de l'Agent comptable, puisque celui-ci tient sa comptabilité conformément aussi "aux règles de la comptabilité publique en vigueur dans l'Etat du siège de la Communauté". On retrouverait alors les solutions évoquées par M. Amselek concernant les refus du comptable public d'exécuter les ordres de paiement dans l'ordre interne (51).

(51) Voir P. AMSELEK : le refus du comptable d'exécuter les ordres de paiement et le juge de l'excès de pouvoir, AJDA 1973, p. 172.

Mais le créancier privé reste désarmé devant le refus du Secrétaire général d'ordonnancer. Aucun texte n'évoque ses possibilités de recours et le protocole I ne renvoie pas explicitement sur ce point à la législation de l'Etat de siège de la Communauté. Et pourtant, il faut que "justice soit faite". D'ailleurs, le sera-t-il davantage à l'égard des Etats ?

2 - Les Etats.

Ils sont, à ce jour, les principaux créanciers de la Communauté, par les versements compensatoires et les subventions qu'ils reçoivent. Les problèmes peuvent se poser comme à l'égard des particuliers.

a) Le Secrétaire général peut refuser d'ordonnancer.

Se fondant sur l'absence ou l'insuffisance de crédits et sachant qu'il n'obtiendra pas de visa et que toute réquisition est vaine, le Secrétaire général peut ne pas ordonnancer.

Que se passera-t-il ?

On recourra à la négociation. Tout recours contentieux sera soigneusement écarté. Et pour le moins, l'Etat concerné aura un profond ressentiment à son égard, et n'hésitera pas à demander sa révocation : la solution est donc politique et au désavantage du Secrétaire général alors même qu'il ne fait qu'appliquer le droit comptable de la Communauté.

L'existence d'une juridiction financière lui permettrait de faire valoir son point de vue, celui du respect des règles comptables.

b) L'Agent comptable peut refuser de payer.

Le refus de payer de l'Agent comptable peut se fonder sur le fait que la dette n'est pas exigible, ou encore qu'il n'existe pas de

crédits, ou encore que ceux-ci sont insuffisants; l'Agent comptable peut enfin disputer de la qualité de l'ordonnateur.

Nous nous trouverons devant deux possibilités :

- quand le refus de payer se fonde sur l'insuffisance ou l'absence de crédits, il est insurmontable, même en cas de réquisition. Cependant, une solution préconisée par le protocole I (art. 27 al. 5) veut que l'Agent comptable "en informe immédiatement le Président de la Conférence des Chefs d'Etat". On s'achemine donc vers une solution politique, puisque celui-ci n'est investi d'aucun pouvoir juridictionnel.
- Si au contraire c'est la qualité de l'ordonnateur qui est en cause, le problème devient une question interne aux organes d'exécution des budgets. Il faudra soit que l'ordonnateur justifie sa qualification à émettre des ordres de dépenses, soit que l'ordonnateur habilité substitue son acte à celui de l'ordonnateur incompétent.

Dans tous ces cas, on ne voit nul recours à une quelconque juridiction. Notre opinion c'est que l'inexistence d'un contentieux de l'exécution des recettes et des dépenses est préjudiciable pour les fonds et valeurs de la Communauté.

Section II : les contrôles a posteriori.

L'exécution des dépenses de l'Etat et des collectivités décentralisées subit des contrôles une fois que les opérations ont été réalisées. Ceux-ci sont d'ordre juridictionnel et politique. Dans ce cadre, le contrôle juridictionnel soit d'une cour des comptes soit d'une cour de discipline budgétaire est le plus important. Le contrôle politique a une portée beaucoup moindre du fait que les systèmes constitutionnels modernes donnent aux gouvernements des majorités partisans ou des partis uniques.

Les organisations internationales connaissent aussi des contrôles a posteriori de l'exécution des budgets. Mais de la Société des Nations à l'Organisation des Nations-Unies, en passant par les institutions rattachées à l'O.N.U., les contrôles a posteriori restent marqués par l'impossibilité d'engager réellement la responsabilité des agents d'exécution.

Les Communautés Européennes, du fait de leur spécificité dans la société internationale, ont organisé un contrôle plus rigoureux, en créant une Cour des comptes (52).

Dans la C.E.A.O., un Commissariat aux comptes est chargé de vérifier les comptes de l'Agent comptable à la fin de chaque exercice budgétaire. En principe, la Cour arbitrale devrait intervenir dans la solution des problèmes d'exécution des budgets. Mais il faut noter que dans ce domaine, la Conférence des Chefs d'Etat monopolise le pouvoir de contrôle. Nous allons voir comment, après avoir étudié le rôle du Commissariat aux comptes.

§ 1 : Le Commissariat aux comptes.

Au départ, le contrôle financier a posteriori était confié à une "Commission aux comptes composée d'un président et de deux membres nommés par la Conférence des Chefs d'Etat" (art. 33 du protocole I). Depuis 1979, la dénomination est devenue celle de "Commissariat aux comptes" (53), composé de deux membres seulement. Mais les attributions

(52) La Cour des comptes a été créée par le traité du 22 Juillet 1975 : voir art. 206 du traité CEE, 180 du traité CEEA et 78 sexto du traité CECA, articles 80 à 84 du règlement financier du 21/12/1977.

(53) Acte N° 17/79/CE du 20 Octobre 1979, J.O.CEAO N° 12, p. 57.

n'ont pas varié. Quels contrôles effectue donc ce Commissariat aux Comptes et quelles en sont les suites ?

A - Les contrôles du Commissariat.

1 - Les organes contrôlés.

D'après le protocole I, le Commissariat "procède... au contrôle des opérations financières des organes de la Communauté, et vérifie en particulier les comptes de l'Agence comptable" (art. 33 al. 2 et 3). Sont donc susceptibles d'être contrôlés : la DAAF, la comptabilité des engagements du Contrôleur financier et surtout celle de l'Agent comptable. Mais une interprétation large de cet article permettrait d'étendre ce contrôle du Commissariat aux comptes aux opérations entreprises par ou grâce à la Communauté dans les Etats membres. Mais jusqu'ici, une telle conception n'a pas été retenue et au plus haut niveau par la Conférence des Chefs d'Etat elle-même.

2 - La procédure de contrôle.

Les contrôles se font sur place et sur pièces. Ils doivent avoir lieu au moins une fois par an, mais ils peuvent également se faire chaque fois que le Commissariat le juge utile ou que la Conférence des Chefs d'Etat le lui demande.

En réalité, les vérifications ont été peu nombreuses et jamais au plus de deux fois par an. Une fois de plus, nous notons qu'il ne s'agit que d'un contrôle de régularité et non d'opportunité.

B - Les suites du contrôle.

Le Commissariat aux comptes n'est pas une cour des comptes. Il ne peut donc engager la responsabilité pécuniaire ou pénale des agents

contrôlés, encore moins leur responsabilité disciplinaire.

Il lui est simplement demandé de dresser un rapport au plus tard le 1er Juillet au Secrétaire général et à la Conférence des Chefs d'Etat. Ces deux institutions seules sont habilitées à prendre des sanctions s'il y a lieu : le Secrétaire général pourra prendre une sanction disciplinaire s'il s'agit d'agents de la DAAF; pour l'Agent comptable et le Contrôleur financier, seule la Conférence des Chefs d'Etat est compétente, et celle-ci peut soit révoquer le fonctionnaire ayant commis des irrégularités, soit agir contre son Etat d'origine devant la Cour arbitrale.

Il faut regretter cette impuissance du Commissariat aux comptes, due à la solidarité établie par la pratique entre chaque Etat et les agents de la Communauté qui en sont originaires. On pourrait décharger la Conférence des Chefs d'Etat et le Secrétaire général de cette fonction délicate de sanctionner en permettant au Commissariat d'engager la responsabilité civile, pénale et pécuniaire des agents devant les tribunaux de l'Etat du siège de la Communauté; ceci si l'on ne veut élever le Commissariat au rang d'une juridiction. Ce faisant, on ne ferait qu'appliquer l'article 28 du protocole I selon lequel l'Agent comptable tient sa comptabilité conformément aux règles du protocole I "et dans la mesure où elles ne sont pas contraires, aux règles de la comptabilité publique en vigueur dans l'Etat du siège de la Communauté".

Au total, la mission assignée et les pouvoirs du Commissariat aux comptes empruntent beaucoup aux fonctions attribuées aux

commissaires aux comptes du droit commercial interne (54). Ceci est à déplorer car une communauté économique est loin d'être assimilable à une association commerciale.

Notons enfin que ces Commissaires aux comptes n'exercent leurs attributions qu'à l'égard du budget du Secrétariat général. En effet, le FOSIDEC dispose de son côté de "deux commissaires aux comptes désignés par le Conseil d'Administration" (55), comme il avait son Contrôleur financier "nommé par décision du Secrétaire général" (56). Leurs pouvoirs n'excèdent pas ceux des premiers, puisqu'ils "contrôlent et certifient la régularité et la sincérité de l'inventaire, du bilan, des comptes et soldes de gestion" (57).

Le dernier organe à intervenir dans le contrôle a posteriori de l'exécution des budgets c'est la Conférence des Chefs d'Etat.

§ 2 : Les contrôles de la Conférence des Chefs d'Etat et la solution des fautes de gestion financière.

Une fois de plus, on va mesurer la prééminence de la Conférence des Chefs d'Etat dans la Communauté, ainsi qu'un certain caractère confédéral de celle-ci.

A - Les contrôles.

Trois documents informent les Chefs d'Etat de l'exécution passée des budgets. En premier, le rapport annuel du Contrôleur financier. Ce texte concerne la régularité des dépenses, souligne les pratiques contraires au protocole I et émet des propositions de solution. En

(54) Voir sur les commissaires aux comptes en droit commercial : Ippolito : Droit commercial, LGDJ, 1977.

(55) Règlementation budgétaire et comptable du FOSIDEC, art. 13.

(56) Ibid. art. 14-2.

(57) Ibid. art. 15 al. 2.

second lieu, le Commissariat aux comptes dresse également un rapport qui leur est soumis. Enfin, dans son rapport annuel, le Secrétaire général souligne à grands traits les problèmes financiers de la Communauté. Ce texte porte davantage sur la politique financière du Secrétariat général que sur les questions de régularité dans l'exécution des budgets.

Au vu de ces textes, la Conférence des Chefs d'Etat est appelée à émettre une appréciation sur la gestion financière écoulee avant d'approuver le nouveau budget qui lui est proposé. A la vérité, ce jugement jusqu'ici s'est révélé peu explicite. La Conférence est passée assez allègrement sur les gestions financières écoulées, laissant au Secrétaire général le soin de comprendre par son silence le satisfecit qui lui était délivré.

A la décharge de la Conférence, il faut dire que jusqu'ici, on n'a pas assisté à une gabegie financière de la part des ordonnateurs, ni à des malversations importantes imputables aux régisseurs ni à l'Agent comptable. Mais cela ne veut pas dire que la Conférence des Chefs d'Etat n'a pas eu à résoudre déjà des conflits de type financier. Ensuite, dans l'hypothèse où des fautes graves auraient été commises, elle "court-circuiterait" la Cour arbitrale. Voyons comment.

B - La résorption des conflits financiers.

L'Agent comptable et le Contrôleur financier eurent maille à partir avec le premier titulaire du poste de Secrétaire général à propos de l'exécution des dépenses (58). Il s'agissait tant d'engagements,

(58) Voir rapport du Contrôleur financier au 31/12/1974, doc. polyc. p. 4, 22, 29.

d'ordonnancements sans visa que de passations de marchés sans respect du protocole I. Le conflit persista (59). La Conférence des Chefs d'Etat trancha en révoquant le Secrétaire général. La solution a été politique. Et pourtant deux solutions juridiques étaient possibles : soit la traduction du fonctionnaire devant la Cour de discipline budgétaire de l'Etat du siège de la Communauté, soit son Etat d'origine devant la Cour arbitrale.

Devant cette juridiction, -et c'est une hypothèse partant de l'interprétation des statuts de la Cour que nous émettons- on devrait pouvoir traduire également l'Etat d'origine de l'Agent comptable en cas de faute. Cependant, il est vraisemblable que là aussi la solution sera politique.

Cet envahissement des solutions politiques empêche d'ailleurs toute jurisprudence de la Cour arbitrale : ce qui est dommage. On a toujours à faire "au fait du prince" et non pas au pouvoir du droit. On assiste alors à une anoxie de la Cour arbitrale. C'est pourquoi nous émettrions volontiers la solution suivant laquelle on inclurait une compétence financière dans ses attributions pour tous les organes nommés par la Conférence des Chefs d'Etat et le Conseil d'Administration du FOSIDEC.

L'insuffisance des contrôles, l'absence de responsabilité autre que politique des agents d'exécution nous font penser que les

(59) Rapport du Contrôleur financier au 31/12/1975, p. 7
Rapport du Contrôleur financier au 31/12/1976, p. 6.

deniers, fonds et valeurs de la Communauté ainsi que les créanciers sont insuffisamment protégés.

§ 3 : L'insuffisance de la protection des finances de la Communauté et des créanciers.

A - L'insuffisance de la protection des finances de la Communauté.

L'ensemble des développements précédents montrent que les contrôles tant en cours d'exécution que les contrôles a posteriori sont insuffisants. La seule pensée de la révocation ne paraît pas assez comminatoire pour empêcher les détournements de fonds, l'usage des deniers de la Communauté à des fins personnelles, quitte à rembourser sur simple entente avec les organes supérieurs. Cette carence ouvre la voie à des manipulations d'écritures qui sont dangereuses. D'ailleurs, le Contrôleur financier ne s'y est pas trompé lorsqu'il dénonça un certain "affairisme des agents de la Communauté".

Cette insuffisance de protection se reflète dans la production juridique de la Communauté en matière financière : cette production est inexistante depuis 1973 : aucune jurisprudence financière, ajouter que le protocole I n'a jamais fait l'objet d'une révision systématique à la lumière de l'expérience; or nous avons montré ses lacunes profondes.

Mais vouloir une protection clairement définie dans des textes et par conséquent plus rigoureuse conduit à "désolidariser" les agents de leurs Etats d'origine, à écarter d'eux ce "parapluie".

B - Insuffisance de la protection des créanciers.

Les créanciers n'ont pas davantage de protection du point de vue des textes juridiques, du fait même qu'il n'existe pas une

réelle organisation des sanctions civiles et pénales qui puissent frapper les agents d'exécution des budgets.

De plus, les finances de la Communauté constituent leur garantie. Si celles-ci ne sont pas suffisamment protégées, cette situation rejaillit inexorablement sur les créanciers de la Communauté. L'inexistence d'un contentieux de l'exécution des dépenses le montre bien.

On retiendra donc en définitive deux éléments :

- des lacunes importantes existent dans le contrôle de l'exécution des dépenses et des recettes de la Communauté. Aussi serait-il opportun qu'un nouveau règlement financier soit élaboré, car "celui qui n'avance pas, recule".
- Mais nous notons surtout combien le droit financier de la Communauté ignore le contrôle dans les Etats. Ce droit ne les concerne que lorsqu'il s'agit de leurs contributions ou de leur allouer des prêts ou des subventions. Jusqu'ici, le contrôle qui devrait suivre le versement des contributions n'existe pas; quant à celui qui porte sur les dépenses, il reste très insignifiant dans les Etats.

CONCLUSION DU TITRE II.

Au regard de notre question qui porte sur l'intégration financière dans la C.E.A.O., l'étude des règles comptables et des contrôles de l'exécution des budgets permet de tirer les conclusions suivantes :

- On a tendu, en empruntant les règles comptables de l'ordre interne

à gérer les finances de la Communauté comme celles d'une personne étatique. Ce fait pourrait faire penser que l'intégration financière est déjà une réalité. Mais il rencontre vite une limite : les règles comptables ne sont pas étendues aux organes des Etats membres qui gèrent des ressources que la Communauté leur a allouées. Ainsi, on ne voit pas le protocole I considérer comme ordonnateurs les Ministres des Etats, gestionnaires de subventions reçues de la Communauté; de même les comptables qui manient de tels deniers ne sont pas pris en compte par le même texte. Tous ces agents demeurent uniquement soumis au droit national. Pourtant, dans la mesure où la C.E.A.O. est une organisation économique à la quête d'un "développement économique harmonieux et équilibré", ses pouvoirs de regard sur les Etats ne devraient-ils pas atteindre tous les niveaux d'exécution des dépenses qu'elle assure ? A ce stade, l'Organisation ouest-africaine paraît en retrait par rapport à ce qui se passe dans les Communautés Européennes où les Etats et leurs agents responsables de la gestion de deniers communautaires doivent rendre des comptes à la Commission de Bruxelles (60), même s'il n'y est pas encore organisé un système de responsabilité directe vis-à-vis des Communautés.

(60) Voir procédure d'exécution des dépenses du FEOGA, in Cours de Droit financier et fiscal européen de J-F. PICARD, les Cours de droit 1976/1977, p. 173 ou règlement financier des Communautés Européennes du 7 Février 1972, art. 2-3-4-5.