

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1973-1974

Annexe au procès-verbal de la séance du 26 juin 1974.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation, sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation de l'Accord de coopération entre la République française et les Républiques membres de l'Union monétaire ouest-africaine, conclu le 4 décembre 1973,

Par M. Robert SCHMITT,
Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Paul Driant, Geoffroy de Montalembert, Max Monichon, Robert Lacoste, vice-présidents ; Louis Talamoni, Yves Durand, Jacques Descours Desacres, Joseph Raybaud, secrétaires ; Yvon Coudé du Foresto, rapporteur général ; Auguste Amic, Roland Boscary-Monsservin, Jean-Eric Bousch, Jacques Boyer-Andrivet, Martial Brousse, Pierre Brousse, Antoine Courrière, André Diligent, Marcel Fortier, Roger Gaudon, Henri Henneguella, Gustave Héon, Michel Kistler, Fernand Lefort, Modeste Legouez, Georges Lombard, Marcel Martin, Josy-Auguste Moinet, René Monory, Mlle Odette Pagani, M. Pierre Prost, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Paul Ribeyre, Edmond Sauvageot, Robert Schmitt, Henri Tournan.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 842, 1063 et in-8° 109.
Sénat : 215 (1973-1974).

Mesdames, Messieurs,

La politique de coopération poursuivie avec les Etats africains et malgache doit contribuer au développement de ceux-ci et être, de ce fait, essentiellement évolutive : aussi convient-il que les conventions signées dans ce cadre soient suffisamment souples pour permettre l'adaptation aux besoins et à la situation particulière de ces pays engagés dans la voie du décollage économique et du progrès social. Dans le même esprit, il y a lieu périodiquement de reprendre sur le métier la trame des accords afin de mettre en œuvre des décisions plus réalistes que celles précédemment retenues.

C'est dans ces conditions qu'il est apparu opportun de reviser les conventions qui nous liaient aux Etats africains et malgache et qui, datant d'une dizaine d'années, avaient été passées dans un contexte économique et politique proche de leur accession à l'indépendance : ce fut l'occasion pour notre pays et pour ces Etats de confirmer un certain nombre de choix antérieurs et d'adopter de nouvelles structures. L'impulsion ainsi donnée à la coopération doit tendre, comme l'a souhaité le Président de la République, M. Giscard d'Estaing, dans une déclaration récente, non seulement à « apporter notre soutien à la cause » de ces Etats en voie de développement mais encore à « faire de la France le partenaire égal des plus grands et des plus petits » de ceux-ci.

I. — Une nouvelle impulsion à la coopération monétaire.

Les relations de coopération monétaire entre la France et les Etats de l'Afrique de l'Ouest établies au lendemain de l'indépendance de ceux-ci avaient été prévues dans quatre textes signés le 12 mai 1962, à savoir :

— un Traité d'union monétaire conclu à Paris entre sept Etats africains (Côte-d'Ivoire, Dahomey, Haute-Volta, Mali, Mauritanie, Niger et Sénégal) ;

— un Accord de coopération entre la France et ces Etats ;

— les nouveaux statuts de la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest ;

— et une Convention de compte d'opérations à passer entre le Ministre des Finances de la République française et le Président de la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest.

Ces dispositions avaient consacré l'appartenance des Etats considérés à la zone franc caractérisée notamment :

— *par la parité fixe entre le franc de la coopération financière africaine et le franc français et par la garantie illimitée accordée par le Trésor français à la monnaie de l'Afrique de l'Ouest ;*

— *par la liberté absolue des transferts entre la France et chaque Etat, entre chaque Etat et la France ou entre Etats ;*

— *par l'unification de la réglementation des changes et par la mise en commun des avoirs extérieurs, la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest déposant la quasi-totalité de ses avoirs auprès du Trésor français et obtenant en contrepartie les devises nécessaires aux règlements extérieurs à la zone franc ;*

— *par des garanties de bonne gestion assurées par une association étroite de la France aux décisions prises.*

Compte tenu de leur évolution depuis plus de dix ans, il convenait d'actualiser nos relations avec les Etats concernés dans le domaine de la coopération monétaire, surtout après que le processus d'aménagement de l'Union monétaire ouest-africaine (U. M. O. A.) eût été mené à bien ; les six pays intéressés : Côte-d'Ivoire, Dahomey, Haute-Volta, Niger, Sénégal et Togo avaient, en effet, précisé, en mars 1973, les principes généraux devant « inspirer les réformes et guider les adaptations des institutions monétaires », à savoir :

— le maintien de la solidarité monétaire ;

— l'africanisation de la Banque centrale ;

— la participation plus dynamique de la politique monétaire au développement économique des Etats.

Après avoir signé, le 14 novembre 1973, le nouveau traité constituant l'Union monétaire ouest-africaine, les six Etats considérés ont conclu à Dakar, le 4 décembre suivant, avec notre pays un Accord qui modifie assez profondément les relations de coopération monétaire entre les parties en cause.

Le projet de loi qui nous est soumis tend à autoriser l'approbation de cet Accord qui d'ailleurs prend place dans un ensemble de six documents relatifs notamment :

— aux statuts de la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (B. C. E. A. O.) ;

— à une nouvelle Convention de compte d'opérations entre ladite Banque et l'Etat français ;

— à l'Accord instituant une Banque ouest-africaine de développement et les statuts de celle-ci.

Comme cela a été le cas lors de la ratification de la convention de coopération monétaire passée avec les Etats d'Afrique centrale, aucun des textes susvisés n'a été joint au projet de loi ; en effet, une procédure d'information du Parlement aussi complète que possible — telle qu'elle avait été appliquée en 1962 — semble désormais avoir été abandonnée. Dès lors il n'apparaît pas normal que le Gouvernement demande aux assemblées de se prononcer sur des dispositions concernant soit la convention de compte d'opérations (art. 3), soit les institutions financières communes de développement autorisées à placer des emprunts sur le marché financier français (art. 9) ou visant expressément le Traité constituant l'Union monétaire (art. 6 et 9) alors que les documents considérés ne sont pas annexés au projet de loi.

Pour lui permettre de procéder à un examen aussi approfondi que possible des dispositions en cause, votre rapporteur a dû intervenir pour que communication lui soit faite des textes dont il s'agit.

Ces observations préliminaires étant présentées, le nouvel Accord de coopération monétaire du 4 décembre 1973 passé avec l'Union monétaire ouest-africaine confirme certaines dispositions antérieures figurant dans celui du 12 mai 1962 et fait apparaître d'importants changements qui traduisent le souci d'une plus grande participation des Etats de l'Union monétaire ouest-africaine au financement de leur propre développement économique.

II. — La confirmation de l'appartenance à la zone franc.

Le nouvel Accord précise dans son préambule que la France et les Etats de l'Afrique de l'Ouest groupés au sein de l'Union monétaire ouest-africaine sont déterminés à poursuivre leurs relations de coopération dans les domaines économique, monétaire et financier.

La France continue d'assurer la libre convertibilité de la monnaie ouest-africaine (art. 1^{er}) qui conserve avec le franc français une parité fixe identique à celle de l'ancien franc C. F. A. (art. 2) soit actuellement 1 F C. F. A. = 0,02 F français. Toutefois, le cours fixe retenu pour les transactions entre le franc français et la monnaie de l'Union est désormais établi « sur la base de la parité en vigueur » ; ce qui laisse une certaine souplesse au dispositif prévu et ne remet pas en cause les bases de l'Accord au cas où une modification de parité interviendrait : il est d'ailleurs prévu à l'article 5 que les Etats signataires se consulteront au sujet des changements qu'ils se proposent d'apporter à la définition de leur monnaie et aux conditions de négociation de celle-ci sur les marchés des changes.

Par ailleurs, la liberté des transferts entre la France et les Etats de l'Union monétaire ouest-africaine est maintenue ; est également reconnue la nécessité :

— d'harmoniser la réglementation uniforme des relations financières extérieures de ces Etats avec celle de la France ;

— de collaborer à la recherche et à la répression des infractions à la réglementation des changes ;

— de procéder à l'échange de données statistiques sur les règlements et mouvements de créances et dettes entre la France et les Etats de l'Union monétaire ouest-africaine.

Dans le même esprit, le principe de la centralisation des avoirs en devises et autres moyens de paiement internationaux est confirmé (art. 3) ; toutefois, la Convention de compte d'opérations passée entre le Trésor français et la Banque centrale de l'Afrique de l'Ouest indique que celle-ci est tenue désormais de ne déposer auprès du Trésor français que 65 % de ses avoirs extérieurs.

Ainsi doivent se poursuivre dans le cadre de la zone franc des relations étroites de coopération monétaire entre la France et les Etats de l'Union ouest-africaine, relations qui dans le même temps offriront la particularité nouvelle de permettre une meilleure participation de ces Etats au financement de leur propre développement économique.

III. — La politique monétaire et le financement du développement dans l'Union ouest-africaine.

La novation essentielle de l'accord de coopération avec l'Union monétaire ouest-africaine réside dans les modifications apportées aux structures et aux conditions de fonctionnement de la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest pour tenir compte de la volonté des Gouvernements africains de participer dans des conditions plus étroites que précédemment à la politique de financement du développement économique.

1° DES MODIFICATIONS STRUCTURELLES

Ce sont d'abord les rapports entre la France et les Etats africains qui sont désormais établis sur une base paritaire. Aussi, la représentation française au sein du conseil d'administration de la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest est, aux termes de l'article 10 de l'Accord, ramenée au même niveau que celle des autres Etats membres, soit à deux administrateurs contre sept précédemment.

Au surplus, la Banque centrale, dont le siège sera établi dans un des Etats membres de l'Union ouest-africaine, sera dirigée par un gouverneur nommé par le Conseil des Ministres de l'Union et choisi de manière à appeler successivement à cette fonction un ressortissant de chacun des Etats membres de l'Union : c'est dire que cet établissement à l'avenir verra son siège transféré en Afrique et sera administré par un africain.

Au demeurant, la plupart des décisions peuvent, conformément aux dispositions de l'article 51 des statuts de ladite Banque, être adoptées à la *majorité simple*, c'est-à-dire éventuellement sans

l'accord de la France. Il est prévu également que les *six septièmes des voies* — donc le cas échéant sans l'adhésion française — doivent être recueillis en ce qui concerne :

— *les conditions générales d'exécution par la Banque centrale notamment des opérations suivantes :*

- l'escompte, l'acquisition, la vente ou la prise en pension ou en gage soit de créances sur les Etats de l'Union, les entreprises et particuliers, soit de traites et obligations cautionnées souscrites à l'ordre des Trésors des Etats de l'Union ;
- les concours à moyen terme susceptibles d'être accordés par les comités nationaux de crédit pour la mise en place et la promotion d'entreprises nationales ;
- les avances sur les effets publics créées ou garanties par les Etats membres de l'Union à concurrence des quotités fixées par le conseil d'administration ;
- les découverts en compte courant consentis aux Trésors publics des Etats de l'Union ;

— *l'escompte ou le réescompte des effets publics n'ayant plus que dix ans à courir créés par les Etats et collectivités publiques de l'Union soit pour financer la création ou l'amélioration d'équipements collectifs, d'infrastructure ou d'actions en vue d'accroître la production, soit pour souscrire au capital d'entreprises concourant au développement ;*

— *les participations au capital d'institutions financières communes de développement.*

Toutefois, les modifications apportées aux statuts de la Banque centrale ne peuvent être adoptées qu'à l'*unanimité* de même que les décisions supplémentaires relatives aux opérations d'escompte et de réescompte d'effets publics à dix ans ou plus d'échéance ou aux prises de participation précitées, lorsque le rapport entre le montant moyen des avoirs extérieurs de la Banque et celui de ses engagements à vue est demeuré, au cours de trois mois consécutifs, égal ou inférieur à 20 %.

Enfin, pour éviter que, comme par le passé, les avoirs extérieurs de l'Union monétaire ouest-africaine ne subissent les aléas de la politique monétaire française, il a été convenu, aux termes de l'article 4 de l'Accord, que ces avoirs seront garantis désormais

par référence à une unité de compte internationale agréée d'accord entre les parties (or, droits de tirages spéciaux ou unité de compte européenne).

Cette évolution des structures répond aux vœux des Gouvernements africains intéressés qui avaient souhaité une plus grande liberté dans la définition de leur politique monétaire et dans une orientation de celle-ci en faveur du développement.

2° LE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT

Le traité constituant l'Union monétaire ouest-africaine stipule, dans son article 23, que le Conseil des Ministres de l'Union pourra décider de la création par la Banque centrale ou de la participation de celle-ci à la constitution de tout fonds spécial, organisation ou institution dans l'intérêt du développement harmonisé des Etats membres de l'Union. Par ailleurs, conformément à ses statuts, la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest est autorisée à prendre des participations au capital de la *Banque ouest-africaine de développement* et des autres établissements communs de financement, le capital de cette dernière banque étant initialement fixé à 2,4 milliards de francs C. F. A. souscrits pour moitié par les Etats de l'Union monétaire ouest-africaine et par la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest sur ses fonds propres.

Dans la même perspective, le plafond des avances aux Trésors nationaux a été élevé à 20 % des recettes fiscales au lieu de 15 % et la durée de ces avances portée de cent quatre-vingts jours à douze mois automatiquement renouvelables.

Parallèlement, l'Accord de coopération prévoit que la France apportera son assistance à la constitution et au financement des institutions financières communes de développement qui seront par ailleurs autorisées à placer des emprunts sur le marché financier français et auprès des banques et établissements de crédit français : la garantie de la France pourra être consentie à ces emprunts.

*
* *

Au total, l'Accord de coopération monétaire avec l'Union ouest-africaine actualise les relations entre la France et les Etats membres de cette Union appelés désormais à définir souverainement leur politique monétaire et financière à l'intérieur de la zone franc, sur un plan d'égalité avec notre pays.

Les dispositions prévues sont suffisamment souples pour favoriser une meilleure adaptation aux circonstances et l'orientation essentielle retenue doit permettre d'accentuer les possibilités de financement de développement des Etats africains.

Aussi votre Commission des Finances, considérant que cette démarche entreprise dans un climat de confiance réciproque avec les Etats de l'Union monétaire ouest-africaine répond aux préoccupations légitimes de ces pays et à nos engagements de coopération, vous demande-t-elle d'adopter le présent projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article unique.

Est autorisée l'approbation de l'Accord de coopération entre le Gouvernement de la République française et les Gouvernements de la République de Côte-d'Ivoire, de la République du Dahomey, de la République de Haute-Volta, de la République du Niger, de la République du Sénégal et de la République togolaise, conclu le 4 décembre 1973, et dont le texte est annexé à la présente loi. (1).

(1) Voir les documents annexés au numéro Sénat 215 (1973-1974).