

55422

Distr.  
LIMITEE

ECA/MULPOC/Lusaka/PTA/V/8  
25 septembre 1979

FRANCAIS  
Original : ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Cinquième réunion du Groupe intergouvernemental  
des négociations consacrées au Traité relatif  
à l'établissement d'une zone d'échanges  
préférentiels entre les Etats de l'Afrique  
de l'Est et de l'Afrique australe

Addis-Abéba, (Ethiopie), 8 - 19 octobre 1979

MEMORANDUM SUR LA PARTICIPATION PAR LE BOTSWANA, LE LESOTHO  
ET LE SWAZILAND A LA ZONE D'ECHANGES PREFERENTIELS  
ENTRE LES ETATS DE L'AFRIQUE DE L'EST ET  
DE L'AFRIQUE AUSTRALE

• 10 10  
- 10 10

ANALYSIS OF THE  
RESULTS OF THE  
EXPERIMENTAL  
WORK

ANALYSIS OF THE RESULTS OF THE EXPERIMENTAL WORK

The results of the experimental work show that the  
effect of the treatment is significant and that the  
treatment is effective in the treatment of the  
disease. The results of the experimental work show that  
the treatment is effective in the treatment of the  
disease. The results of the experimental work show that  
the treatment is effective in the treatment of the  
disease.

The results of the experimental work show that the  
effect of the treatment is significant and that the  
treatment is effective in the treatment of the  
disease. The results of the experimental work show that  
the treatment is effective in the treatment of the  
disease. The results of the experimental work show that  
the treatment is effective in the treatment of the  
disease.

## I. INTRODUCTION

1. On se souviendra que lors de la première Conférence extraordinaire des ministres du commerce, des finances et de la planification des Etats d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe, tenue à Lusaka (République de Zambie), les 30 et 31 mars 1978, il avait été convenu "qu'une mission spéciale devrait être envoyée au Botswana, au Lesotho et au Swaziland en raison de la situation particulière de ces pays" 1/. Le rapport de cette mission a été présenté à la quatrième réunion de l'équipe intergouvernementale de négociations tenue à Luanda (République populaire d'Angola) du 12 au 16 juin 1979 2/.

2. On se souviendra en outre que lors de sa réunion inaugurale tenue à Addis-Abeba du 27 au 30 juin 1978, le Groupe intergouvernemental des négociations concernant le Traité relatif à l'établissement d'une zone d'échanges préférentiels entre les Etats d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe a été convenu que le Traité serait complété entre autres par un Protocole concernant la situation particulière du Botswana, du Lesotho et du Swaziland (ci-après dénommés les Etats BLS). Ce Protocole serait fondé sur le rapport de la mission spéciale mentionnée au paragraphe précédent.

3. La quatrième réunion du Groupe international des négociations, qui s'est tenue à Luanda (Angola) du 12 au 16 juin 1979, a convenu d'inscrire cette question à l'ordre du jour de la cinquième réunion.

4. Le présent mémorandum a pour objet d'expliquer les problèmes des Etats BLS et leur origine historique, de préciser les raisons qui rendent difficile pour les Etats BLS de se conformer aux dispositions du Traité et de proposer des solutions à ces questions et, enfin, de présenter le projet de Protocole concernant les Etats BLS.

## II. PERSPECTIVES HISTORIQUES DES BLS

5. Au 19ème siècle, le Basutoland (actuellement le Royaume du Lesotho), le Bechuanaland (actuellement la République du Botswana) et le Swaziland (actuellement le Royaume du Swaziland) ont opté en faveur d'un statut de Protectorat sous la Couronne britannique plutôt que d'accepter la souveraineté des Républiques Boers qui s'établissaient dans la majeure partie de ce qui est aujourd'hui la République Sud-Africaine. Leur choix était fondé sur un désir de liberté et sur leurs objections profondes aux politiques raciales des Boers.

6. En 1909, époque à laquelle fut créée l'Union Sud-Africaine, les trois Protectorats se sont vus offrir une nouvelle occasion de se joindre au nouvel Etat. Une fois de plus, ils ont rejeté cette offre, en raison des clauses raciales contenues dans la loi Sud-Africaine de 1909, c'est-à-dire, dans la Constitution de l'Union Sud-Africaine (telle qu'elle existait à cette époque).

---

1/ Rapport de la première Conférence extraordinaire des ministres du commerce, des finances et de la planification des Etats d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe (ECA/MULPOC/Lusaka/78/Rev.2, 10 mai 1978).

2/ Rapport de la mission envoyée par la CEA dans les pays BLS au sujet de leur participation à l'établissement d'une zone d'échanges préférentiels en Afrique de l'Est et en Afrique australe (ECA/MULPOC/Lusaka/PTA/III/10, 23 février 1979).

7. Il était toutefois prévu à l'article 151 de la loi Sud-Africaine de 1909 que les trois Protectorats pussent rejoindre l'Union à une époque ultérieure. Cette possibilité était également mentionnée dans le préambule et la préface de cette loi. En fait, la Grande-Bretagne avait fait rédiger ces articles précisément à cette fin. Toutefois, les efforts déployés entre 1909 et 1955 par les gouvernements successifs britannique et Sud-Africain pour réaliser la fusion des Protectorats avec l'Afrique du Sud ont rencontré la résistance efficace des Protectorats, étant donné que depuis la prise de pouvoir par le Gouvernement du parti nationaliste en Afrique du Sud en mai 1948, l'apartheid était devenu une politique gouvernementale nationale. La loi no. 32 de 1961 promulguée dans le cadre de la Constitution de la République de l'Afrique du Sud a mené à son terme ce processus. A cette époque également, chacun des Protectorats envisageait de réaliser sa propre indépendance et sa souveraineté nationale. Vers la fin des années 1960, ils avaient atteint ces objectifs et étaient devenus les Etats indépendants et souverains du Royaume du Lesotho, du Royaume (aujourd'hui République) du Botswana et du Royaume du Swaziland. Ces trois Etats avaient inscrit le principe des droits et des libertés fondamentales de l'homme dans leurs Constitutions portant déclaration de leur indépendance. Tous les trois étaient devenus membres de l'Organisation de l'unité africaine, du Commonwealth, de l'Organisation des Nations Unies, du Mouvement des pays non alignés, et avaient adopté leurs principes et politiques, ce qui les avait éloignés encore de l'orbite politique de l'Afrique du Sud.

8. Toutefois, cette indépendance politique n'avait pas, et ne pouvait pas, rompre les liens qui avaient été établis entre ces nouveaux Etats et la République Sud-Africaine (comme elle s'intitule aujourd'hui) après une période de près de cent ans dans le domaine du droit et de l'administration, de la justice, du travail, de la monnaie, des institutions financières, de l'éducation, des marchés, des transports et communications, du régime douanier, etc. Toutefois, la conciliation de ces liens économiques et autres avec l'Afrique du Sud d'une part et avec leurs engagements politiques au service de la cause anti-raciste et de la liberté d'autre part a été leur principale préoccupation depuis l'indépendance.

9. C'est ainsi qu'au cours des deux dernières années ces Etats ont fait procéder à diverses études visant "la réduction de leur subordination" à l'égard de l'Afrique du Sud. C'est dans ce cadre que doit être considérée leur accession à la zone d'échanges préférentiels entre les Etats de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe. Or, c'est là un cadre hérissé de toute sorte de problèmes, lesquels ont été exposés en détail dans le "Rapport de la mission envoyée par la CEA dans les pays BLS au sujet de leur participation à l'établissement d'une zone d'échanges préférentiels en Afrique de l'Est et en Afrique australe" 1/. C'est à ces problèmes qu'il nous appartient maintenant de nous adresser :

### III. PROBLEMES DES ETATS BLS

10. Les trois Etats en question sont des Etats enclavés, principalement par la République Sud-Africaine. Par exemple, le seul Etat limitrophe du Lesotho est l'Afrique du Sud, ce qui fait que le cas du Lesotho présente un caractère tout à fait particulier dans la situation généralement particulière des Etats BLS.

---

1/ ECA/MULPOC/Lusaka/PTA/III/10 23 février 1970.

11. Un tiers seulement de la superficie du Lesotho est arable. Le reste consiste en montagnes rocheuses et neigeuses s'élevant à plus de 2 800 m au-dessus du niveau de la mer. Les ressources minérales du pays paraissent négligeables. Là où de telles ressources ont été découvertes, elles posent de graves problèmes de propriété et de gestion.
12. Au Botswana, seul le territoire situé entre la ligne de chemin de fer et le fleuve Limpopo reçoit environ 40 cm de pluviosité par an. A l'Ouest de la ligne de chemin de fer se situent essentiellement les déserts du Kalahari et du Namib. Toutefois, le Botswana dispose d'importants gisements diamantaires, houillers et cuprifères, qui sont possédés, contrôlés, exploités et commercialisés principalement par de grandes sociétés transnationales dont le siège se trouve en Afrique du Sud.
13. L'accord Sud-Africain d'union douanière de 1969, qui lie de maintes façons les pays BLS à l'Afrique du Sud, représente également plus de 50 p. 100 de leurs revenus actuels.
14. L'Accord monétaire sur le rand, signé en 1974 entre l'Afrique du Sud d'une part et le Lesotho et le Swaziland d'autre part, lie les systèmes monétaires et les monnaies de ces deux pays au Rand Sud-Africain. En conséquence, le Rand Sud-Africain est une monnaie valable non seulement en Afrique du Sud, mais aussi au Lesotho et au Swaziland. Le Lesotho n'a pas d'autre monnaie que le Rand Sud-Africain. Il convient toutefois de noter que dès l'entrée en vigueur de la Loi sur la Commission monétaire du Lesotho de 1978 et de la Loi sur la monnaie du Lesotho datant de la même année, le Lesotho aura sa propre commission monétaire et sa propre monnaie, à savoir, le maloti. Le Swaziland a un système monétaire double, selon lequel le Rand Sud-Africain et son propre Elangeni sont également valables. Toutefois, la Banque de réserve de l'Afrique du Sud est également la Banque de réserve du Lesotho et du Swaziland. La nécessité pour ces pays d'assurer leur pleine indépendance monétaire, financière et fiscale est urgente. Le Botswana, qui a créé sa propre Banque nationale indépendante et sa propre monnaie (le Pula), en vertu de la Loi sur la Banque du Botswana de 1975, est libre de déterminer ses propres politiques monétaires.
15. Ces trois pays ont signé des accords avec l'Afrique du Sud concernant l'exportation de la main-d'oeuvre migratoire vers l'Afrique du Sud, principalement pour travailler dans les mines. Les recettes fiscales provenant de cette source sont considérables. Le Lesotho pourrait éprouver de grandes difficultés pour payer ses importations d'Afrique du Sud n'étaient-ce les recettes provenant de cette source. Un retrait soudain de cette main-d'oeuvre de l'Afrique du Sud imposerait des contraintes intolérables sur les sources d'emploi, de logement, d'éducation, de services de santé publique, d'adduction d'eau, ainsi que d'autres ressources ou services d'infrastructure dans chacun de ces trois pays, avec des conséquences assez facilement prévisibles.
16. Chacun de ces trois pays sont en butte à de graves contraintes, non seulement en matière de ressources naturelles mais aussi en ce qui concerne la main-d'oeuvre qualifiée indigène indispensable pour actionner tous les aspects de l'économie. On peut même se demander si des ressources financières, à supposer même qu'elles soient disponibles, pourraient être utilisées de façon efficace par le personnel existant.
17. Il n'existe pratiquement aucun commerce direct entre les Etats BLS étant donné qu'ils se trouvent géographiquement à des milliers de kilomètres de distance, les uns des autres et sont séparés par la masse continentale de l'Afrique du Sud, ce qui rend très difficiles les transports directs par route ou par rail. En l'absence d'un réseau efficace de transports routiers, ferroviaires et aériens, les échanges directs entre ces trois pays

ne seront pas réalisables; et à défaut de tels échanges, il sera difficile d'assurer leur développement économique, leur indépendance et leur autonomie, de même que leur participation effective à la zone d'échanges préférentiels entre les pays de l'Afrique de l'Est et d'Afrique australe.

18. Le secteur agricole des pays du BLS est si peu développé qu'ils doivent importer 50 p. 100 de leurs produits alimentaires de la République Sud-Africaine, ce qui les expose à un chantage éventuel au cas où ils prendraient des initiatives économiques ou politiques inacceptables à l'Afrique du Sud.

19. Le secteur industriel, qui est à peine en gestation, est fondé sur une base très étroite et il est possédé et contrôlé d'une façon prépondérante par diverses sociétés ayant leur siège en Afrique du Sud. Il existe pourtant des secteurs dans lesquels les pays BLS pourraient effectivement se spécialiser et oeuvrer activement.

20. On a déjà implicitement attiré l'attention sur les problèmes juridiques que posent les Accords sur la main-d'oeuvre migratoire, l'Accord monétaire sur le Rand de 1974 et l'Accord Sud-Africain d'union douanière de 1969. En fait, ces dispositions correspondent à une réalité plus profonde, puisque le droit commun à tous ces pays et une grande partie de leur droit constitutionnel n'est autre que le droit de l'Afrique du Sud. Leur Cour d'appel mixte est liée à l'Afrique du Sud en raison des fonctionnaires qui en assurent la gestion. Tout cela a de lointaines incidences pour les économies de ces pays.

21. Les pays BLS sont non seulement des partenaires défavorisés dans le cadre de tous arrangements de coopération avec l'Afrique du Sud, mais ils sont également considérablement dominés par ce pays du point de vue de la géographie et de la population, des ressources, du développement économique et du développement national en général. En conséquence, il s'est développé dans ces pays une psychologie généralement de subordination à l'égard de l'Afrique du Sud et un complexe de crainte de l'inconnu au cas où ils se dégageraient de leur subordination à l'égard de ce pays.

22. Voilà donc certains des problèmes qu'il faut s'efforcer de résoudre grâce aux Protocoles relatifs aux Etats BLS. Ce sont des problèmes uniques en leur genre concernant lesquels aucun précédent n'existe en vue de leur solution.

#### IV. ASSISTANCE ECONOMIQUE A FOURNIR PAR LES ETATS MEMBRES AUX ETATS BLS AFIN DE LEUR PERMETTRE DE SE DEGAGER DE LEUR SUBORDINATION A L'EGARD DE L'AFRIQUE DU SUD

23. On constatera d'après les problèmes précités que les pays BLS ne sont pas en mesure de participer pleinement aux arrangements envisagés pour l'établissement d'une zone d'échanges préférentiels s'ils ne parviennent pas à se dégager de leurs actuels liens économiques et autres à l'égard de l'Afrique du Sud, qui découlent de leur situation géographique et des accords signés avec ce pays. D'autre part, il est évident qu'en raison de leur situation économique, les Etats BLS ne peuvent se dégager de leur subordination à l'égard de l'Afrique du Sud sans l'assistance et le soutien le plus entier des autres Etats membres. Par conséquent, considérant les avantages économiques, sociaux et politiques qui résulteraient vraisemblablement de leur pleine participation à la zone d'échanges préférentiels, il faudrait que les Etats membres et les autres pays africains décident d'adopter des programmes appropriés d'assistance économique à long et à moyen terme permettant non seulement

d'assurer l'indépendance des pays BLS à l'égard de l'Afrique du Sud, mais aussi de renforcer leurs liens avec les autres pays africains indépendants. La réalisation de cet objectif nécessitera la mise en place de mécanismes permettant d'aider les pays BLS à élaborer des programmes appropriés de libération et d'indiquer aux pays membres l'assistance requise par ces pays dans différents domaines.

24. Etant donné que la plupart des problèmes des pays BLS résultent d'accords formels contractés avec l'Afrique du Sud, les Etats membres en général et en particulier les Etats membres de l'OUA et de la CEA devraient fournir à ces pays l'aide juridique et technique nécessaires pour renégocier les différents accords contractés avec l'Afrique du Sud. De même, en raison de la situation géographique de ces pays, il faudrait accorder une attention toute particulière aux programmes d'assistance économique qui permettraient de réduire la dépendance des pays BLS à l'égard des réseaux de transport et de communications de l'Afrique du Sud. D'autre part, si l'on tient compte des ressources limitées dont dispose la zone d'échanges préférentiels, les Etats membres devraient s'engager à appuyer les Etats BLS dans leurs efforts pour obtenir une assistance technique et matérielle d'autres sources.

25. En raison de la nature et de l'envergure des problèmes auxquels se heurtent les Etats BLS, ces pays ne pourront se dégager de leur subordination à l'égard de l'Afrique du Sud avant un certain temps. Toutefois, vu la décision du Conseil des ministres du MULPOC de Lusaka selon laquelle la Zone d'échanges préférentiels devra aboutir à une Communauté économique d'ici dix ans environ, il sera peut-être nécessaire que le programme de libération des pays BLS à l'égard de l'Afrique du Sud soit échelonné sur une période analogue afin que les dispositions du marché commun, lorsqu'elles en seront en vigueur, puissent s'appliquer de façon uniforme à tous les Etats membres.

#### V. SOLUTIONS STRATEGIQUES POSSIBLES

26. Le rapport relatif aux Etats BLS<sup>1/</sup> note "qu'il y a en gros quatre scénarios stratégiques différents qui pourraient être adoptés afin de faire accéder les Etats BLS à la zone d'échanges préférentiels". La quatrième réunion du Groupe intergouvernemental de négociation, qui s'est tenue à Luanda (Angola) du 12 au 16 juin 1979, a reconnu qu'il conviendrait d'aider les pays BLS à se dégager des anciens liens commerciaux et économiques avec l'Afrique du Sud et que "tout relâchement ou échelonnement de cette libération devrait avoir lieu au cours d'une période suffisamment longue" <sup>2/</sup>. Le projet de Protocole prévoit un tel échelonnement pour le dégagement à l'égard du SACUA. On estime que cette période de transition ne durera pas plus de dix ans. Toutefois, la décision finale concernant la durée de cette période de transition sera déterminée par le Conseil, sur l'avis du comité établi en vertu de l'article 6 du projet de protocole. Commentons maintenant les dispositions essentielles du projet de protocole.

---

<sup>1/</sup> ECA/MULPOC/Lusaka/PTA/IV/7, 23 février 1979, page 27.

<sup>2/</sup> Ibid., page 27.

## VI. DISPOSITIONS PRINCIPALES DU PROJET DE PROTOCOLE

27. L'article 2 expose les objectifs principaux de Protocole. Ceux-ci visent à faciliter l'accession des Etats BLS au Traité, à contribuer, à renforcer leurs économies et à les aider à réduire leur subordination économique à l'égard de l'Afrique du Sud.
28. L'article 3 concerne l'ampleur des exceptions. Il est fondé sur le fait que les Etats BLS deviendront membres à part entière de la Zone d'échanges préférentiels dès l'entrée en vigueur du Traité et qu'en tant que tels ils devront respecter les dispositions du Traité et de tous les Protocoles y relatifs. Toutefois, cet article leur accorde certaines exemptions douanières pendant une période de transition dont la durée sera déterminée par le Conseil, en raison des accords ayant force juridique obligatoire qu'ils ont contractés avec l'Afrique du Sud. La suppression progressive de ces exemptions sera déterminée par le Conseil, sur recommandation du comité qui sera créé en application de l'article 6 du protocole.
29. L'article 4 fait obligation aux Etats BLS de prendre certaines mesures en vue de développer leurs économies indépendantes afin de réduire leur subordination à l'égard de l'Afrique du Sud. Il porte également obligation pour les autres Etats membres d'aider les Etats BLS à réaliser cet objectif.
30. L'article 5 impose aux Etats BLS eux-mêmes d'appliquer des politiques socio-économiques propres à leur permettre de réduire leur subordination économique à l'égard de l'Afrique du Sud et d'accroître ainsi leur autonomie potentielle. A cet effet, cet article requiert les Etats BLS de mettre en place des institutions appropriées en vue d'atteindre ces objectifs.
31. L'article 6 prévoit la création d'un comité spécial chargé de procéder aux études approfondies nécessaires pour assurer la mise en oeuvre des dispositions du Protocole et de prendre les mesures appropriées à cet effet.
32. Les articles 7 à 14 inclus sont de nature purement juridique et sont analogues aux dispositions que l'on trouve dans tous les projets de Protocole.

## VII. APPLICATION

33. Une condition préalable pour l'application des dispositions du présent Protocole est que les Etats BLS obtiennent le consentement de l'Afrique du Sud, comme prévu aux articles 6 et 19 de l'accord Sud-Africain d'union douanière de 1969, pour qu'ils puissent participer à la Zone d'échanges préférentiels entre les Etats de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe. Ils devraient également prendre des mesures en vue de renégocier tous les autres accords juridiques qu'ils ont signés avec l'Afrique du Sud, afin de réduire leur subordination à l'égard de ce pays et de renforcer leurs liens avec les autres Etats membres. Pour atteindre ces objectifs, il faudra qu'ils puissent compter sur le soutien le plus entier des Etats membres.