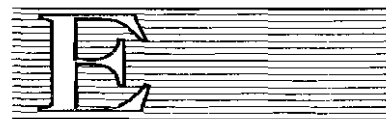




NATIONS UNIES

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL



Distr.: GENERALE

E/ECA/CM.21/4
21 mars 1995

Original : FRANCAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Seizième réunion du Comité technique
préparatoire plénier

Addis-Abeba (Ethiopie)
24-28 avril 1995

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Trentième session de la Commission/
vingt-et-unième réunion de la Conférence
des ministres

Addis-Abeba (Ethiopie)
1-4 mai 1995

MISE EN OEUVRE DU TRAITE D'ABUJA INSTITUANT LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE AFRICAINE : PROGRES ACCOMPLIS ET PERSPECTIVES*

* Ce document porte sur a) un rapport sur les activités du Secrétariat conjoint; b) des propositions pour la rationalisation et l'harmonisation des groupements sous-régionaux d'intégration et des institutions techniques d'appui; c) des propositions pour la mise en place de mécanismes d'autofinancement.

I. INTRODUCTION

1. Le Traité instituant la Communauté économique africaine est entré en vigueur le 12 mai 1994. Des propositions pour la mise en oeuvre effective du Traité ont été soumises à l'examen de la Conférence des ministres de la CEA lors de sa dix-neuvième réunion (1993); lors de la vingtième session de la Commission (1994), les ministres ont discuté de l'harmonisation des politiques monétaires et économiques dans le contexte du Traité d'Abuja.

2. Le présent document est une synthèse axée sur :

- a) Un rapport sur les activités relatives à la mise en oeuvre du Traité d'Abuja;
- b) Des propositions sur l'harmonisation et la rationalisation des groupements à vocation d'intégration économique et des institutions techniques d'appui au processus d'intégration économique (les institutions parrainées par la CEA);
- c) Des propositions en vue de promouvoir des mécanismes d'autofinancement susceptibles d'assurer une bonne autonomie financière aux communautés économiques régionales et à la Communauté économique africaine.

II. RAPPORT SUR LES ACTIVITES DU SECRETARIAT CONJOINT OUA/CEA/BAD RELATIVES A LA MISE EN OEUVRE DU TRAITE D'ABUJA

a. Ratification du Traité

3. Le secrétariat a mené une campagne pour la ratification du Traité et son entrée en vigueur qui a abouti le 12 mai 1994 au dépôt des instruments de ratification de 35 pays. Toutefois, après cette date seul un pays a déposé ses instruments de ratification. A ce jour, 36 Etats ont donc ratifié le Traité. Une action vigoureuse est nécessaire pour amener les autres pays africains¹ à ratifier rapidement le Traité pour que sa mise en oeuvre soit effective dans l'ensemble des sous-régions.

B. Préparation et adoption des protocoles

4. Au total, 17 projets de protocole ont été préparés par le secrétariat. Le processus d'examen et d'adoption de ces protocoles est en cours. Les progrès accomplis² dans ce domaine se résument comme suit :

- a) Projets de protocoles en cours d'examen par le Comité directeur permanent de l'OUA :
 - i) le projet de protocole relatif à la libre circulation des personnes, au droit de résidence et d'établissement;
 - ii) le projet de protocole sur les transports et les communications;
 - iii) le projet de protocole sur les règles d'origine;
 - iv) le projet de protocole sur la coopération douanière au sein de la Communauté;

¹ Algérie, Bénin, Botswana, Cameroun, Congo, Djibouti, Guinée équatoriale, Erythrée, Gabon, Lesotho, Madagascar, Mauritanie, Somalie, Swaziland, Togo.

² OAU CM/1867 (LX1), Rapport intérimaire.

- v) le projet de protocole sur l'industrie;
 - vi) le projet de protocole sur les relations entre la Communauté économique africaine et les communautés économiques régionales;
- b) Avant-projets de protocoles à soumettre à la lecture du Comité directeur permanent de l'OUA :
- i) le projet de protocole sur l'élimination des droits de douane;
 - ii) le projet de protocole sur l'élimination des obstacles non tarifaires;
 - iii) le projet de protocole sur la réexportation des marchandises;
 - iv) le projet de protocole sur les facilités de transit intra-communautaire;
 - v) le projet de protocole sur la simplification et l'harmonisation des formalités et documents commerciaux;
 - vi) le projet de protocole sur la promotion des échanges commerciaux;
 - vii) le projet de protocole sur le Fonds de solidarité, de développement et de compensation;
 - viii) le projet de protocole sur l'alimentation et l'agriculture;
 - ix) le projet de protocole sur la science et la technologie;
 - x) le projet de protocole sur le parlement panafricain;
 - xi) le projet de protocole sur la mise en valeur des ressources humaines.

C. Etudes sectorielles

5. Le secrétariat de la CEA et ceux des communautés économiques sous-régionales [Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale (CEEAC), Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA), Communauté pour le développement de l'Afrique australe (SADC)] ont entrepris trois types d'études sectorielles portant sur le développement des infrastructures, la production et la libéralisation des échanges dont le détail région par région a été donné dans le document E/ECA/CM.19/7 portant sur les "Propositions pour la mise en oeuvre du Traité d'Abuja instituant la Communauté économique africaine". Ces études ont commencé sous le quatrième Cycle de programmation du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et en coopération étroite avec les institutions spécialisées des Nations Unies et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED). Des efforts ont été faits pour la mobilisation des ressources nécessaires à l'examen desdites études et à leur mise en oeuvre mais en vain. Les Etats membres devraient s'atteler à la concrétisation de toutes ces études en mettant à la disposition des communautés économiques et du secrétariat conjoint les ressources nécessaires à cet effet. Les Fonds régionaux sous la Convention de Lomé ainsi que d'autres fonds d'assistance technique bilatérale et multilatérale devraient être mobilisés autour de ces programmes. Ces études et programmes pourraient être des axes d'harmonisation utiles des activités des divers groupements économiques opérant au sein d'une même sous-région et pourraient ainsi (lorsque les programmes de développement sectoriel et de libéralisation se chevaucheront) accélérer la rationalisation de ces groupements au sein d'une communauté économique régionale à laquelle

les institutions techniques d'appui pourraient être "satellisées". D'autres études ont été menées notamment par la Banque africaine de développement (BAD) sur les tenants et les aboutissants du processus d'intégration économique en Afrique australe. L'urgence de la rationalisation des institutions parrainées par la CEA n'échappe ni aux Etats membres, ni aux partenaires de l'Afrique. Elle devrait cependant obéir à une démarche progressive et suivant un schéma à somme positive que nous nous sommes efforcés d'élaborer et dont l'essentiel vous est exposé dans ce rapport.

III. HARMONISATION ET RATIONALISATION DES INSTITUTIONS REGIONALES D'INTÉGRATION ECONOMIQUE : UNE APPROCHE GRADUEE

A. L'état actuel de la question

6. Le problème de la rationalisation des organisations intergouvernementales (OIG) africaines est posé depuis le début de la décennie 80, en même temps que se définissait la stratégie globale d'intégration du continent. Il a néanmoins connu une plus grande acuité dans la région Afrique de l'Ouest où il existait déjà, depuis 1975, trois communautés économiques et une quarantaine d'autres OIG chargées de missions plus spécifiques. D'autres régions du continent ont été à leur tour confrontées à ce problème. La signature en 1983 du Traité instituant la CEEAC, les transformations récentes de la Conférence de coordination du développement de l'Afrique australe (SADCC) en communauté économique, de la Zone d'échanges préférentiels (des Etats de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe) (ZEP) en marché commun (COMESA) et les perspectives d'évolution de l'Autorité intergouvernementale pour la lutte contre la sécheresse et le développement (IGADD) impliquent au moins une dualité du cadre institutionnel de l'intégration régionale pour chacun des Etats de l'Afrique centrale, et la plupart des Etats signataires du Traité du COMESA.

7. La première caractéristique de ces initiatives prises en matière de rationalisation des institutions d'intégration économique africaines³, c'est qu'elles ont toutes visé une unification des cadres institutionnels de la coopération régionale, conçue à la fois comme moyen et finalité du processus de rationalisation des OIG. A ce jour, peu de résultats ont été enregistrés dans cette voie, nonobstant les efforts déployés ici et là.

8. Toutes ces données, l'évolution des débats sur la question et le sort déjà réservé aux études précédentes posent le problème de la pertinence d'un processus de rationalisation institutionnelle ou tout au moins celui de la volonté des Etats concernés à s'engager réellement dans cette voie.

9. La deuxième caractéristique des actions entreprises jusqu'ici c'est qu'elles ont été situées dans une démarche globale, incluant toutes les OIG opérant dans l'espace régional, toutes missions et vocations confondues. Or, si le nombre des OIG, leur charge budgétaire et le suivi de leurs programmes sont des préoccupations communes à la plupart des Etats africains, le problème du double emploi ou du chevauchement des activités ne se vérifie pas toujours, ou ne se pose pas avec la même acuité. Il convient de sérier les organisations d'intégration en groupements économiques et institutions d'appui à l'intégration.

10. Il est permis de penser que la recherche d'une unification de tous les cadres institutionnels, pour idéale qu'elle puisse paraître, ne présente pas un caractère d'urgence absolue et pourrait même receler quelques handicaps majeurs, de nature à retarder le processus :

³ Propositions visant à renforcer l'intégration économique en Afrique de l'Ouest; propositions visant à la rationalisation des efforts d'intégration en Afrique de l'Ouest; rationalisation des organisations intergouvernementales en Afrique de l'Ouest; l'audit de gestion du Secrétariat général de la CEEAC; étude conjointe ZEP/SADC sur l'harmonisation, la rationalisation et la coordination des activités de la Zone d'échanges préférentiels des Etats de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe et de la Communauté pour le développement de l'Afrique australe (SADC).

- a) C'est une démarche qui aboutit nécessairement à des solutions complexes, difficiles à mettre en oeuvre ou demandant un temps assez long, compte tenu du nombre d'OIG concernées [cf. la dernière étude réalisée par l'Institut africain de développement économique et de planification (IDEP) pour la CEDEAO];
- b) L'approche intégrale ne met pas l'accent sur une hiérarchisation des problèmes posés et la définition d'un ordre de priorités;
- c) En privilégiant à tout prix l'absorption de toutes les OIG par l'institution désignée comme communauté régionale, elle peut occulter les éventuelles tares conceptuelles du schéma d'intégration de cette dernière et faire perdre à toute une région les avantages d'instruments plus performants et déjà opérationnels;
- d) Elle met en avant, et avec une grande acuité, le problème du devenir professionnel d'hommes et de femmes qui ont animé et géré les différentes OIG, et cette dimension humaine de la rationalisation est source de blocages psychologiques assez tenaces;
- e) La réalisation d'un cadre institutionnel unique pour l'intégration et la coopération régionales devrait être perçue comme un objectif à terme à atteindre dans le cadre d'une démarche progressive et réaliste.

B. De la nécessité de recentrer le débat sur la rationalisation

11. Pour les raisons évoquées ci-dessus et en attendant que les Etats se décident réellement à traduire en actes leur volonté exprimée de réduire le nombre des OIG, il paraît opportun de recentrer le débat sur la rationalisation **dans les domaines où se manifestent soit des chevauchements évidents, soit une impossibilité de coexister dans le même espace régional**. C'est le cas principalement des communautés et unions économiques, où les systèmes de marché, toutes les fois qu'ils ne sont pas entièrement identiques, s'excluent de facto.

12. Ainsi, un échange de produits industriels entre la Côte d'Ivoire et le Burkina Faso se fait sous le régime de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) [Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest (CEAO)] ou sous celui de la CEDEAO mais pas des deux, compte tenu des différences existantes. Le choix de l'un des régimes exclut systématiquement les paramètres de l'autre :

- a) Règles d'origine;
- b) Certificats d'origine;
- c) Préférences tarifaires;
- d) Niveau (taux) de compensation;
- e) Fonds de compensation;
- f) Nomenclature tarifaire et statistique.

13. Ce constat peut se vérifier, à des degrés divers, dans tous les espaces régionaux où cohabitent plusieurs communautés avec des schémas de libéralisation des échanges différents. Une telle situation se traduit généralement **par une atomisation du marché régional ou par une marginalisation progressive des traités des grands ensembles**. Les exemples CEAO/CEDEAO et UDEAC/CEEAC ont été assez édifiants en la matière et les mêmes scenarii pourraient se reproduire, dans un proche avenir, dans les

relations UEMOA/CEDEAO, Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale CEMAC/CEEAC, SADC/COMESA.

14. Il paraît donc plus judicieux de commencer le processus de rationalisation par le volet de la coopération commerciale.

15. Unifier en priorité chacun des marchés régionaux africains par une uniformisation des mécanismes et instruments des échanges commerciaux, supprimerait les incompatibilités et les exclusions réciproques.

16. Ce recentrage du débat sur la rationalisation, d'abord sur les communautés économiques, et dans ces dernières, sur les instruments de coopération commerciale, n'est pas exclusif des autres domaines d'intégration ni des autres OIG. Il se justifie tout simplement par l'absence de progrès tangibles dans l'approche intégrale utilisée jusque là et par la nécessité de faire face aux problèmes les plus urgents. Du reste, la lecture des traités régionaux et de leurs protocoles annexes permet de constater que pour les politiques sectorielles de développement - agriculture, industrie, transports -, les risques de duplicata ou d'incompatibilité sont minimes, voire inexistantes, dans un continent où tous les secteurs sont prioritaires et où tout - ou presque - reste à faire. Dans ces domaines d'intégration, le problème majeur reste la mobilisation de ressources nécessaires et suffisantes à la réalisation des projets et programmes pertinents déjà conçus et élaborés.

17. Pour les autres organismes de coopération, à objectifs plus spécifiques, **leur implication dans un processus de rationalisation institutionnelle (fusions, absorptions) ne se justifierait que lorsque les communautés régionales auront prouvé leur aptitude à animer et gérer un processus d'intégration à dimension multisectorielle.** Pour des institutions dont les moyens couvrent à peine les budgets de fonctionnement et pour d'autres qui n'arrivent pas à démarrer leur schéma de désarmement tarifaire, un tel niveau de fiabilité est loin d'être atteint.

18. La régionalisation des règles du marché dans chaque espace d'intégration s'impose donc comme priorité, pour éliminer l'essentiel des blocages générés par les chevauchements institutionnels. Cette action, pour être efficiente devrait s'accompagner d'un choix judicieux d'instruments et mécanismes performants pour la mise en oeuvre des politiques commerciales, la multiplicité des cadres institutionnels n'expliquant pas tous les blocages et autres déboires des schémas de libéralisation des échanges.

C. Les paramètres généraux des marchés régionaux

19. Les traités régionaux et leurs protocoles annexes contiennent tous des dispositions définissant les politiques communautaires en matière d'échanges commerciaux et fixant les règles, les instruments et les mécanismes de la coopération commerciale. Ce sont ces dispositions qui devraient faire l'objet d'uniformisation dans chaque espace régional, après une analyse comparative de leur dimension doctrinale, de leur applicabilité dans le contexte africain, des réussites et des échecs enregistrés dans leur mise en oeuvre.

1. Les schémas de libéralisation des échanges

20. Dans la quasi-totalité des OIG à vocation d'intégration, le développement des échanges commerciaux est envisagé à travers des projets d'union douanière avec le principe d'une élimination des barrières non tarifaires, des schémas de désarmement douanier et la mise en place progressive d'un tarif extérieur commun.

21. Une union douanière de type classique a des chances de réussite quand les économies des pays membres sont pleinement concurrentes au moment de la création de l'union. A contrario, elle paraît peu apte à favoriser un développement équilibré lorsqu'elle est instituée entre des pays en développement ayant entre eux des niveaux d'industrialisation assez différents.

22. Dans les pays en développement le processus d'intégration doit viser à la fois la croissance économique et une répartition judicieuse des fruits de cette croissance entre les différents partenaires. Une union douanière de type classique ne permet pas de réaliser ces deux objectifs à la fois puisque le simple abaissement des barrières tarifaires, sans contrepartie, favorise l'écoulement des produits des pays les plus avancés et de ce fait, loin de corriger les déséquilibres existants, tend à les aggraver.

23. Si dans la plupart des traités régionaux africains il est prévu une franchise totale des droits et taxes d'entrée pour les produits du cru et les produits de l'artisanat traditionnel, **le régime des produits industriels est généralement plus nuancé, dans sa finalité, son étendue ou son calendrier de mise en oeuvre.** Ainsi, des abattements fiscaux gradués (ZEP), des régimes de préférences négociées (CEAO-UEMOA) ou des schémas de désarmement linéaire plus ou moins étalés dans le temps, modulés selon les types de produits ou la classification des Etats (CEDEAO) sont conçus et adoptés çà et là, pour prendre en compte l'inégal niveau de développement des différents partenaires, le souci de chaque Etat de promouvoir une industrie nationale et les contraintes budgétaires.

24. Diverses approches de libéralisation des échanges et plusieurs calendriers de mise en oeuvre se retrouvent ainsi dans le même espace régional, créant de facto, autant de mini marchés dont, au meilleur des cas, un seul deviendra opérationnel.

25. A ce niveau, l'objectif de la rationalisation serait d'obtenir, pour chaque région, un schéma unique, le meilleur possible, c'est-à-dire celui qui synthétise au mieux les critères d'une libéralisation des échanges, les contraintes industrielles et budgétaires des Etats membres et l'impératif d'un démarrage immédiat.

2. Les règles d'origine

26. Trois critères sont indifféremment utilisés pour conférer l'origine aux produits industriels et par voie de conséquence l'éligibilité aux régimes préférentiels. Ce sont :

- a) Les quantités et/ou valeurs des matières premières utilisées;
 - b) Le pourcentage de valeur ajoutée dégagée par rapport au prix de revient ex usine du produit;
- et
- c) La répartition du capital entre nationaux et étrangers.

27. Les deux premiers critères se retrouvent dans les traités de toutes de les communautés régionales et sous-régionales. Le critère "matières premières" correspond à un objectif de mise en valeur des ressources du sol et du sous-sol des Etats membres et celui de "valeur ajoutée" est censé refléter le degré d'intégration d'un produit dans le tissu industriel communautaire.

28. Au passage, il est bon de noter que le concept de valeur ajoutée tel qu'il ressort des différents traités et protocoles régionaux, ne correspond pas à la définition académique du terme. Du point de vue doctrinal, valeur ajoutée = prix de revient du produit-coût des consommations intermédiaires.

29. Dans les dispositifs juridiques des institutions africaines, la valeur ajoutée prise comme référence comprend tous les éléments du prix de revient obtenus sur le territoire douanier de la communauté, y compris les matières premières et les matières consommables originaires de l'un quelconque des Etats membres. Autrement dit, cette valeur ajoutée correspond à la différence entre le prix de revient ex usine hors taxes du produit et le coût des éléments importés de pays tiers ce qui, par ailleurs, facilite l'obtention de l'origine communautaire.

30. Par contre, **la participation des nationaux au capital des entreprises éligibles, qui s'ajoute dans certaines communautés - CEDEAO, CEEAC, ZEP - aux deux premiers critères de manière cumulative, n'est pas prise en compte dans d'autres institutions sous-régionales - CEAO/UEMOA, UDEAC - constituant ainsi un facteur de divergence sensible entre des systèmes de marché conçus pour une même région.**

31. L'exigence d'une participation des nationaux au capital des entreprises agréées paraît, à priori, très légitime. **Elle vise en principe, à privilégier, dans le jeu des préférences tarifaires, les entreprises nationales ou constituées par des nationaux pour éviter ou minimiser les transferts vers l'étranger de profits générés ou entretenus par l'existence d'un marché régional.** Cependant, nonobstant la légitimité et même la générosité d'un tel principe, ce critère cumulatif d'éligibilité apparaît en porte-à-faux avec les réalités économiques actuelles des Etats et leurs politiques nationales de développement.

32. La principale caractéristique des économies nationales c'est qu'elles ne dénotent pas - ou peu - une réelle autonomie dans les processus d'accumulation interne. Du reste, l'une des difficultés rencontrées par certains Etats dans leurs programmes de privatisation réside dans l'insuffisance ou la défaillance des repreneurs nationaux. Dans ces conditions, **exiger de toutes les entreprises industrielles des parts de capitaux nationaux de 30 à 51% - CEDEAO, CEEAC, ZEP - relève d'une méconnaissance des environnements socio-économiques nationaux et risque d'aboutir, au meilleur des cas, à un usage abusif de prête-noms et autres faire-valoir, sans résoudre pour autant l'équation des transferts des profits.** La difficulté d'appliquer un tel critère à tout un ensemble régional est bien illustrée par l'annexe III - article 15 - Règle 2.1 et 2.2 du Traité de la ZEP qui prévoit un taux "normal" de 51% et six (6) taux dérogatoires au profit de sept Etats membres.

33. Par ailleurs, les politiques économiques nationales, plus encore en ces temps d'ajustement structurel et de désengagement des Etats, sont axées sur le libéralisme, la promotion de l'initiative privée et l'ouverture aux capitaux étrangers.

34. En témoignent les programmes nationaux de privatisation, l'ouverture de bourses des valeurs, l'élaboration de codes des investissements avec de multiples avantages incitatifs, la création de zones franches industrielles ou commerciales, et plus récemment, l'adoption d'un droit harmonisé des affaires conçu principalement pour "protéger" les capitaux étrangers investis dans les Etats francophones.

35. **On ne peut vouloir attirer massivement les investisseurs étrangers et en même temps créer un marché régional qui leur soit virtuellement fermé.** Visiblement, sur cette question, la plupart des communautés régionales ne se sont pas adaptées au nouvel espace économique néo-libéral qui se met en place dans les Etats africains.

36. En résumé, une nouvelle approche de la rationalisation devrait avoir, en matière de règles d'origine, deux objectifs précis :

a) Unifier, dans chaque espace régional, les taux de matières premières et de valeur ajoutée requis pour conférer l'origine communautaire aux produits industriels; et

b) Reposer, en termes interrogatifs, **la pertinence d'un critère cumulatif de participation des nationaux au capital**, eu égard aux nouvelles politiques économiques mises en oeuvre dans les Etats.

3. Les certificats d'origine

37. Ce sont les documents authentifiant l'origine communautaire des produits faisant l'objet de transactions commerciales entre les Etats membres. Ils sont généralement édités par les communautés et mis à la disposition des opérateurs économiques par le biais des services du commerce extérieur ou des chambres

consulaires. Un certain nombre d'informations y sont portées à l'intention des administrations du pays importateur. Ce sont notamment :

- a) Les identités de l'expéditeur et du destinataire;
- b) L'Etat membre d'origine;
- c) La sous-position de la nomenclature tarifaire;
- d) La nature, la marque et les numéros des colis;
- e) Les quantité et valeur de la marchandise;
- f) Le critère utilisé pour conférer l'origine au produit; et
- g) Les visas des autorités administratives du pays d'exportation : douanes, commerce extérieur et/industrie.

38. Des demandes de vérification et les réponses y afférentes peuvent être insérées dans le même document ou faire l'objet d'un document spécifique (ZEP).

39. Entre communautés d'un même espace régional, les différences majeures devraient se situer au niveau des règles d'origine, de la position tarifaire (nomenclature) et du modèle de déclaration d'exportation; les autres informations se retrouvent généralement dans tout dossier d'import-export.

D. Unification des règles d'origine et des nomenclatures

40. **L'unification des règles d'origine et des nomenclatures devrait faciliter l'uniformisation de tous les documents d'accompagnement :**

- a) Déclaration d'exportation;
- b) Certificat d'origine;
- c) Détaxation TVA; et
- d) Modèle de facturation.

1. Les mécanismes de compensation

- a) Le principe

41. Les premières tentatives d'union douanière, en Afrique de l'Ouest notamment, ont révélé très tôt la **précarité d'une libéralisation des échanges sans contrepartie**, les recettes douanières étant vitales pour la plupart des Etats du continent et la disparité des niveaux de développement des différents partenaires ne permettant pas des échanges équilibrés, particulièrement pour les produits industriels. Pour éviter que des Etats ne soient confinés au rôle passif d'importateurs nets et aggraver ainsi les déséquilibres hérités de la période coloniale, la plupart des institutions d'intégration de la seconde génération - CEAO d'abord, puis CEDEAO, CEEAC, COMESA, Union du Maghreb arabe (UMA) - ont introduit dans leurs textes de base le principe d'une compensation totale ou partielle des pertes de recettes fiscales qui seront générées par l'application des régimes préférentiels. Des fonds de compensation ont ainsi été créés mais leur faible - ou

irrégulière - alimentation reste l'une des causes de retard dans la mise en oeuvre des schémas de libéralisation des échanges.

42. Au besoin, il est bon de rappeler que dans l'Union européenne (UE), citée aujourd'hui comme exemple et référence en matière d'intégration, seule l'Allemagne est régulièrement un contributeur net. Ce sont les montants compensatoires et autres subventions aux régions dites "les moins favorisées" (Europe méridionale, Irlande) qui ont permis au Marché commun de fonctionner harmonieusement et la perspective de leur démantèlement - même partiel - sous la pression des Etats-Unis, a mis à rude épreuve la cohésion européenne lors des conclusions de l'Uruguay Round.

43. **Le principe d'une compensation** dans un espace d'intégration donné n'est donc pas propre au continent africain et **se justifie comme mode et instrument de régulation du partage des bénéfices et autres effets induits générés par le marché régional**. Tout régime préférentiel appliqué dans le cadre d'une communauté économique a pour finalité le développement des échanges de produits originaires qui, autrement, ne seraient pas - ou seraient moins - concurrentiels. Il instaure progressivement une substitution des produits importés de pays tiers par leurs similaires fabriqués localement et ayant généralement un prix de revient plus élevé. Les effets immédiats en sont une amélioration des termes de l'échange et de la balance commerciale pour les pays exportateurs nets et, à contrario, une détérioration des mêmes agrégats pour les autres.

44. Les versements compensatoires, comptabilisés comme transferts sans contrepartie, contribuent à corriger, au niveau de la balance des paiements des pays importateurs nets, les déséquilibres de leurs balances commerciales générés ou amplifiés par le développement des échanges intracommunautaires. Ce principe étant communément admis, il reste à uniformiser, dans chaque espace régional, les modes d'alimentation des fonds, les critères de détermination des clés de contribution et les niveaux (taux) de compensation des moins-values fiscales, toutes données qui restent assez disparates, notamment en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale.

45. Pour les modes d'alimentation, les communautés utilisent soit le régime des contributions à des budgets annuels, soit un mécanisme de dotations en capital, selon que le fonds est réservé exclusivement à la compensation ou qu'il assure également le financement du développement. Dans le premier cas, les clés de contribution sont généralement fonction de la participation de chaque Etat aux échanges commerciaux intra-communautaires. Dans la seconde hypothèse, les apports des Etats sont indexés à quelques agrégats macro-économiques, le PIB notamment.

b) Les taux

46. Pour les niveaux de compensation, le processus d'uniformisation devrait également s'accompagner d'une réduction des taux actuels pour les rendre compatibles avec les possibilités de financement des Etats - 100% à 60%, par exemple.

47. Tout système de compensation se traduit par un transfert réel de ressources des Etats exportateurs nets aux importateurs nets. Il s'apparente ainsi à un mécanisme multilatéral de subventions à l'exportation et de dégrèvements fiscaux à l'importation pour les produits éligibles aux régimes préférentiels. Dans tous les cas où ces transferts prendraient des proportions importantes, les Etats contributeurs nets seraient tentés de limiter leurs échanges intra-communautaires en bloquant les agréments ou en diminuant les préférences, toutes solutions contraires aux objectifs de l'intégration. A la CEAO, une session de révision des agréments a abouti en 1984, à 58 retraits unilatéraux et à une hausse générale des taux de la taxe de coopération régionale (TCR), hausse demandée par les principaux pays exportateurs - Côte d'Ivoire, Sénégal - dans le seul souci de réduire leurs contributions au Fonds communautaire de développement (FCD), et il a fallu une décision politique (1/84/CM) pour geler les résultats de cette négociation et éviter ainsi un retour en arrière.

48. Du côté des pays importateurs, le risque majeur se situe dans une relative dépendance par rapport à ces transferts budgétaires. S'ils deviennent une source importante de recettes fiscales, leur paiement régulier peut devenir un frein à l'industrialisation nationale, celle-ci pouvant s'avérer plus onéreuse que l'importation, avec compensation des mêmes produits. En cas de paiements irréguliers, les tentations seront grandes pour ces Etats soit de manipuler la fiscalité intérieure pour atténuer l'impact des moins-values budgétaires, soit de bloquer le schéma de libéralisation des échanges en levant des mesures protectionnistes et autres entraves administratives.

49. Il existe donc, virtuellement, **un conflit d'objectifs entre les schémas de désarmement tarifaire et les mécanismes de compensation**, et en ces temps d'ajustement structurel et de rigueur budgétaire, la plupart des Etats privilégieront la fonction financière de l'impôt au détriment de sa fonction économique.

50. Un taux de compensation assez élevé - 80% à 100% - peut se concevoir, au début d'un processus d'intégration, avec des préférences tarifaires relativement faibles. A contrario, un désarmement intégral, doublé d'un taux de compensation élevé, se traduira inmanquablement par un effort budgétaire massif et permanent des pays exportateurs nets, ou par un blocage de tout le système pour non-paiement ou paiement irrégulier des montants compensatoires.

51. Dans la dernière étude réalisée par l'IDEP sur le problème de la rationalisation on peut lire à la page 96 : *"A la CEDEAO, la charge que constitue pour les budgets nationaux la nécessité de contribuer au Fonds de compensation sert à décourager les exportations. Plus un pays réussit à exporter, plus importante est sa contribution... Le nombre relativement peu élevé de produits particuliers proposés pour être inclus dans le système a été attribué à ce problème"*.

52. **Il faut donc trouver un point d'équilibre entre ces différentes exigences** pour permettre un démarrage harmonieux des systèmes de marché. **Une baisse raisonnable des taux de compensation paraît aujourd'hui possible et réalisable** du fait de la conjonction de deux facteurs :

a) La diminution sensible de la fiscalité d'entrée de droit commun perceptible dans tous les Etats engagés dans des programmes d'ajustement structurel; et

b) L'accroissement du volume des importations intracommunautaires qui serait consécutif à l'application des régimes préférentiels.

53. Le premier facteur devrait réduire, en valeur absolue, le montant des moins-values et le second devrait accroître les recettes fiscales du fait de l'élargissement corrélatif de l'assiette des impôts indirects, TVA notamment.

54. Un taux de compensation de l'ordre de 60% devrait permettre de concilier l'objectif de développement des échanges, le principe de la compensation et les contraintes budgétaires des Etats.

c) Les modes de compensation

55. Sur la même lancée, le processus d'unification des mécanismes régionaux de compensation pourrait également s'accompagner d'une réforme des modes de compensation. Jusque-là, les rédacteurs des traités régionaux ont privilégié l'aspect budgétaire, les transferts s'opérant intégralement au profit des budgets de fonctionnement des Etats membres. Cette affectation trouve sa ratio-legis dans la nature même des versements compensatoires qui viennent combler des moins perçus de droits et taxes d'entrée. Il paraît néanmoins possible d'envisager l'opportunité d'une affectation totale ou partielle du montant de la compensation au budget d'investissement des pays bénéficiaires, de manière à renforcer leur appareil de production et leur permettre de participer davantage aux échanges intracommunautaires. Ainsi, les versements compensatoires pourraient alimenter en priorité, des fonds nationaux d'investissement et/ou d'équipement, qui soutiendraient

durablement les petites et moyennes industries, le développement des infrastructures et l'emploi. Une telle mutation des modes de compensation donnerait une nouvelle dimension aux marchés régionaux, la libéralisation des échanges générant aussi des ressources qui seront affectées directement aux programmes de développement des Etats les moins industrialisés.

2. La nomenclature tarifaire et statistique

56. C'est l'un des principaux instruments de gestion de la fiscalité de porte et du commerce extérieur. A une échelle régionale, il permet une désignation et une codification communes des marchandises, une comptabilisation sur une base unifiée des échanges intracommunautaires, la comparabilité des statistiques du commerce extérieur, le calcul et la vérification des moins-values de recettes fiscales. Le principe de l'adoption et de l'utilisation d'une même nomenclature est prévu par tous les traités instituant des communautés économiques en Afrique. **L'unification de cet instrument dans chaque espace régional et même à l'échelle du continent ne devrait pas poser des difficultés majeures**, la plupart des Etats étant signataires ou ayant adhéré à la **Convention sur le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises**. Le Système harmonisé, comme son nom l'indique est une synthèse de la nomenclature du Conseil de coopération douanière (NCCD), de la Classification type du commerce international (CCTI - Révision 2), de la nomenclature tarifaire de l'Association latino-américaine de libre échange et des tarifs douaniers du Japon, du Canada et des Etats-Unis.

57. Pour tous les Etats et institutions ayant déjà appliqué le SH ou qui sont en voie de le faire, le travail d'unification devrait se limiter aux spécifications nationales ou régionales (7° et 8° chiffres des sous-positions). Notons au passage qu'une telle action avait déjà été engagée entre la CEAO et la CEDEAO sur financement du Fonds européen du développement (FED).

58. L'unification des nomenclatures au niveau de chaque espace régional devrait également aboutir à l'utilisation de modèles harmonisés de déclaration en douane, de manière à faciliter la tâche des opérateurs économiques et des administrations nationales.

59. Tels sont les principaux instruments qui devraient être uniformisés, dans un premier temps, pour les institutions opérant dans chacune des régions définies par l'OUA. Ce processus d'unification ne devrait toutefois **pas être synonyme d'un nivellement par le bas (minimum commun) ou d'un alignement pur et simple sur les règles de telle ou telle institution (rationalisation par soustraction)**. Il doit être la résultante **d'une analyse comparative des instruments et mécanismes existants**, de leur applicabilité, de leur degré d'efficacité, des réussites et des échecs enregistrés dans leur mise en oeuvre. Le processus d'harmonisation ou de rationalisation des marchés régionaux s'accompagnerait ainsi d'une amélioration de leurs règles de base avec plus de pragmatisme et une efficacité accrue.

E. Mesures d'accompagnement pour un renforcement des marchés régionaux

60. Les désarmements douaniers et autres préférences tarifaires consentis dans le cadre des organismes d'intégration sont conçus comme des instruments de promotion des échanges commerciaux entre Etats membres d'un espace donné. Leur efficacité et leur viabilité restent toutefois tributaires, en amont et en aval, du droit communautaire, de la fiscalité d'entrée applicable aux produits originaires de pays tiers, de la fiscalité intérieure indirecte et de la politique des prix des Etats membres.

1. La protection extérieure

61. Dans le cadre des nouvelles politiques économiques mises en oeuvre dans les Etats, il est notamment suggéré :

- a) D'éviter des préférences régionales qui pourraient avoir pour effet de détourner le commerce extérieur de sources moins coûteuses;
- b) D'utiliser des barrières douanières relativement faibles à l'égard des tierces parties;
- c) De donner aux préférences tarifaires un caractère provisoire et de les inscrire dans une perspective de réduction générale et sensible de la protection extérieure.

62. C'est le discours laudatif du multilatéralisme tous azimuts, fondé sur la théorie des avantages comparatifs, et tenue par certaines institutions internationales - Banque mondiale notamment - et quelques pays développés. Cette logique du multilatéralisme s'est traduite, en Afrique, par des abattements tarifaires massifs, "imposés" dans le cadre des programmes d'ajustement structurel (PAS) et plus récemment par l'initiative trans-frontalière (Cross-Border Initiative - CBI) qui s'apparente, à plusieurs égards, à une remise en cause des espaces régionaux d'intégration.

63. Paradoxalement, cette vision d'une Afrique sans barrières douanières et sans préférences tarifaires s'accompagne d'un retour en force du régionalisme comme solution possible aux problèmes majeurs de développement, y compris chez les principaux acteurs de l'économie mondiale. Les Etats-Unis, jusque-là ardents défenseurs de l'approche multilatérale, et pour relever le défi posé par l'Union européenne et le Japon, ont créé une zone de libre échange avec le Canada et le Mexique. L'Europe se consolide dans la perspective d'une union économique et monétaire et les pays de l'ASEAN ont transformé leur association en ZLE. **Le monde développé se divise ainsi en blocs commerciaux, avec désarmement tarifaire et traitement préférentiel entre leurs partenaires respectifs.** Par ailleurs, il est de notoriété publique que les pays de l'Asie du sud et de l'est - Japon et Corée du Sud notamment - ont pleinement utilisé et utilisent encore l'arme protectionniste dans leurs relations commerciales avec l'Europe et les Etats-Unis. De même, les dernières élections européennes ont été marquées entre autres par l'apparition de courants politiques autour du discours protectionniste, revendiquant ouvertement le renforcement des frontières douanières à l'endroit des produits asiatiques et la lutte contre les délocalisations industrielles.

64. Dans ce contexte général, **exiger du continent africain une ouverture systématique de ses frontières et un démantèlement de ses espaces régionaux** paraît pour le moins irrationnel et inopportun. L'Afrique ne peut éviter une marginalisation certaine qu'en réussissant son propre processus d'intégration économique. Or, un espace d'intégration n'a de sens et de raison d'être que s'il offre à ses opérateurs économiques des avantages substantiels vis à vis de la concurrence extérieure. **Les concepts de protection extérieure et de traitement préférentiel entre Etats d'une même zone sont inhérents à tout processus d'intégration parce qu'ils délimitent les contours du territoire douanier et de l'espace économique.**

65. Une protection démesurée peut aboutir à la réalisation de superprofits pour les industriels, au gaspillage et à une mauvaise allocation des ressources disponibles. Elle est parfois perçue comme une incitation au laxisme ou une prime à la mauvaise gestion et génère, dans tous les cas, une perte de revenu réel dans le pays producteur. A l'autre extrême, un désarmement tarifaire trop prononcé est le moyen le plus sûr d'étouffer les industries naissantes, nationales ou régionales. Un juste milieu doit donc être trouvé si l'on veut donner une consistance aux marchés régionaux. Dans la plupart des cas, les traités prévoient l'adoption et la mise en application de tarifs extérieurs communs (TEC). Excepté l'UDEAC (CEMAC), aucune des institutions africaines n'a franchi l'étape première qu'est la consolidation des droits, principalement à cause de l'instabilité fiscale générée par les PAS nationaux. En attendant la réalisation des TEC, les

communautés régionales devraient négoier, avec les institutions de Bretton Woods, au nom des Etats membres, le principe d'un niveau de protection minimale, indispensable à tout espace d'intégration. Ce principe acquis, les travaux porteraient, dans un premier temps, sur les principaux produits échangés ou disponibles dans chaque communauté, avec la possibilité d'aligner la fiscalité d'entrée sur l'état qui aurait les taux les plus élevés.

66. Une telle action aurait plusieurs mérites, notamment :

- a) Donner une plus grande consistance aux régimes préférentiels définis dans les traités régionaux;
- b) Atténuer les disparités fiscales, source de contrebande et de commerce parallèle entre Etats; en Afrique de l'Ouest, la Gambie et le Bénin sont devenus des pays de réexportation via le secteur informel, au détriment de quelques-uns de leurs voisins;
- c) Introduire une dimension régionale dans les réformes fiscales et tarifaires initiées dans le cadre des PAS nationaux;
- d) Fournir une base de départ pour la mise en place des tarifs extérieurs communs.

2. La fiscalité intérieure indirecte

67. C'est l'ensemble des impôts sur la dépense, généraux et particuliers qui frappent la production, la commercialisation et la consommation des biens et services à l'intérieur d'un Etat. Ils se situent donc en amont et en aval des régimes tarifaires préférentiels.

68. En amont, c'est-à-dire dans le pays d'exportation, les institutions régionales devraient veiller à une bonne application d'un système de taxe sur la valeur ajoutée avec déductions physiques et financières. Ces déductions permettent d'éviter une taxation cumulative des investissements et des produits finis et introduisent une neutralité de la taxe par rapport à la longueur des circuits de production et de distribution.

69. Le risque de surcharge fiscale pèse principalement sur les investissements qui supportent la TVA au moment de leur réalisation et qui sont utilisés pour produire des biens et services, qui seront taxés à leur tour, et dont le coût de revient comprend déjà une part représentative de l'usure des machines et autres valeurs immobilisées. L'idéal serait d'avoir dans tous les Etats un régime de déductions généralisées, qui éliminerait les effets inflationnistes liés à un impôt sur les transactions commerciales et allègerait les coûts de production industrielle. Le système TVA mis en place devrait également **garantir une détaxation à l'exportation, corollaire de l'impôt sur la dépense, qui n'est dû qu'au lieu de consommation ou d'utilisation du bien ou service**. Le respect de ce principe de territorialité suppose que toutes les taxes acquittées en amont fassent l'objet d'un dégrèvement total qui se traduirait soit par une restitution, soit par un crédit d'impôt au bénéfice du producteur ou de l'exportateur. **Le produit doit arriver hors taxes à la frontière**, ce qui assurera mieux sa compétitivité sur les marchés extérieurs.

70. Sans un système TVA avec droit à déductions assez étendu et détaxation à l'exportation, les préférences tarifaires consenties dans le cadre des communautés régionales auront peu d'effet sur la position concurrentielle des produits agréés, leurs similaires originaires de pays tiers bénéficiant déjà de ces deux atouts, sans préjudice des possibilités de subventions à l'exportation ou des pratiques de dumping (produits laitiers européens, textiles et articles divers du Sud-Est asiatique).

71. En aval, c'est-à-dire dans l'Etat d'importation, **les préférences communautaires sont supposées protégées par la clause du traitement national** (Principes généraux du GATT), stipulée dans tous les traités régionaux. Cette disposition, qui prohibe tout traitement fiscal discriminatoire entre produits nationaux et

leurs similaires importés, appelle une grande vigilance au niveau communautaire, dans tous les cas où l'Etat importateur ne produit pas les biens concernés.

72. Le second risque, à ce niveau, réside dans la manipulation à la hausse des taux des taxes sur le chiffre d'affaires et des taxes de consommation. Les impôts indirects ont toujours un effet instantané sur les prix, et toute augmentation des prélèvements fiscaux réduit la "marge psychologique" de décision du consommateur. En la matière, le rôle des institutions régionales est d'élaborer et faire adopter un système fiscal indirect harmonisé, comme pour le tarif extérieur. Avant la réalisation d'un tel objectif, il s'agira de veiller au maintien de taux raisonnables pour la TVA et à la limitation des impôts particuliers sur la dépense. Par ailleurs, les Etats et les communautés devraient chercher ensemble les voies et moyens d'arrêter la prolifération des "taxes sauvages", véritables "prébendes", indûment perçues par des fonctionnaires, notamment au passage des frontières et lors des contrôles routiers. Une étude réalisée en Afrique de l'Ouest en 1992, avec le concours du Corps commun d'inspection (CCI) a montré, entre autres, que ces prélèvements pouvaient atteindre dans certains cas - bétail sur pied notamment -, 50% des frais de transport-transit inter-Etats.

3. La politique des prix

73. Le volet "prix" des PAS s'est traduit dans presque tous les Etats africains par l'institution d'un régime de liberté quasi généralisée. Sans remettre en cause cette option qui s'inscrit dans la logique du nouvel espace économique néo-libéral mis en place dans les Etats, il est permis de penser que les produits bénéficiant de préférences tarifaires importantes pourraient faire l'objet d'un suivi à posteriori. Un système de surveillance simplifiée serait de nature à éviter un détournement systématique de la préférence au seul profit des importateurs et des intermédiaires. La pleine efficacité des mécanismes des marchés régionaux est aussi tributaire de la répercussion des préférences tarifaires sur les prix au consommateur. A cette fin, une concertation entre les secrétariats exécutifs des communautés régionales et les représentants des chambres consulaires devrait permettre une gestion consensuelle et harmonieuse des prix des produits bénéficiant de fortes préférences, dans l'intérêt bien compris des opérateurs économiques et des consommateurs.

F. Perspectives

74. Les différentes questions traitées ci-dessus peuvent constituer l'ossature d'une nouvelle approche du problème de la rationalisation et du renforcement des communautés régionales, graduelle et axée prioritairement sur l'unification des règles du marché.

75. Cette démarche n'est pas exclusive des autres politiques sectorielles d'intégration ni d'un regroupement des cadres institutionnels en tant que finalité du processus de rationalisation pour les raisons suivantes :

a) D'abord parce qu'en termes d'objectifs, la ligne de démarcation entre marché et système de production n'est pas évidente, nonobstant les multiples débats académiques et les ouvrages de doctrine consacrés aux théories dites "alternatives" de l'intégration, un marché est toujours conçu pour la commercialisation des biens et services d'un espace donné et son expansion est synonyme d'un développement des activités de production dudit espace. Du reste, tous les traités régionaux africains ont très largement intégré ces deux dimensions et mis en évidence leur interaction;

b) Deuxièmement, parce qu'il n'existe pas de contradictions majeures entre les politiques et stratégies sectorielles définies dans les traités régionaux et sous-régionaux et **il y a peu de risque de duplicata ou de chevauchements dans des domaines où tout ou presque reste à faire sur le continent africain** : transports, industrie, agriculture. Dans ces domaines sectoriels, le principal défi reste la mobilisation de ressources régulières et suffisantes pour la mise en oeuvre des politiques et stratégies déjà définies. Cette mobilisation n'est du reste envisageable qu'avec l'engagement sincère des Etats.

76. **Les contradictions ou divergences majeures résident dans les systèmes de marché** prévus par des traités instituant des communautés économiques dans une même région, et dans un domaine où toute différence est synonyme d'exclusion réciproque. En procédant à l'unification des règles du marché dans chaque espace régional, on supprimerait l'essentiel des problèmes d'ordre opérationnel créés par la multitude d'OIG à vocation d'intégration.

77. Par ailleurs, les multiples initiatives prises depuis le début de la décennie 80, notamment en Afrique de l'Ouest, n'ont pour l'instant abouti à aucun résultat dans l'objectif de rationalisation. **Aucune fusion ou absorption n'a été réalisée; chaque institution a été, à un moment donné ou à un autre, réaffirmée dans son opportunité, sa mission et ses objectifs par les mêmes décideurs politiques, et celles qui ont été dissoutes ont été immédiatement remplacées par de nouvelles, toutes choses qui appellent une autre démarche pour sortir de l'impasse actuelle.**

78. L'approche préconisée dans ce document viserait au moins à apporter une solution urgente aux problèmes opérationnels posés par la coexistence de schémas d'intégration différents. Au plus, elle serait l'étape première d'un processus de rationalisation par voie institutionnelle.

79. De même que l'intégration ne peut se faire qu'avec et par les Etats, **la rationalisation n'a de chance de réussir qu'en prenant en compte les réalités du moment et en impliquant toutes les communautés et unions économiques, sans exclusive ni à priori.**

80. La formulation et l'éventuelle mise en oeuvre de l'approche ainsi définie, en termes de programme ou sous programme, nécessiteront, comme action préalable, une mission circulaire auprès des secrétariats exécutifs de toutes les institutions à vocation d'intégration, avec les objectifs ci-après :

- a) Présenter l'approche préconisée aux responsables et experts des institutions concernées et susciter leurs réactions;
- b) Identifier les communautés disposées à s'engager dans ce programme;
- c) Procéder à une analyse comparative des instruments et mécanismes de marchés prévus par chaque traité;
- d) Recueillir des informations sur l'expérience et les enseignements tirés de la gestion de chacune des politiques commerciales : mise en application; réussites; difficultés; et perspectives;
- e) Apprécier la prédisposition des responsables des institutions à accepter une éventuelle remise en cause de tout ou partie des instruments de leurs schémas d'intégration pour l'objectif d'unification du marché régional;
- f) Déterminer le nombre et la nature des travaux nécessaires dans chaque espace régional: études, négociations, modifications de textes;
- g) Evaluer le coût d'un tel sous-programme : missions, consultations, réunions, séminaires; et
- h) Définir une stratégie et un calendrier de mise en oeuvre.

81. Il reste cependant que la rationalisation des OIG et l'harmonisation de leurs programmes doivent aller de pair avec celles des institutions techniques d'appui (parrainées par la CEA). Un rapport a été présenté à cet effet à la dix-neuvième et à la vingtième réunions de la Conférence des ministres. Il est souhaitable que les ministres se prononcent sans équivoque sur ce rapport et sur les avis qui ont été recueillis conformément au mandat donné au secrétariat.

82. La rationalisation des OIG et des institutions parrainées par la CEA ne dispense pas les Etats de l'obligation qui leur est faite de doter ces institutions de moyens adéquats pour leur permettre de mener à bien leurs missions. Les contributions annuelles sont devenues aléatoires. Il faudrait s'orienter vers la mise en place de mécanismes de ressources propres susceptibles de garantir à ces institutions une certaine autonomie financière. C'est l'objet des propositions qui suivent.

IV. PROBLEMATIQUE DU FINANCEMENT DE L'INTEGRATION EN AFRIQUE

A. Elaboration et mise en oeuvre de mécanismes de ressources propres dans les communautés régionales

83. Au nombre des obstacles et difficultés qui freinent le processus d'intégration figurent très certainement et en bonne place, l'inexistence, l'inadéquation et/ou l'irrégularité des moyens financiers nécessaires à la réalisation des objectifs définis. Or, en Afrique comme ailleurs, l'intégration a un prix et il faut le payer ou y renoncer.

84. La mise en oeuvre des traités régionaux et partant celui de la CEPA est largement tributaire de l'efficacité des solutions qui seront apportées au problème du financement de l'intégration.

1. Les perspectives de solution : l'option pour des ressources propres

85. Le principe d'un mécanisme de ressources propres comme solution au problème est aujourd'hui très largement admis tant dans les discours politiques que dans le droit positif de nos institutions d'intégration.

86. Ainsi, le Traité révisé de la CEDEAO/ECOWAS (article 72), le Traité instituant le Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (article 168), le Traité de la CEPA (article 82;2) et plus récemment celui de l'UEMOA (articles 54 & 55) prévoient formellement la mise en place de mécanismes de ressources propres devant assurer entièrement ou partiellement le financement des projets et programmes communautaires.

87. Cependant, dans la pratique, seule la CEAO (qui cède la place à l'UEMOA) avec le Prélèvement communautaire de solidarité (PCS), a franchi les étapes de la conception, de l'élaboration, de l'adoption et même d'un début d'application (cinq pays/sept) d'un tel système sur le continent, expérience qui a intéressé par ailleurs les responsables de l'UDEAC et de la CEEAC.

88. L'article 72 du Traité révisé de la CEDEAO reprend in extenso certaines dispositions du Protocole "R" CEAO et les articles 54 et 55 du Traité de l'UEMOA prévoient la même assiette fiscale que le PCS.

89. Du reste, les deux ans d'expérience de cet instrument dans les Etats qui l'ont mis pleinement en application (Bénin, Mali, Niger) ont permis d'obtenir des résultats très satisfaisants. Au Bénin, par exemple, les recettes de juillet 1990 à juin 1991 (période de crise majeure dans ce pays), avec près de 700 millions de FCFA, ont couvert les contributions dudit Etat aux budgets et fonds de la CEAO et les reliquats ont permis d'apurer ses arriérés de contributions aux budgets de fonctionnement de la CEDEAO et au Fonds de compensation de Lomé (cf rapport d'évaluation PCS, exercice fiscal 1990; Secrétariat général CEAO, pp. 11 et 12).

90. En partant de cette expérience, il y a lieu de penser qu'une solution radicale et pérenne au problème du financement de l'intégration est possible et réalisable à l'échelle des régions d'abord, et du continent par la suite.

91. Sa conception, son élaboration et sa mise en oeuvre passent par :

- a) Une définition claire des objectifs à atteindre;
- b) Une étude détaillée et un choix judicieux des paramètres juridiques, fiscaux et techniques avec adaptation de ces paramètres aux spécificités de chaque communauté régionale;
- c) Une méthodologie et un programme de travail à convenir avec chaque institution; et par-dessus tout
- d) Une volonté politique évidente, assortie de mandats précis.

2. Le concept de ressources propres

a) Objectifs

92. Comme évoqué plus haut, le premier objectif d'un tel mécanisme est de permettre un financement adéquat et régulier de l'intégration. Il s'agit de mobiliser des ressources permettant de faire face :

- a) Aux charges de fonctionnement des institutions;
- b) Aux besoins des fonds de compensation (là où ils existent); et
- c) Au coût de réalisation des projets et programmes communautaires.

93. Le second objectif - non moins important que le premier - est de déconnecter, autant que faire se peut, avec les budgets et les trésors nationaux. L'intégration économique est irréalisable sans une véritable autonomie financière des communautés régionales. La Communauté européenne devenue l'UE et citée aujourd'hui comme exemple en la matière, a dû recourir à divers instruments de financement autonome (droit de douane, prélèvements agricoles, taxation additive à la TVA) nonobstant le fait qu'elle regroupe des pays développés.

b) Caractéristiques essentielles d'un système de financement autonome

94. La réalisation des objectifs susmentionnés requiert la conception, l'élaboration et la mise en application d'un mécanisme de ressources : a) propres; b) permanentes; c) automatiques; d) en croissance régulière; e) n'opérant pas de prélèvements sur les budgets des Etats; f) équitables; et g) obéissant à l'un des principes fondamentaux de la Communauté économique africaine : La solidarité.

c) Le choix d'un mode de financement

95. Les premières études réalisées sur ce thème à la CEAO en 1982 avaient préconisé plusieurs assiettes alternatives comme bases possibles du financement communautaire. Citons entre autres :

- a) Les exportations de produits agricoles;
- b) Les exportations de produits miniers;
- c) Le tonnage des marchandises importées et exportées;
- d) La consommation énergétique nationale; etc..

96. Aucune de ces assiettes n'a retenu l'intérêt des experts nationaux. Les deux premières avaient la singularité d'être à la fois très stratégiques pour les Etats (cacao, café pour la Côte d'Ivoire, uranium pour

le Niger ...) et de subir de très fortes fluctuations sur les prix, généralement fixés par les marchés internationaux.

97. Le choix éventuel du tonnage des marchandises importées et exportées impliquait l'application d'une multitude de taux, les écarts entre les prix des produits pouvant être énormes; il était en effet inconcevable d'opérer le même prélèvement sur une tonne de coton et une tonne d'uranium, une tonne de céréales et une tonne de pièces détachées.

98. Quant à l'assiette "consommation énergétique", elle avait le handicap majeur de faire porter tout le poids de l'intégration sur la consommation d'un seul type de produits (pétroliers), ce qui devrait se traduire par l'application d'un taux élevé pour faire face aux besoins.

99. L'option pour un prélèvement fiscal : Les objectifs et critères définis pour un mécanisme de ressources propres à une échelle régionale ou continentale militent pour le choix d'un prélèvement fiscal, soit :

- a) Sur une assiette très large et facilement quantifiable;
- b) A rendement substantiel pour un taux unique et raisonnable.

100. L'assiette "importations" : Les importations des Etats membres de produits originaires de pays tiers offrent présentement la matière fiscale qui répond le mieux à toutes ces préoccupations.

101. Du reste l'expérience déjà vécue au niveau de la CEAO et les perspectives définies dans le Traité de l'UEMOA et le Traité révisé de la CEDEAO se fondent toutes sur cet agrégat macro-économique.

102. Avec une telle assiette, le prélèvement serait un impôt sur la dépense, assis sur une partie de la consommation nationale, dû par les importateurs, et payé en dernier ressort par le consommateur final du produit, en application du droit de répercussion propre aux impôts indirects.

103. Avantages et contraintes : L'impôt sur la dépense, qu'il soit général ou particulier, offre les avantages suivants :

- a) Une assiette assez large (importations dans ce cas) qui donne un rendement assez substantiel pour des taux modiques;
- b) Une bonne élasticité entre le rapport taux/base et le rendement; le changement de l'un des paramètres a généralement un effet instantané sur les recettes, tout au moins jusqu'au seuil de tolérance;
- c) Un caractère indolore (anesthésie fiscale) qui le rend psychologiquement plus supportable qu'un impôt direct assis sur le revenu ou la fortune;
- d) Une commodité dans le mécanisme d'application : la base est déterminée par un prix et le produit constitue lui-même le gage de la créance fiscale.

104. Quelques inconvénients existent et se situent notamment au niveau du consommateur redevable.

105. Ainsi, au-delà d'un certain taux, l'impôt sur la dépense peut générer une spirale inflationniste avec ses effets dépressifs sur le pouvoir d'achat des ménages et l'économie dans son ensemble. De même, il a le tort de mettre tous les citoyens, nantis comme déshérités sur un pied d'égalité arithmétique devant la charge fiscale, d'où la nécessité d'appliquer un taux raisonnable, réalisant au mieux l'harmonie entre les objectifs et les contraintes du prélèvement.

106. Notons enfin que l'analogie avec les impôts sur la dépense ferait du prélèvement communautaire un impôt d'affectation plutôt qu'une taxe parafiscale. Les uns comme les autres sont bien connus dans les Etats africains tant dans leur principe que dans leurs modalités d'application. De ce fait, le prélèvement communautaire devrait parfaitement s'intégrer dans les systèmes fiscaux nationaux, sans nécessiter des structures nouvelles ou des stages de perfectionnement pour le personnel qui en aurait la charge. Seule particularité, l'extranéité du prélèvement, corollaire de sa dimension régionale et à terme, continentale.

B. Les paramètres juridiques, fiscaux et techniques d'un prélèvement communautaire

107. C'est l'ensemble des éléments qui entreront en ligne de compte dans la mise en place d'une taxe communautaire avec un redevable communautaire et une tirelire communautaire. Ces paramètres seront étudiés en détail dans chaque communauté régionale de manière à élaborer des textes susceptibles d'être appliqués parce qu'ayant pris en compte les données propres à chaque espace économique. Car - et il faut bien le souligner -, nonobstant la similitude des objectifs et des critères essentiels, une transcription ou une transposition formelle et littérale du Protocole "R" CEAO ne résoudra le problème d'aucune autre institution. Les paramètres qui y sont fixés (base, exo, taux, schéma de recouvrement, régime transitoire ... etc.) sont les résultantes d'une analyse minutieuse des spécificités économiques, fiscales et douanières de cet espace.

108. Le développement qui va suivre explicite les termes de référence de l'étude à réaliser dans chaque communauté régionale, l'harmonisation ou l'uniformisation au niveau continental devant être envisagée dans la quatrième étape du processus de mise en oeuvre du Traité de la CEPA.

1. L'assiette du prélèvement

109. Il s'agira de déterminer, à ce niveau, l'ensemble des produits qui subiront la taxation, les valeurs qui serviront de base et la liste des produits à exonérer.

110. Ainsi, les produits originaires de pays tiers au continent feront l'objet d'une quantification exhaustive et surtout fiable (statistiques des importations); en la matière, les données les plus crédibles restent les statistiques douanières parce que reflétant la valeur des marchandises réellement saisies par l'administration qui aura la charge d'asseoir la taxe, à l'exclusion des fraudes, des évasions et des détournements de trafic.

111. Pour les valeurs taxables, l'objectif sera de définir une valeur en douane qui synthétise au mieux les éléments constitutifs du prix du produit. Les mercuriales, là où elles existent, devront faire l'objet d'une évaluation des manques à gagner ou des surplus de recettes afin d'adapter les paramètres du prélèvement aux exigences de l'équité entre Etats et entre citoyens de la Communauté.

112. Ce souci d'équité impliquera également l'uniformisation de la liste des produits à exonérer, les références à la seule fiscalité nationale entraînant des distorsions d'assiette d'un pays à un autre.

2. Le taux

113. Sa détermination devra résulter du rapport existant entre les besoins financiers à court et moyen terme (cinq ans) de chaque communauté d'une part et la valeur de l'assiette globale (importations de produits originaires de pays tiers) d'autre part.

114. Il est donc impératif de bien cerner tous les besoins financiers - budget de fonctionnement, Fonds de compensation, financement des projets et programmes - afin d'éviter des "renégociations" annuelles et délicates d'augmentation de taux ou d'élargissement de la base.

115. Dans l'hypothèse d'une sous-évaluation des besoins, et à défaut de modifier les paramètres du prélèvement (taux, base) les seules possibilités de recours seront soit l'appel de fonds complémentaires aux Etats et sur leurs budgets, soit le report ou l'abandon pur et simple des projets identifiés, toutes solutions à ne pas systématiser pour une évolution crédible du processus d'intégration.

116. Le taux fixé, l'étude devra faire apparaître des simulations de recettes sur cinq ans au moins et l'apport estimatif de chaque Etat. Ce second élément est particulièrement pertinent, chaque Etat devant à tout moment connaître ce que lui coûte la communauté par rapport à ses propres moyens, par rapport à ses autres partenaires et par rapport aux avantages qu'il retire du processus d'intégration.

3. Le recouvrement

117. C'est la pièce maîtresse du système. L'objectif principal est d'obtenir un schéma de recouvrement n'impliquant pas le trésor. L'idéal serait donc un circuit direct des recettes - bureaux des douanes - banque centrale, ce qui éviterait à la communauté les contraintes du principe d'unicité de caisse des trésors nationaux. Une telle approche est possible et réalisable parce que déjà appliquée au Bénin dans le cadre du PCS/CEAO avec une réussite optimale et une satisfaction partagée par l'Etat béninois et le Secrétariat général de la Communauté.

118. Un schéma de recouvrement qui passerait par le trésor peut donner des résultats appréciables si la volonté politique reste évidente (Mali, 1990 et Niger, 1991); il altère cependant le critère d'automatisme et l'autonomie financière de l'institution régionale.

4. Contrôle et traitement du contentieux

119. La bonne application du système sera aussi fonction du climat de confiance qui existera entre les Etats membres quand au respect des règles du jeu. Un dispositif de contrôle interne sera donc proposé, probablement selon le même mode de suivi que les impôts et taxes d'Etat mais il sera doublé d'un droit de regard du Secrétariat de la Communauté sur l'ensemble des opérations d'assiette, de liquidation, de recouvrement et sur la totalité des documents douaniers et fiscaux concernant le prélèvement : déclarations en douane, bulletins de liquidation, reçus de versement, livres comptables, états récapitulatifs des recettes, etc..

120. Un rapport annuel d'évaluation doit être produit à l'attention des instances supérieures de la Communauté, avec identification des lacunes et manquements, la sanction éventuelle étant toutefois du ressort de la Conférence des chefs d'Etat ou de la Cour de justice.

121. Pour les cas litigieux, l'étude devra spécifier le mode de traitement des infractions aux textes instituant le prélèvement, les limites du pouvoir de transaction des administrations nationales et les compétences des juridictions nationales et communautaires.

5. La gestion du système

122. Au-delà des questions purement fiscales, il importe, pour une vision complète et cohérente du système, d'appréhender un certain nombre de questions inhérentes à un tel mécanisme qui plus est, conçu à une dimension inter-Etatique. Ce chapitre traitera donc, en détail et avec précision :

a) Des aspects comptables du prélèvement : livres à tenir, états récapitulatifs, pièces justificatives;

b) Des institutions financières appelées à recevoir les fonds : il s'agira de définir avec clarté, les modes de tenue et de fonctionnement des comptes dans les banques centrales;

c) De la disponibilité des fonds; toutes les recettes appartiendront-elles à la communauté où celle-ci n'en disposera-t-elle que jusqu'à concurrence des contributions dues par chaque Etat? Là, il sera probablement nécessaire d'instituer un régime transitoire de deux à trois ans, période pendant laquelle il y aura une disponibilité limitée des recettes, le temps d'affiner les paramètres et de vérifier que chaque Etat joue le jeu;

d) De l'affectation des ressources; l'étude et les textes d'application devront fixer un ordre de priorités entre les différents budgets et fonds d'une même communauté; cette hiérarchisation sera indispensable, notamment pour la gestion des exercices déficitaires (recettes du prélèvement inférieures aux prévisions);

e) Du sort des excédents et du traitement des déficits; que deviendront les excédents de recettes sur les dépenses programmées en régime de plein droit? En cas de déficit quel sera le sort des actions déjà programmées ou même initiées?

6. Le problème des chevauchements institutionnels

123. Le continent africain a cette singularité de compter parfois plusieurs organismes d'intégration dans une même région avec comme conséquence des Etats liés par plusieurs traités. Ainsi, en Afrique de l'Ouest, la CEDEAO "cohabite" avec l'UEMOA (précédemment la CEAO) et la MRU; en Afrique centrale, la CEEAC "recouvre" les espaces UDEAC (nouvelle CEMAC), la Communauté économique des pays des Grands Lacs (CEPGL) et Sao Tome-et-Principe; en Afrique de l'Est et en Afrique australe la SADC se trouve à "l'intérieur" du COMESA (ZEP); la Mauritanie est à la fois membre de la CEDEAO et de l'Union du Maghreb arabe, le Zaïre, membre de la CEEAC s'apprêterait également à rejoindre la ZEP, etc., toutes choses qui compliquent les données du problème.

124. Comme il est exclu d'instituer plusieurs impôts d'affectation dans un Etat donné au profit des divers organismes, un mécanisme de partage des recettes devra être trouvé, de même qu'il faudra prendre en compte progressivement le fonctionnement des institutions continentales. Ce volet du problème nécessitera, en plus des études de base, une négociation entre communautés d'une même région.

125. Telles sont, dans toutes leurs complexités, les questions qui devront être traitées dans l'étude à réaliser dans chacune des communautés régionales pour un renforcement durable de ces institutions, étape première du processus de mise en oeuvre du Traité de la CEPA.

126. C'est un programme qui s'inscrit en droite ligne dans la réalisation des objectifs de la Communauté panafricaine - Articles 4, paragraphe 2 a) et b); 6, paragraphe 2 a); 28, paragraphes 1 et 2; 82, paragraphe 2; 88; 89 et 92.

127. A ce titre, il devrait concerner, en plus de la CEA et des communautés régionales, l'OUA, la BAD et le PNUD tant pour sa conception que pour son financement et son exécution.

V. CONCLUSIONS GENERALES

128. Ce "dossier" sur la mise en oeuvre du Traité d'Abuja instituant la Communauté économique africaine fait ressortir que le secrétariat conjoint OUA/CEA/BAD et surtout les pays africains agissent sur trois fronts :

a) L'accélération du processus d'élaboration et d'adoption des Protocoles en vue de la mise en oeuvre du Traité d'Abuja;

b) L'adoption et l'application d'une approche graduée à la rationalisation des divers groupements économiques régionaux et à l'harmonisation de leurs programmes;

c) La mobilisation de ressources propres en vue d'appuyer efficacement et de mettre en oeuvre de manière efficace le Traité instituant la Communauté économique africaine, les ressources extérieures venant en complément et hors de toute condition susceptible d'entraver le processus d'intégration économique au niveau des sous-régions.

129. Un rappel a été également fait de la nécessité d'obtenir des Etats africains un engagement et des directives clairs quant à la rationalisation des institutions techniques d'appui au processus d'intégration du Traité d'Abuja. Tout ceci requiert des actions résolues et urgentes.