

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



49124
Distr.
GENERALE
E/CN.14/497
6 novembre 1970
FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

QUELQUES ASPECTS INSTITUTIONNELS DE LA COOPERATION ECONOMIQUE
AFRICAINNE

M70-2562

QUELQUES ASPECTS INSTITUTIONNELS DE LA COOPERATION ECONOMIQUE
AFRICAINNE

A. Introduction

1. Aux termes de son mandat, la CEA est notamment appelée à "prendre des mesures et participer à leur exécution pour faciliter une action concertée en vue du développement économique de l'Afrique... afin de maintenir et renforcer les relations économiques des pays et territoires d'Afrique... entre eux...", et à "aider à formuler et à mettre au point des politiques coordonnées" pour répondre aux besoins de ses Etats membres. En conséquence, dès sa première session, la Commission a mis l'accent sur la nécessité d'une action coopérative entre les pays africains dans presque tous les secteurs de l'économie. Par sa première résolution, elle chargeait en particulier le Secrétaire exécutif d'établir une liaison avec les organisations inter-gouvernementales africains qui exerçaient des activités dans le domaine du développement économique et social. Ce principe a abouti en pratique à l'élaboration d'une stratégie en vue d'une action concertée non seulement de tous les Etats membres de la Commission mais aussi à l'échelon plus restreint de zones géographiques, si limitées soient-elles, ou de groupes de pays, si réduit qu'en soit le nombre.

2. L'optique continentale avait été déjà préconisée par la Conférence des Etats indépendants d'Afrique avec laquelle la Commission avait souhaité, aux termes de sa première résolution, maintenir des contacts, et a par la suite été adoptée par l'OUA avec laquelle la CEA entretient des relations étroites. Cette méthode a toujours été retenue lorsque le problème en cause le permettait car manifestement, elle mène sans détour au but ultime de l'union économique du continent que visent l'OUA aussi bien que la Commission. L'Institut africain de planification économique et de coopération (IDEP), la Banque africaine de développement, la Commission africaine de l'aviation civile, l'Association des compagnies aériennes africaines et le Centre africain du commerce sont quelques exemples des institutions de développement essentielles déjà créées à cette échelle. Dans des domaines tels que la construction d'un

réseau de télécommunications reliant l'ensemble du continent et les tentatives visant à améliorer les termes de l'échange et de l'aide pour les pays africains, une action concertée de tous les membres se révèle plus efficace. Les avantages de l'échelle géographique limitée à des pays voisins, par opposition à l'échelon continental, ont été reconnus dans le premier programme de travail de la Commission. Les projets suivants étaient en effet parmi les plus importants : assistance aux pays d'Afrique du nord pour le développement de leurs pêcheries maritimes et de leurs réserves d'alfa, études tendant à déterminer les aspects agricoles, industriels et autres d'une unité économique maghrébine et définition des avantages réciproques que les pays d'Afrique de l'ouest pourraient retirer du renforcement de leurs relations économiques.

3. La valeur de l'argument qui joue en faveur de cette dernière méthode tient aux obstacles bien connus qui s'opposent à une action continentale dans le domaine du développement économique, tels que l'immensité du continent, l'insuffisance des communications et la diversité des caractéristiques politiques, culturelles et ethniques. Comme le précisait la résolution 23(III) de la Commission, la solution pratique la meilleure dans l'immédiat consistait à prendre des mesures effectives en vue de traiter les "problèmes économiques particuliers aux sous-régions". Il fallait à cet effet grouper temporairement les Etats membres en sous-régions, dont chacune bénéficierait des services d'un bureau sous-régional. Etant donné les ressources assez rigoureusement limitées dont elle disposait, la CEA a décidé alors de ne constituer que quatre sous-régions, suivant un programme étalé sur une période de quatre ans. En pratique, deux de ces sous-régions (celle de l'est et celle de l'ouest), comprenant 14 pays chacune, se sont révélées trop vastes pour qu'un seul bureau sous-régional puisse les desservir de façon satisfaisante. Mais on a pu constater bientôt que les restrictions budgétaires rendaient même impossible l'amélioration des services offerts aux groupements sous-régionaux les plus exigus.

B. Justification et perspectives des groupements sous-régionaux

4. Pour des raisons diverses, les groupements intergouvernementaux créés avant l'indépendance ne semblaient pas, au cours des premières années d'existence de la Commission, constituer des instruments efficaces pour développer la coopération économique à l'échelle voulue. Tout d'abord, bon nombre d'entre eux

reposaient sur le principe de la complémentarité des économies de leurs membres et de celles des puissances métropolitaines dont ils dépendaient et n'avaient pas encore manifesté d'inclination marquée à établir des relations étroites entre pays voisins du continent. En outre, la plupart de ces groupements offraient des marchés qui étaient encore de dimension trop restreinte pour permettre une exploitation optimale des possibilités de développement. De plus, un grand nombre avaient des objectifs limités, alors que les tentatives faites ailleurs en matière de coopération économique semblaient indiquer que les organisations à buts multiples présentaient plus d'avantages. D'autre part, plusieurs de ces groupements venaient seulement d'être établis ou étaient en cours de réaménagement et n'avaient pas eu le temps de prouver dans quelle mesure ils étaient capables d'atteindre leurs objectifs de coopération économique. Enfin, il y avait de nombreux pays africains qui n'appartenaient à aucun groupement et qui étaient isolés même de leurs voisins les plus proches par suite de disparités linguistiques, culturelles et historiques. C'est surtout pour remédier aux lacunes de la structure des groupements intergouvernementaux existants et aux inconvénients économiques liés à leurs activités, que la CEA a proposé de les remplacer par des structures intergouvernementales sous-régionales.

5. En dépit de la limitation des ressources, l'intégration économique à l'échelon sous-régional est rapidement devenu l'élément clé de la stratégie de la CEA, inspirant la sélection des projets et l'élaboration de plans en vue de leur exécution dans tous les secteurs de l'économie. Pour ne citer que quelques exemples, il a été prouvé au cours des premières années d'existence de la Commission que la seule façon de planifier et de réaliser rationnellement des projets viables dans des secteurs essentiels tels que ceux de l'énergie, de l'agriculture, de l'industrie et des transports était de les concevoir dans un cadre sous-régional. De plus, on a toujours constaté qu'il est plus facile de créer des associations commerciales et d'utiliser de façon économique les instituts de formation et d'enseignement supérieur ainsi que les centres de recherche technique à l'échelon sous-régional. Une analyse suivie des possibilités de créer des associations de coopération entre pays africains a également confirmé qu'une coopération multinationale inscrite dans un cadre

sous-régional pouvait aboutir pour chacun des partenaires à une croissance économique plus rapide que des efforts nationaux isolés. En fait, pour les zones les moins avancées du point de vue économique, on considère souvent que choisir entre les deux possibilités revient à opter pour le progrès économique et social ou pour la stagnation.

6. Cependant, une revue générale, en fin de décennie, des progrès réalisés par les groupements sous-régionaux, ainsi que les conclusions de deux missions envoyées vers le milieu de l'année 1970 en Afrique de l'ouest et du centre sur la recommandation du Comité exécutif de la CEA pour analyser les perspectives de ces groupements, ont permis de conclure qu'en cherchant à créer à l'échelon sous-régional de nouveaux organismes intergouvernementaux pleinement équipés pour l'action et l'élaboration des décisions, on se heurterait à un certain nombre de difficultés. L'impossibilité de mettre au point, pour la répartition des avantages entre les partenaires participant à des plans de coopération, une formule satisfaisante, surtout pour les plus défavorisés, a manifestement provoqué une certaine désaffection à l'égard des organismes consultatifs intergouvernementaux. En conséquence, on s'est montré quelque peu sceptique quant aux chances d'arriver à une solution équitable de ce problème au sein de nouveaux groupements, alors que les anciens, qui bénéficiaient pourtant d'une plus grande cohésion parmi leurs membres, avaient échoué. Aussi la proposition relative à la création de nouveaux groupements visant tous les buts envisagés par la CEA pour les groupements sous-régionaux a-t-elle été accueillie avec réserve et méfiance. Il n'est donc pas surprenant qu'une préférence marquée ait été manifestée pour des formules de coopération provisoires, exigeant un minimum d'engagement de la part des pays intéressés. C'est ainsi qu'on a vu apparaître un grand nombre de plans de coopération de portée restreinte, limités par exemple à l'utilisation coordonnée des ressources hydrauliques, aux transports, à la recherche, à la commercialisation d'un certain produit agricole d'exportation, aux échanges intérieurs de quelques articles particuliers, etc..

7. Des facteurs politiques, commandant des alliances versatiles, ont également empêché les grands organes sous-régionaux de s'implanter solidement dans certaines sous-régions et ont même rendu leur création impossible dans d'autres. Ces facteurs ont une influence si puissante qu'ils ont parfois mis en péril des institutions anciennes qui semblaient être déjà parvenues à un accord sur un grand nombre de questions complexes. Dans ces conditions, la plupart des pays africains ont estimé trop ambitieux les traités proposés pour régir les organes sous-régionaux d'élaboration des politiques et d'exécution destinés à assurer un développement coordonné dans tous les secteurs. Car la très vaste portée de ces traités les rend inacceptables pour la plupart des Etats qui, déjà, n'acceptaient qu'avec réticence d'abandonner le pouvoir de décision sur les mêmes sujets délicats à leurs anciens organes de coopération, pourtant plus familiers.

8. Parallèlement, un grand nombre des arguments avancés en faveur de nouvelles structures institutionnelles de préférence aux groupements intergouvernementaux établis en dehors du cadre de la CEA, ont perdu une grande partie de leur valeur. Le nombre de ces derniers a augmenté si rapidement qu'ils pourraient facilement absorber tous les Etats membres de la Commission; du reste, cette tendance se manifeste déjà clairement dans certains cas. Elle est actuellement favorisée par le fait que la plupart des groupements se fixent désormais des objectifs débordant largement les limites étroites qu'ils s'étaient tout d'abord imposées. De plus, avec le temps, il s'est instauré au sein de ces petits groupements, une tradition de négociation qui a engendré une confiance mutuelle parmi leurs membres et s'est traduite dans certains cas par une cohésion remarquable. En conséquence, il a été plus facile de parvenir à un accord général sur certains sujets délicats qui ont mis à trop rude épreuve la souveraineté nationale au sein des groupements sous-régionaux plus récents et plus vastes. Les groupements plus anciens ont d'autre part eu le temps d'établir ou de renforcer leurs structures administratives pour l'exécution des décisions prises, et un grand nombre d'entre eux peuvent actuellement faire face à un volume impressionnant d'activités grâce à leur aptitude à se procurer une aide extérieure en complément de leurs propres ressources financières.

9. On peut donc dire que la plupart de ces groupements ont désormais atteint un stade de développement tel qu'on pourrait compter sur eux, s'ils disposaient de l'assistance nécessaire, pour la réalisation d'une grande variété d'associations de coopération. En fait, l'accroissement du nombre des groupements et de leurs programmes de travail vient maintenant à poser le problème du chevauchement des activités. Dans certains cas extrêmes, il peut arriver par exemple qu'un même Etat appartienne à deux ou plusieurs groupements dont les buts et les objectifs se recouvrent dans une mesure variable. On constate de même des doubles emplois dans les activités de la plupart des organisations intergouvernementales et de la CEA, du fait que le programme de travail de celle-ci est en grande partie fondé sur les objectifs et les ordres de priorité des Etats membres de la Commission qu'expriment leurs groupements sous-régionaux. Il en est résulté un gaspillage des ressources des pays, des organes inter-Etats et de la CEA qui ont tous dû s'engager à réaliser un grand nombre de projets identiques, faute d'une coordination suffisante soit parmi les organes inter-Etats eux-mêmes, soit entre eux et la CEA. En conséquence de ces chevauchements des programmes de travail, on a inutilement fait appel de plusieurs parts aux ressources des différents pays au titre de leur participation aux mêmes projets et, dans bien des cas, demandé une assistance extérieure complémentaire.

10. En vue d'ordonner quelque peu la situation, le Comité exécutif a recommandé un redécoupage en sept sous-régions de dimension à peu près égale, chacune constituant la base d'institutions officielles de coopération inter-Etats. A cette fin, il a en outre recommandé que des "consultations soient engagées pour déterminer de quelle manière ces organisations pourraient être développées et renforcées afin de pourvoir aux besoins de la coopération économique sous-régionale. Les programmes de travail de la CEA et des organisations intergouvernementales devraient être coordonnés en vue d'un développement plus effectif et plus profitable des nouvelles sous-régions"^{1/}.

^{1/} "Rapport sur la deuxième Réunion du Comité exécutif", E/CN.14/462, par. 150.

11. Les deux missions envoyées dans les sous-régions d'Afrique de l'ouest et d'Afrique du centre entre mars et juillet 1970, avec le mandat défini plus haut, ont cependant constaté que les pays intéressés et leurs groupements intergouvernementaux n'étaient pas encore disposés à considérer des propositions tendant à la rationalisation de ceux-ci dans le cadre des nouvelles démarcations sous-régionales. En revanche, ils se sont déclarés favorables à l'accroissement du nombre des bureaux locaux de la CEA, qui permettrait aux pays d'accéder plus facilement aux moyens d'assistance technique offerts par la CEA. Tout en prenant bonne note de ces opinions, le Comité exécutif a recommandé que les effectifs et les ressources financières des bureaux sous-régionaux existants soient renforcés avant que des bureaux supplémentaires ne soient créés. Aussi la constitution proposée d'équipes multinationales interdisciplinaires de conseillers pour le développement a-t-elle été unanimement considérée comme un complément opportun aux ressources en assistance technique que l'on s'attend en général à voir placer à la disposition des bureaux sous-régionaux de la CEA.

12. Une des conclusions qui se dégage clairement des rapports des deux missions de coopération économique est que les pays africains ne sont pas encore disposés à renoncer à leurs anciens groupements à buts limités en faveur de nouveaux, dont les membres seraient un peu plus nombreux et les objectifs immédiats plus ambitieux. Bien qu'il n'y ait pas eu de missions analogues dans les autres sous-régions, on peut tirer à peu près les mêmes conclusions des consultations auxquelles ont procédé les directeurs des bureaux sous-régionaux. On ne saurait s'attendre pour le moment à voir de vastes organisations intergouvernementales dotées d'organes consultatifs bien établis jouer un rôle de premier plan dans l'économie africaine. Elles pourraient apparaître plus tard, par la création de nouveaux groupements qui reprendraient les fonctions de certains de ceux qui sont actuellement en place. Ou encore, ceux-ci pourraient accroître le nombre de leurs membres et, le cas échéant, élargir leurs objectifs. En attendant, des organisations intergouvernementales à but unique sont établies pour administrer les intérêts de pays voisins dans des domaines spécialisés : tel est le cas de l'Association pour le

développement de la riziculture en Afrique de l'ouest récemment constituée par 14 pays. L'influence du concept sous-régional dans le domaine de la planification et de l'action, qui se manifeste sous ces formes diverses, est indéniable au sein du continent, bien qu'on n'ait pu empêcher la création de groupements géographiques plus étendus ou plus restreints lorsque les besoins des Etats intéressés la justifiait.

13. Si la coopération établie à l'échelon sous-régional est donc considérée en général comme une étape logique sur la voie de l'unité économique africaine, on utilise actuellement pour atteindre à ce même but ultime une méthode absolument pragmatique, caractérisée par des associations de types et de dimensions différents créées à des fins extrêmement diverses. La scène n'est certes pas vide mais, si l'on contemple l'ensemble du tableau, on s'aperçoit que les difficultés, de même que les possibilités qu'il présente pour la CEA ont un caractère d'autant plus urgent. La Commission a un rôle important à jouer en conservant l'initiative de la conception de stratégies du développement rationnelles et des programmes nécessaires au continent ainsi qu'aux groupements multinationaux, que ceux-ci coïncident ou non avec les sous-régions. Il devrait être ainsi plus facile de s'assurer que les programmes des divers groupements s'inscrivent dans le cadre général et sont compatibles avec celui-ci. De cette façon aussi, les mesures particulières requises pour attirer l'attention sur les intérêts des pays les moins avancés pourraient prendre toute leur valeur. A ces diverses fins, la CEA devra pour fournir ses services d'assistance technique, assurer une liaison étroite avec les groupements intergouvernementaux grâce à la présence permanente d'équipes interdisciplinaires sous-régionales.

C. Principes proposés pour le développement des institutions en vue de la coopération économique

14. Les principes essentiels qui se dégagent de ce qui précède en ce qui concerne la CEA et ses Etats membres sont les suivants :

- a) La CEA doit constituer des bases bien organisées, à partir desquelles pourra être lancé ou stimulé et dirigé le mouvement en faveur des délibérations, de la planification et de l'action coopératives à l'échelon multinational. Au moyen de ces bases, elle pourrait mettre

à la disposition des groupements, de façon permanente et en liaison aussi étroite que possible avec eux, des équipes de personnel représentant les principales disciplines, sous la forme, essentiellement, de bureaux sous-régionaux considérablement renforcés. Avec l'assistance des équipes multinationales interdisciplinaires de conseillers pour le développement qui sont envisagées, les groupements pourraient poursuivre des négociations en vue d'un partage plus impartial des possibilités de développement et des avantages de l'intégration en général, notamment de l'application du traitement préférentiel aux pays les moins avancés économiquement. Ces formes d'assistance techniques pourraient aussi constituer l'encouragement et la stimulation soutenue requis pour susciter les initiatives intergouvernementales nécessaires.

- b) Par l'intermédiaire des bureaux sous-régionaux et avec l'assistance des équipes interdisciplinaires, la CEA devra essentiellement garder l'initiative de l'élaboration de stratégies du développement pour le continent et de la définition de leurs incidences sur les groupements intergouvernementaux. Elle devra jouer un rôle également essentiel en déterminant des projets multinationaux qui, lorsque des considérations d'ordre économique le justifieraient, déborderaient les limites des groupements existants. Elle devra ensuite s'efforcer de faire reconnaître par les groupements et les Etats non membres voisins les avantages des mesures de coopération indiquées et les aider au cours des négociations nécessaires. Pour que les possibilités d'associations multinationales de coopération puissent être exploitées au maximum, la CEA devra résolument faire en sorte que des arrangements suffisamment souples permettent de concevoir divers dispositifs institutionnels à l'intention de groupements multinationaux différents et à des fins coopératives variées. Comme on l'admettra facilement, il s'agit là d'encourager les types les plus simples d'entreprises de coopération dont les mécanismes institutionnels sont aussi dégagés que possible du principe de souveraineté, lorsque le moment ne paraît pas encore venu d'introduire les formes de coopération les plus élaborées ou lorsque le caractère général de l'objet en cause le justifie.

- c) Pour éviter les doubles emplois entre les programmes de travail et les ordres de priorité de la Commission et ceux des groupements internationaux, il faut surtout qu'avant d'établir les siens la CEA consulte ceux-ci au maximum. Ces consultations se trouveraient facilitées grâce à la présence, à proximité de ces groupements, des bureaux sous-régionaux et des équipes interdisciplinaires. La CEA aurait ainsi la possibilité de déterminer les intérêts des Etats non membres des groupements et de prendre à leur intention les dispositions nécessaires. La CEA pourrait aussi réunir bien à l'avance les membres de groupements et des Etats non membres pour l'examen de projets d'intérêt commun. Des consultations de cet ordre devraient constituer le premier stade de l'élaboration du programme de travail et de l'ordre de priorité de la Commission. Les bureaux sous-régionaux pourraient contribuer à éviter des disparités marquées parmi les programmes des groupements entre eux et ceux de la CEA. Le programme de travail et l'ordre de priorité de la CEA pourraient alors devenir une synthèse de ceux de tous les groupements intergouvernementaux. Les liaisons requises entre les objectifs généraux du développement continental pourraient être assurées par la CEA elle-même.
- d) Toutefois, la CEA devra laisser aux groupements l'initiative et la responsabilité de l'organisation et du financement des réunions et conférences intergouvernementales de haut niveau, qu'elle a jusqu'ici assumées. A noter à cet égard que certains des groupements les plus actifs ont un calendrier annuel de conférences plus chargé que celui de la CEA. Cette tendance doit être encouragée car elle est une expression frappante de la valeur de l'autonomie. De plus, nombre de ces réunions sont consacrées à des sujets à l'étude desquels la CEA pourrait utilement contribuer si son propre programme n'était pas trop lourd pour le lui permettre. Dans les conditions actuelles, en essayant d'apporter une aide importante dans ce domaine, on arrive à détourner les ressources de la CEA vers des projets non prévus et non approuvés, et à remettre en conséquence l'exécution de ceux qui ont été retenus par la Commission.

- e) Bien qu'étant appelée à ne tenir qu'un nombre réduit de conférences, la CEA devra conserver le rôle qu'elle joue actuellement dans l'organisation de stages de formation, de cycles d'études et de groupes de travail. Les groupements intergouvernementaux n'ont encore que peu d'activités dans ces domaines et la nécessité d'une assistance de la CEA à cet égard est un argument de plus en faveur de la réduction des ressources consacrées aux conférences. Il appartient évidemment à la CEA de combler les lacunes considérables qui existent. Elle aidera ainsi les organisations intergouvernementales à améliorer le rendement de leurs propres cycles d'études et stages de formation et permettra à ceux qui en sont exclus du fait que leur pays n'est pas membre de profiter de facilités analogues. En outre, comme l'a récemment confirmé une mission d'experts qui a analysé le programme, la politique et l'ordre de priorité de la CEA dans le domaine de la formation par rapport aux besoins en main-d'oeuvre de l'Afrique, une coordination des programmes est là encore nécessaire et la CEA a manifestement une responsabilité à assumer à cet égard car il s'agit non seulement des programmes des groupements intergouvernementaux mais aussi de ceux des institutions appartenant au système des Nations Unies.
- f) La CEA doit renoncer à prendre l'initiative de la mise en place à l'échelon sous-régional d'organismes consultatifs intergouvernementaux polyvalents et à buts multiples ainsi que des structures administratives connexes. Etant donné que les travaux de la CEA sur la coopération économique ne pourront guère aboutir à des résultats concrets que lorsque des négociations intergouvernementales auront permis de décider de l'exécution des recommandations pertinentes, il conviendra de laisser aux groupements eux-mêmes le soin de convoquer les réunions requises pour que ces négociations soient engagées et ces décisions prises.

g) Ce qui précède impose la nécessité de veiller à ce que les Etats non membres des groupements qui verraient des avantages à leur être plus étroitement associés soient effectivement en mesure d'obtenir ces avantages. C'est là un problème à régler essentiellement entre les deux parties et le principe de l'association devra être judicieusement exploité à cet effet. Ce point est essentiel car l'expérience des 10 dernières années semble prouver, sauf des cas exceptionnels, qu'il vaut mieux laisser les organisations multinationales à leur propre initiative lorsqu'il s'agit de délibérations qui obligent les gouvernements à accepter de prendre des engagements en matière de coopération. On admet sans réserve que si ces débats et ces négociations se déroulaient sous l'égide de la CEA il serait plus facile d'y faire participer tous les Etats intéressés. Cependant, cette formule n'a pas toujours produit le résultat souhaité - à savoir des négociations intergouvernementales valables aboutissant à des mesures concrètes - et elle ne peut être utilisée que lorsque des circonstances particulières le justifient.