

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



Distr.
GENERALE

E/CN.14/WP.1/1
16 juillet 1965

FRANCAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE
Groupe de travail du commerce intra-africain

ELEMENTS D'UN MODELE DE CONVENTION INSTITUANT
DES MARCHES COMMUNS AFRICAINS SOUS-REGIONAUX

TABLE DES MATIERES

	<u>Pages</u>
AVNAT-PROPOS	iii
CHAPITRE PREMIER - CONSIDERATIONS GENERALES	1 - 11
Création d'un marché commun	4 - 11
Objet et avantages	4 - 8
Problèmes et obstacles	8 - 10
Principes fondamentaux	10 - 11
CHAPITRE II - MODELES DE CONVENTION: FORMES POSSIBLES	
a) Participation	12
b) Libération des échanges: étapes et formes d'engagement	13 - 26
c) Traitement des nations les plus favorisées	27 - 28
d) Clauses de sauvegarde	28 - 29
e) Règles de concurrence	30 - 33
f) Harmonisation des régimes fiscaux	33 - 34
g) Réciprocité des avantages	35 - 36
h) Mesures en faveur des pays moins développés	36 - 40
i) Transports et transit	40
j) Règles concernant l'origine	41 - 42
k) Tarif extérieur commun	42 - 51
l) Coopération et coordination douanières	51 - 53
m) Coopération et intégration industriel- les	53 - 61
n) Accords de paiements	61 - 62
o) Coordination des politiques économiques	62 - 65
p) Dispositions diverses	65 - 67
q) Institutions	67

	<u>Pages</u>
CHAPITRE III - LES LECONS DE L'EXPERIENCE	
Amérique latine	68
a) Association latino-américaine de libre échange	68 - 74
b) Marché commun de l'Amérique centrale	74 - 76
Asie	77 - 78
Afrique	78 - 85
a) Afrique de l'est	79 - 82
b) Afrique du centre	82 - 83
c) Afrique de l'ouest	83 - 85
d) Afrique du nord	85
Conclusions	85 - 87

AVANT-PROPOS

La résolution 142(VII) de la Commission économique pour l'Afrique recommande aux États membres de créer au plus tôt, sur une base sous-régionale un mécanisme intergouvernemental chargé de l'harmonisation du développement économique et social de la sous-région, compte tenu de l'expérience acquise en Afrique et ailleurs concernant des dispositions institutionnelles analogues. La résolution 128(VII) demande au Secrétaire exécutif de créer un certain nombre de groupes de travail, et en particulier un groupe du commerce intra-africain, et de préparer la documentation technique nécessaire à leurs réunions.

Dans le présent document, on se propose de présenter diverses formes possibles d'un modèle de convention (accord ou traité) instituant des marchés communs africains sous-régionaux. Le secrétariat n'a nullement l'intention pour l'instant d'élaborer une convention précise contenant des clauses définitives. En effet, il est inévitable que des problèmes particuliers se posent dans les diverses sous-régions, en raison des caractéristiques et conditions propres à chacune, problèmes qui entraîneront vraisemblablement dans chaque cas certaines modifications des dispositions fondamentales. Le but de cette étude est plutôt de tracer les grandes lignes des principes essentiels à prendre en considération dans l'élaboration d'un modèle de convention de ce type, ainsi que des éléments communs à toutes les sous-régions; ainsi présenté ce document pourra servir de base aux premiers examens qui auront lieu lors des réunions sous-régionales prévues à Lusaka, à Léopoldville, à Niamey et à Tanger.

Les participants à ces réunions pourraient étudier l'application concrète du modèle de convention à la situation propre à leur sous-région; il s'en dégagerait un ensemble de considérations fondées sur les sous-régions, qui seraient du plus grand intérêt pour le Groupe de travail du commerce intra-africain chargé d'examiner à sa première session prévu pour 1966, cette question qui est la plus importante de son ordre du jour.

CHAPITRE PREMIER

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

1. En ce qui concerne l'objet du modèle de convention, en pose en principe, dans le présent document, qu'une convention présentant les caractéristiques d'un accord instituant un marché commun (ou une union économique) est préférable à des arrangements portant sur l'établissement d'une zone de libre échange ou d'une union douanière. On développera ce principe plus loin. Qu'il suffise d'observer pour l'instant qu'en se contentant de libérer les échanges dans les sous-régions africaines, sans mettre au point parallèlement des mesures d'intégration et une politique de développement commun, on risquerait de créer plus de problèmes qu'on en résoudrait et de manquer le but essentiel de l'opération qui est l'industrialisation et le développement économique équilibrés des sous-régions et de l'ensemble du continent africain.

2. Les divers vocables de "zone de libre échange", "union douanière", "marché commun" et "union économique" ont été en général utilisés dans la littérature technique suivant les définitions suivantes fondées sur leurs caractéristiques essentielles.

Zone de libre échange: Elle comprend deux ou plusieurs territoires douaniers qui suppriment, dans une période donnée, les droits à l'importation et autres restrictions commerciales sur une grande partie, ou la totalité des échanges entre eux de produits originaires de la zone. Chaque pays membres continue d'appliquer aux pays tiers ses tarifs douaniers et les autres éléments de sa politique commerciale.

Union douanière: Elle comprend deux ou plusieurs territoires douaniers qui suppriment dans une période donnée les droits d'importation et autres restrictions commerciales sur une grande partie ou la totalité, des échanges, entre eux, de produits originaires de l'union, et adoptent un tarif extérieur commun vis à vis des pays tiers.

Marché commun: Il présente les caractéristiques d'une union douanière et prévoit en outre le libre mouvement de la main-d'œuvre et des capitaux ainsi qu'une certaine harmonisation par les gouvernements membres des politiques économiques nationales et des institutions.

Union économique: Elle a les caractéristiques fondamentales d'un marché commun, mais prévoit en outre la délégation par les gouvernements membres de certains pouvoirs exécutifs à une autorité centrale.

3. Cependant, il ne faut pas perdre de vue que ces termes ont parfois été utilisés avec plus ou moins de précision dans la documentation pertinente et même dans certains traités. Ce qui importe, évidemment, c'est que dans tout examen en commun d'un modèle de convention ou d'un projet d'accord, toutes les parties aient une idée parfaitement nette de l'objet particulier du type d'arrangement qu'elles envisagent, quelles que soient les appellations appliquées à l'accord ou à certaines de ses clauses. Ainsi ces termes doivent-ils être considérés comme un cadre destiné à préciser les définitions, plutôt que comme un moule rigide. En dernière analyse, la teneur des modèles de conventions destinés aux sous-régions africaines dépendra de la mesure, qui devra être aussi large que possible, dans laquelle les Etats signataires se mettront d'accord sur le degré d'intégration économique qu'ils sont prêts à atteindre à l'échelon des sous-régions.

4. Quelques exemples tirés de traités en vigueur pourront servir à indiquer la portée et l'objet des divers types d'accord.

5. Ainsi, la Convention instituant l'Association du libre échange européen (Stockholm, 4 janvier 1960)^{1/}, outre les articles fondamentaux régissant la réduction et l'abolition des droits de douanes et autres charges et restrictions quantitatives, l'interdiction des droits à l'exportation, l'harmonisation des fiscalités internes et d'autres mesures garantissant une concurrence loyale dans les échanges, et des clauses de sauvegarde pourvoyant à des difficultés intéressant la balance des paiements ou certains secteurs de l'économie, contient également des dispositions particulières relatives aux produits agricoles, des articles portant sur la liberté d'établissement et la liberté des transactions invisibles et des transferts et une mention de l'opportunité pour les Etats membres d'adopter des politiques économiques et financières permettant à l'Association de progresser vers ses objectifs.

^{1/} Ci-dessous dénommée Convention de Stockholm

6. Le Traité établissant une zone de libre échange et instituant l'Association latino-américaine de libre échange (Montevideo, 18 février 1960)^{1/} outre les articles fondamentaux régissant le fonctionnement d'une zone de libre échange et prévoyant des mesures en faveur de pays de moindre développement économique, énonce des articles relatifs à la nécessité de faciliter la complémentarité et l'intégration des économies des Etats membres grâce à la coordination des politiques d'industrialisation fondée sur des accords réciproques de complémentarité par secteurs industriels. Elle dispose également qu'à l'expiration d'une période de 12 ans au terme de laquelle le Traité devra être totalement en vigueur, les Etats membres étudieront les résultats de son application et engageront des négociations collectives en vue de lui permettre d'atteindre ses objectifs dans de meilleures conditions, en l'adaptant, le cas échéant, à une nouvelle étape du développement.

7. Le Traité général sur l'intégration économique centraméricaine (Managua, 13 décembre 1960)^{2/} s'ouvre sur une déclaration aux termes de laquelle les Etats contractants conviennent d'établir un marché commun (en cinq ans), conviennent en outre de créer une union douanière et à cet effet, s'engagent à mettre en vigueur une zone de libre échange. Le Traité énonce les clauses habituelles relatives à la suppression des restrictions commerciales et à la mise au point d'un tarif douanier commun, d'un système de fiscalité interne, de subventions aux exportations, de subventions destinées à compenser des conditions commerciales défavorables, et à l'harmonisation des encouragements fiscaux au développement industriel. En outre, les Etats contractants conviennent d'établir la Banque centraméricaine d'intégration économique et souscrivent à toutes les dispositions de l'Accord sur le Régime pour les industries d'intégration centraméricaines (voir par. 139 à 150).

8. Le Traité instituant la Communauté économique européenne (Rome, 25 mars 1957)^{3/} prévoit l'élimination des droits de douane et des restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation entre les

1/ Ci-dessous dénommé Traité de Montevideo.

2/ Ci-dessous dénommé Traité de Managua.

3/ Ci-dessous dénommé Traité de Rome.

restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation entre les Etats membres; l'établissement d'un tarif douanier commun et d'une politique commerciale commune envers les Etats tiers; l'abolition des obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux; l'instauration d'une politique commune dans le domaine de l'agriculture et des transports; l'adoption d'un régime régissant la concurrence; l'application de procédures permettant de coordonner les politiques économiques des Etats membres; l'adoption de certaines dispositions sociales et l'association des pays et territoires d'outre-mer.

9. Le Traité instituant l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale (Brazzaville, 8 décembre 1964)^{1/} exprime, dans ses considérants, la volonté de ses membres de favoriser l'établissement d'un marché commun en Afrique centrale grâce à l'extension des marchés nationaux actuels; d'éliminer les entraves au commerce inter-régional; d'adopter une procédure de répartition équitable des projets d'industrialisation et de coordination des programmes de développement des différents secteurs de la production tout en compensant de manière adéquate la situation des pays de moindre développement économique, et de participer, par la constitution d'un tel groupement économique sous-régional, à la création d'un véritable marché commun africain. Un Conseil des chefs d'Etat des pays membres sera l'organe suprême de l'Union, chargé d'assurer la réalisation des tâches incombant à l'Union; il dispose d'un pouvoir de décision. Le Traité énonce des clauses relatives à la législation et à la réglementation douanières portant sur les mouvements intérieurs de marchandises, de services, de personnes et de capitaux et sur l'adoption d'un tarif douanier et fiscal d'entrée commun dans leurs relations avec les pays tiers; à la répartition des droits à l'importation et à l'exportation; à l'harmonisation des fiscalités internes; aux codes d'investissement; à l'harmonisation des plans de développement et des politiques de transports, y compris la répartition des projets d'industrialisation et la taxe unique.

^{1/} Ci-dessous dénommé Traité de Brazzaville.

Création d'un marché commun

Objet et avantages

10. Les objectifs et les avantages d'arrangements de cet ordre entre pays en voie de développement, notamment entre pays africains, sont en général bien connus; ils ont fait l'objet d'une présentation détaillée dans les documents et les publications pertinents des Nations Unies^{1/}. Il suffira ici de les résumer pour que l'exposé soit plus complet.

11. Le point saillant qui caractérise l'économie internationale de l'après-guerre est une tendance à la coopération et à l'intégration régionales. Citons pour exemples la création de la Communauté économique européenne (CEE), l'Association européenne du libre échange (ALE) en Europe occidentale, le Conseil d'assistance économique mutuelle (COMECON) en Europe orientale, l'Association latino-américaine de libre échange (ALALE) et le Marché commun d'Amérique centrale (MCAC) en Amérique latine, l'Union douanière d'Afrique de l'ouest, l'CAEC, l'Union douanière d'Afrique équatoriale et l'UDAC, ainsi que certaines autres tentatives de regroupement (entre le Marché commun de l'Afrique de l'est qui existait déjà) en Afrique, le Marché commun arabe en Afrique et au Moyen-Orient, et certaines initiatives en Asie.

12. Certaines des raisons qui ont motivé une coopération économique plus étroite entre les pays en voie de développement, notamment en Amérique latine, avaient parfois un caractère défensif provoqué en particulier par l'établissement de la CEE. En général, les pays en voie de développement ont déployé des efforts dans le sens d'une coopération économique plus étroite, parce qu'ils n'étaient pas satisfaits des politiques commerciales des pays industrialisés et parce qu'ils étaient économiquement tributaires de ceux-ci (instabilité des marchés des produits primaires et insuffisance des accès réels ou même potentiels aux marchés des produits transformés dans les pays industrialisés, et assujettissement à l'aide extérieure). Mais en outre, notamment dans les pays venus à l'indépendance après la

^{1/} Voir, par exemple, S. Dell, Trade Blocks and Common Markets, Cengage, Londres et CEPAL, The Latin American Common Market (E/CN.14/531).

guerre, comme c'est le cas de la plupart des pays africains, il s'est développé un esprit de solidarité entre nations voisines appliqué à la recherche et à la protection d'intérêts économiques communs, l'objectif étant l'industrialisation et le développement économique rapides.

13. En ce qui concerne l'industrialisation et le développement économique, dans les pays non industrialisés qui se caractérisent par un sous-emploi des ressources, l'objectif principal est de relever au maximum l'emploi et la production totale et de favoriser la transformation de l'économie en créant une base industrielle aussi large que possible, sans pour autant perdre de vue la nécessité de rationaliser et de moderniser l'agriculture. L'utilisation aussi complète que possible des ressources inemployées, grâce à l'industrialisation, exige que les industries naissantes soient protégées; or un protectionnisme multinational est plus efficace qu'un protectionnisme national puisqu'il permet à ces industries de bénéficier des économies de dimensions. Ainsi, la création d'un marché commun signifie protectionnisme contre le reste du monde, associé au libre échange au sein du groupe et à certaines mesures communes d'intégration. La nécessité d'un dispositif de ce genre ne s'imposait pas lorsque les pays en voie de développement, y compris les pays africains, se consacraient surtout à fournir aux grands centres urbains des produits primaires, alors qu'en général, ils n'étaient pas encouragés à établir entre eux des relations économiques étroites, à l'exception de quelques échanges mutuels résultant d'un certain degré de complémentarité élémentaire.

14. Le problème économique fondamental consiste à parvenir à un taux de croissance qui réduira la distance économique qui sépare l'Afrique des centres industriels du monde, dans les plus brefs délais possibles. En raison de l'accroissement global relativement lent des exportations traditionnelles de l'Afrique, de l'incertitude dont fait l'objet la possibilité d'une augmentation sensible de la demande mondiale qui s'adresse aux matières transformées que l'Afrique pourra avoir à offrir en quantités croissantes (dans le cas des produits manufacturés, des marchés nationaux plus vastes sont nécessaires pour que l'offre puisse s'accroître à des prix concurrentiels), des restrictions prévisibles à l'aide financière extérieure, la principale solution réside dans un programme accéléré de remplacement

des importations. Il est évident, du point de vue économique, que tous les pays africains auraient intérêt, à ce qu'un programme de remplacement des importations, conçu pour profiter des avantages des marchés de dimension, de la diversification, des importations et de la spécialisation des industries, soit mis en oeuvre à l'échelon des sous-régions et, si possible à l'échelon régional plutôt que sur le plan national, avant que trop d'intérêts industriels nationaux ne se trouvent acquis. Une telle politique permettrait une production globale de biens industriels en Afrique bien plus considérable que si chaque pays décidait d'agir isolément. Elle garantirait d'autre part une stabilité du taux d'accumulation de capitaux plus grande que si chaque pays devait compter, pour son approvisionnement en biens industriels, sur ses propres efforts de production et sur des importations assujetties à l'existence aléatoire de devises étrangères. Enfin, cette politique, du fait qu'elle implique une restructuration et une rationalisation des économies sous-régionales, doterait les exportations africaines d'une plus grande stabilité grâce à la diversification et atténuerait leur vulnérabilité vis à vis de l'extérieur.

15. En Afrique, les possibilités offertes au remplacement des importations par des produits nationaux sont immenses, qu'il s'agisse du domaine industriel ou du domaine agricole (en 1961, les importations de denrées alimentaires, de boissons et de tabacs se sont élevées à 1,27 milliards de dollars, soit environ un sixième des importations totales de l'Afrique; les importations d'objets manufacturés ont atteint près de 5 milliards de dollars, répondant à deux-tiers environ de la demande globale de l'Afrique). Les produits qui se prêtent le mieux à une politique multinationale de remplacement des importations sont ceux que caractérise une demande très élastique par rapport au revenu; ce sont les machines et le matériel, les combustibles, les métaux et les produits intermédiaires en métal, les produits et éléments chimiques, le papier et la pâte à papier et les biens de consommation durables. Mais de même en Afrique, pour nombre de biens de consommation de base, les denrées alimentaires en particulier, l'élasticité de la demande par rapport au revenu est grande. Cette situation est favorable à une expansion sensible et raisonnablement équilibrée des échanges intra-africains. En effet, si les pays africains qui sont en

mesure de le faire remplacer par certains produits manufacturés de fabrication locale (par exemple machines et équipement) une certaine quantité de produits d'importation afin d'échanger leurs excédents de production avec d'autres pays africains, ceux-ci pourraient accroître les exportations de produits primaires qu'ils leur destinent. Il ne faut évidemment pas en conclure qu'en préconiserait ici la division de l'Afrique en groupes de pays manufacturiers et de pays de production primaire; bien au contraire, on ne cherche qu'à mettre en évidence l'étendue des possibilités offertes à l'expansion des échanges intra-africains de toutes natures. D'autre part, l'application d'un programme de remplacement des importations n'implique pas qu'il serait souhaitable, ni en fait possible, de chercher à créer en Afrique une économie capable de se suffire à elle-même. Au contraire, le développement du potentiel industriel africain et l'expansion du commerce intra-africain sont parfaitement compatibles avec le maintien d'un volume important d'importations (dont la composition, cependant, changerait sensiblement), à condition, naturellement, que les exportations africaines se développent (ce qui sera essentiellement conditionné par les politiques commerciales des pays industrialisés) et que les capitaux extérieurs et l'aide financière ne manquent pas.

16. En résumé, les buts et les avantages principaux d'un système de marché commun sont de créer les conditions les plus favorables possibles à la croissance économique. Il existe plusieurs moyens de parvenir à cette fin, dont l'élargissement des marchés nationaux insuffisants, l'établissement d'une base industrielle solide, l'amélioration de l'agriculture et le renforcement général du secteur des exportations, ce qui permettra d'atténuer la vulnérabilité vis à vis de l'extérieur et de renforcer l'aptitude de l'Afrique à négocier avec le monde extérieur.

Problèmes et obstacles

17. Ce n'est faire preuve ni de pessimisme ni même de défaitisme, mais seulement de réalisme, que d'exposer brièvement certains des problèmes et obstacles auxquels l'établissement d'un marché commun peut se heurter. On ne saurait glisser négligemment ces difficultés sous le tapis; il convient de les comprendre et de les attaquer carrément. A condition qu'on ait

la volonté de les résoudre, ces problèmes ne dépassent pas les capacités d'invention de ceux à qui revient le pouvoir de décision.

18. Les plus grandes difficultés qui se dressent sur la voie de l'intégration sont les problèmes liés au caractère supranational des plans, en ce qui concerne surtout la coopération économique multinationale dans le domaine de la planification sous-régionale ou régionale, et le dispositif nécessaire à la mise en oeuvre de cette coopération. Il n'est pas surprenant que les pays, petits et grands, qui ont récemment accédé à l'indépendance, aient tendance à confondre indépendance politique et indépendance économique, répugnant à renoncer à leur liberté d'action, en tant que nation, dans le domaine économique, et cherchent à atteindre les objectifs de leur développement économique en restant sur un plan strictement national. Ce n'est peut-être pas simplifier exagérément le problème que d'affirmer que les pays petits ou pauvres craignent d'être absorbés dans un groupement plus vaste au bénéfice duquel ils devraient renoncer à certains de leurs pouvoirs nationaux de décision, en échange d'avantages aléatoires, tandis que les pays plus grands ou riches éprouvent de la réticence à envisager de subventionner les pays pauvres, d'adopter leur propre développement au rythme du plus lent, et également de voir réduire leur liberté de décision jusqu'à là sans entrave.

19. Il n'est pas douteux que tous les pays n'ont pas les mêmes richesses ni les mêmes revenus, le même degré de lucidité dans leurs politiques économiques et sociales et de dynamisme dans leur développement général. D'autre part, l'expérience de certains groupements économiques (tels que l'ALALC, la Fédération de Rhodésie et du Nyassaland, le Marché commun de l'Afrique orientale) a mis en évidence les difficultés fondamentales qu'implique la nécessité de garantir des bénéfices égaux à des partenaires inégaux. C'est un fait reconnu qu'il y a des forces qui tendent à élargir l'écart entre riches et pauvres, à attribuer aux centres d'expansion bien établis, des avantages sur le terrain de la concurrence, à concentrer le développement sur les pays économiquement plus avancés, et à créer un déséquilibre commercial en faveur des membres les plus développés du groupe, en même temps qu'une détérioration des termes de l'échange des pays moins développés, du fait que ceux-ci sont contraints de renoncer aux sources d'approvisionnement les plus économiques dans les pays tiers pour acheter leurs marchandises à

des prix plus élevés à des pays membres du groupement. Mais il n'en est pas moins vrai que tous ces problèmes peuvent être résolus grâce à une politique de développement équilibré de tous les participants, équitablement conçue et appliquée, sur la base d'un plan global de développement accepté par l'ensemble du groupe. Si l'on admet cette hypothèse, il n'est pas douteux que le taux de croissance du développement, absolu aussi bien que relatif, sera, pour chaque pays participant, plus élevé au sein d'un marché commun qu'il ne l'aurait été sans celui-ci.

20. On trouve dans des documents de la CEA^{1/} et dans d'autres publications de nombreuses références aux obstacles qui peuvent s'opposer à l'intégration économique en Afrique, obstacles nés de relations commerciales extérieures et notamment de l'association de certains pays africains avec la CEE. On ne cherchera pas dans le présent document à développer ce sujet; mentionnons seulement que l'épreuve décisive consistera dans la liberté d'action que la Convention d'association reconnaît aux pays associés pour qu'ils poursuivent des politiques commerciales compatibles avec les objectifs des groupements sous-régionaux composés de membres non associés, dont ils souhaiteraient faire partie.

Principes fondamentaux

21. Un régime de libre échange au sein d'un groupement ne suffit pas à résoudre tous les problèmes économiques. Il peut créer des conditions favorables à l'accroissement des échanges grâce à l'existence de marchés plus vastes et à la possibilité de recourir aux économies de dimensions, tandis que le tarif extérieur offre une protection contre la concurrence des pays non membres, mais il ne peut par lui-même susciter des échanges. Un régime de libre échange et une union douanière ne sont pas une fin en soi mais seulement le cadre d'une politique commerciale visant au développement économique. Il faudra que la production soit augmentée, que les moyens de transport et l'infrastructure soient suffisants; il faudra disposer des capitaux nécessaires aux investissements, d'une main-d'œuvre qualifiée, etc. Aussi, en Afrique où les échanges intra-régionaux sont réduits pour

^{1/} Voir notamment Document de base sur la création d'un marché commun africain (D/CN.14/STC/20).

des raisons matérielles, institutionnelles et autres, un système de libre échange ou d'union douanière ne saurait suffire. Si les pays ne s'en rendent pas compte, ils seront inévitablement déçus par les résultats de ces opérations limitées, ce qui pourrait compromettre le succès des plans d'intégration africains pendant des décennies. En fait, certains milieux ont toujours fait preuve d'un certain scepticisme et d'une certaine méfiance quant à la nécessité d'un marché commun africain, en raison du faible niveau des échanges intra-africains actuels. Cette attitude statique (à reprocher de la réaction négative de certains milieux à la question d'un régime des paiements adapté aux échanges limités qui caractérisent les pays africains) fait abstraction, quels que soient les motifs réels qui la commandent, du principe essentiellement dynamique d'un marché commun dont l'objectif principal est précisément de rompre avec la structure actuelle, anachronique et inefficace, de la production et des échanges, et d'ouvrir aux économies africaines la voie conduisant à un mode de fonctionnement nouveau et moderne. Ce mode nouveau doit résulter d'une politique plutôt que d'une formule. Il n'est pas difficile de mettre au point des formules et on peut rédiger des modèles de convention en série. Mais pour que les mieux élaborées valent le papier sur lequel elles sont écrites, elles doivent être soutenues par une volonté politique capable d'assurer la mise en oeuvre de leurs dispositions, de donner une réalité à la formule.

22. Un marché commun doit en premier lieu présenter les caractères suivants: coordination cohérente des plans de développement nationaux et des politiques économiques nationales, et notamment création d'un système préférentiel d'échanges entre pays africains; encouragement des investissements et répartition aussi équitable que possible des industries grâce à un dispositif commun de planification et au développement de l'infrastructure; liberté de mouvement de la main d'oeuvre et des capitaux; traitement différent au bénéfice des pays relativement moins développés en vue d'assurer une réciprocité équilibrée des bénéfices et des possibilités de croissance égales; maintien de niveaux comparables dans les services sociaux et mise en place d'une structure institutionnelle saine et solide pour que le marché commun puisse tendre vers ses objectifs dans le cadre des ses principes. Le chapitre suivant est consacré à l'étude détaillée et à la subdivision des dispositions fondamentales, tandis que les leçons tirées de l'expérience résultant de la mise en vigueur de certains traités feront l'objet du dernier chapitre.

CHAPITRE II

MODELES DE CONVENTION : FORMES POSSIBLES

23. Une comparaison succincte des dispositions de certains traités d'intégration en vigueur en Europe, en Amérique latine et en Afrique figure au chapitre premier (par. 5 à 9). On trouvera dans le présent chapitre une étude systématique et détaillée des éléments qui se dégagent d'une comparaison des variantes offertes par ces différents traités et qui pourraient entrer dans un modèle de convention pour des marchés communs africains.

a) Participation

24. Il est évidemment souhaitable, pour la mise au point de sa forme exacte, que tous les pays d'une sous-région participent dès le départ à la convention sous-régionale; tous les pays de la sous-région devront donc être invités automatiquement aux négociations. Il pourra cependant arriver qu'un groupe de pays décide de prendre le départ, auquel cas la convention devra prévoir certaines dispositions permettant à d'autres pays d'y adhérer et de bénéficier des concessions que les premiers membres s'accordent déjà réciproquement. La constitution d'un groupement restreint de ce type peut présenter un danger en ce qu'il risque de se cristalliser en un bloc exclusif, sans communication avec l'extérieur. Mais on pourrait dire qu'il y a le même danger à tenter de former quatre marchés communs sous-régionaux. Dans les deux cas, on peut espérer que l'esprit et les aspirations du panafricanisme finiront par s'imposer.

25. D'autre part, si l'adhésion immédiate de tous les pays de la sous-région se révélait impossible, la constitution d'un premier groupe restreint pourrait communiquer l'impulsion nécessaire et devenir le noyau du groupement intégral envisagé. En outre, si le groupe initial était constitué par de petits pays, on pourrait soutenir en sa faveur que ces petits pays bénéficieraient ainsi d'une position économique plus forte vis-à-vis de certains pays plus importants de la sous-région; la participation de tous s'en trouverait en fin de compte facilitée et non pas compromise.

b) Libération des échanges : étapes et formes d'engagement

26. Le programme de libération des échanges entre les pays membres d'un groupement sous-régional est la pierre angulaire de tout système tendant à la création d'une véritable zone de libre échange, car il entraîne l'instauration de mesures commerciales préférentielles entre les participants et offre la possibilité d'élargir les marchés nationaux trop réduits. Il fait également partie intégrante d'une union douanière et d'un système de marché commun ou d'union économique. Il convient à cet égard de prendre un certain nombre de décisions fondamentales.

27. En premier lieu, la convention doit fixer la période - cinq, huit, dix ou douze ans - au terme de laquelle la libération des échanges doit être acquise. Cette période sera normalement divisée en un certain nombre d'étapes. Il convient de faire une distinction entre les droits de douane proprement dits (à l'entrée et à la sortie), les autres taxes de nature analogue (fiscales, monétaires ou de change) et les autres restrictions, administratives mais surtout quantitatives. Tous les droits, taxes et autres restrictions devront faire l'objet dans la convention d'une définition précise. Il est possible, selon les circonstances, de les soumettre à un programme décomposé en étapes successives visant à leur réduction progressive et, en définitive, à leur élimination. En ce qui concerne les droits de douane proprement dits, mais également les autres taxes et restrictions, un problème peut se poser, celui des conditions différentes dans lesquelles ils sont appliqués dans les divers pays, ce qui pourrait éventuellement nécessiter une étude dès le départ; on pourrait fixer un droit de douane maximal ou un contingentement minimal des importations pour tous les articles du tarif ou les divers produits. Enfin, il faudra décider si, à la fin de la période prescrite, la libération devra porter sur la totalité des échanges ou seulement sur la "quasi-totalité".

28. Une autre décision fondamentale devra être prise en ce qui concerne les produits visés par le programme de libération. Faudra-t-il y inclure tous les produits ou seulement certains d'entre eux ? Si on doit faire des exceptions, quels produits seront-ils dispensés des règles fondamentales de la libération des échanges et dans quelles conditions ? Quels critères présideront-ils au choix des produits exemptés ? En dehors du type de produit (machines et équipement, biens de consommation durables et non durables, matières premières et denrées alimentaires, etc.) faudra-t-il aussi prendre en considération la distinction entre l'expansion du commerce existant, du commerce non encore existant de marchandises déjà produites dans la sous-région et du commerce futur de nouvelles marchandises non encore produites dans la sous-région ? Devra-t-on prévoir le maximum d'automatisme en rédigeant au départ les engagements mutuels énoncés par la convention, afin d'éviter des procédures de négociation lourdes et prolongées ou des possibilités de veto de la part de certains pays ? Ou bien viser au maximum de souplesse au cours de ce qu'on pourrait appeler l'étape expérimentale grâce à des négociations fréquentes laissant aux gouvernements toute latitude pour adapter leurs structures tarifaires (et permettre d'apporter les modifications nécessaires à certains secteurs économiques vulnérables) et pour parvenir à des solutions élaborées progressivement à la lumière d'une somme d'expérience progressivement accumulée ? Faudra-t-il encore combiner les deux conceptions ? Avant de chercher à atteindre une décision, il pourra être utile d'examiner les dispositions pertinentes de certains des principaux traités en vigueur.

29. Avant d'aller plus loin, mentionnons ici la crainte largement répandue selon laquelle la libération des échanges au sein d'un groupe entraînerait une perte de recettes, ce qui pourrait provoquer de la part de certains pays une réticence à participer à des accords de ce type.

30. Il est vrai que dans tous les pays africains les droits de douane et les taxes douanières ont une grande importance fiscale, étant donné que l'Etat en tire l'essentiel de ses revenus. Sans aucun doute, la libération des échanges entraînerait une réduction progressive des recettes douanières, au fur et à mesure que les droits et les taxes seraient éliminés; mais, à considérer le volume et la composition des échanges intra-africains, il ne faut pas exagérer l'importance de cette perte. D'autre part, dans la mesure où la production intérieure de la zone considérée permettra d'abandonner les pays tiers pour certaines importations facilement remplaçables et de modifier la composition des importations en faveur de biens intermédiaires ou d'équipement soumis à des droits moins élevés, on peut s'attendre à une réduction supplémentaire des recettes douanières. Les recettes des pays participants subiraient donc incontestablement le contre-coup de la libération des échanges, à des degrés vraisemblablement variables, mais cette perte serait certainement compensée à long terme par les avantages résultant de l'intégration. L'élargissement du marché à l'échelon sous-régional permettra d'accroître la production des industries manufacturières et d'augmenter en général le taux de croissance économique, d'où résultera la possibilité de lever d'autres impôts directs et indirects. Entre-temps, il conviendra de tendre à une transformation des structures fiscales actuelles afin de compenser la réduction des recettes douanières et de prévoir des dispositions fiscales propres à remédier aux inégalités dont pourraient pâtir certains membres dans ce domaine.

31. Le Traité de Rome dispose que les Etats membres doivent s'abstenir d'introduire entre eux de nouveaux droits de douane ou taxes d'effet équivalent sur les échanges de la CEE ou de les augmenter, et que les droits et taxes en vigueur seront progressivement supprimés. La réduction des droits de douane doit s'opérer comme suit en trois étapes, en fonction du droit de base appliqué à chaque produit au 1er janvier 1957 :

Première étape

<u>Rythme</u>	<u>Réduction</u>
Un an après l'entrée en vigueur du Traité	Sur chaque produit, un droit égal au droit de base diminué de 10 pour 100.
Dix-huit mois plus tard	Diminuer de 10 pour 100 la perception douanière totale ^{1/} , la réduction sur chaque produit devant être au moins égale à 5 pour 100 du droit de base ^{2/}
Fin de la quatrième année après l'entrée en vigueur du Traité	- d° -

Deuxième étape

Dix-huit mois après le début de la deuxième étape	- d° -
Dix-huit mois après la phase précédente	- d° -
Un an plus tard	- d° -

Troisième étape

Les réductions restant à réaliser sont appliquées au cours de la troisième étape. Le Conseil de la CEE en fixe le rythme.

La réduction appliquée aux droits sur chaque produit devra atteindre 25 et 50 pour 100 au moins du droit de base à la fin de la première et de la deuxième étapes respectivement. Les dispositions ci-dessus s'appliquent également aux droits de douane à caractère fiscal.

32. En ce qui concerne les restrictions quantitatives à l'importation, les Etats membres doivent s'abstenir d'introduire entre eux de nouvelles restrictions de cet ordre ou de rendre plus restrictifs les contingents existants. Un an après l'entrée en vigueur du Traité, les contingents

- 1/ Les perceptions douanières sont calculées en multipliant par les droits de base la valeur des importations en provenance des autres Etats membres au cours de l'année 1956.
- 2/ Pour les produits sur lesquels subsiste un droit qui serait encore supérieur à 30 pour 100, chaque réduction doit être au moins égale à 10 pour 100 du droit de base.

bilatéraux doivent être transformés en contingents globaux accessibles sans discrimination. L'ensemble des contingents globaux doit être augmenté à la même date d'au moins 20 pour 100 de leur valeur totale. Chacun des contingents globaux par produit doit être augmenté d'au moins 10 pour 100 (le Conseil peut réduire ce pourcentage minimum, dans le cas de contingents représentant plus de 20 pour 100 de la production nationale du produit en cause).

33. Les contingents doivent être augmentés d'au moins 20 pour 100 par an, la cinquième augmentation devant avoir lieu un an après le début de la deuxième étape.

34. Ces obligations ne s'appliquent qu'au niveau de libération réalisé en application des décisions du Conseil de l'OECE en date du 14 janvier 1955. Lorsque, pour un produit non libéré, le contingent global n'atteint pas 3 pour 100 de la production nationale, un contingent égal à 3 pour 100 au moins de cette production doit être établi au plus tard un an après l'entrée en vigueur du Traité. Ce contingent doit être porté à 4 pour 100 après la deuxième année et à 5 pour 100 après la troisième année. Il doit être ensuite augmenté annuellement d'au moins 15 pour 100 pour atteindre, à la fin de la dixième année, 20 pour 100 au moins de la production nationale.

35. Les restrictions quantitatives à l'exportation doivent être abolies au plus tard à la fin de la première étape.

36. Les Etats membres se déclarent disposés à réduire les droits de douane et les restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation selon un rythme plus rapide si leur situation économique générale et la situation du secteur intéressé le leur permettent (le cas s'est effectivement produit).

37. En ce qui concerne les produits agricoles, les Etats membres sont autorisés à appliquer d'une façon non discriminatoire et en remplacement des contingents, un système de prix minima au dessous desquels les importations peuvent être temporairement suspendues ou réduites, ou soumises à la condition qu'elles se fassent à un prix supérieur au prix minimum (non compris les droits de douane) fixé pour le produit en cause.

38. La Convention de Stockholm prévoit le programme suivant de réduction des droits de douane et autres taxes d'effet équivalent.

39. A partir des dates ci-dessous, les Etats membres ne devront appliquer à aucun produit des droits d'entrée supérieurs au pourcentage du droit de base (fixé au 1er janvier 1960) indiqué au regard de la date :

1er juillet 1960	80 pour 100
1er juillet 1961	70 pour 100
1er mars 1962	60 pour 100
31 octobre 1962	50 pour 100
31 décembre 1963	40 pour 100
31 décembre 1964	30 pour 100
31 décembre 1965	20 pour 100

40. A partir du 31 décembre 1966, tous les droits de douane devront être abolis. Les Etats membres se déclarent disposés à appliquer des droits d'entrée inférieurs à ceux qui sont indiqués si leur situation économique et financière et celle du secteur intéressé le leur permettent (le cas s'est effectivement produit). Le Conseil de l'AELE peut également à tout moment décider que les droits d'entrée doivent être réduits plus rapidement ou éliminés plus tôt que prévu. Ces dispositions ne s'appliquent pas aux produits agricoles (énumérés à l'annexe D de la Convention).

41. La Convention prévoit également l'élimination de toute mesure protectionniste effectivement en vigueur sous forme d'impôts et autres taxes internes (au 1er janvier 1962 ou avant cette date) et d'impôts sur les recettes (au 1er janvier 1965 ou avant cette date).

42. Les Etats membres ne doivent pas introduire de nouvelles restrictions quantitatives à l'exportation et à l'importation ou renforcer celles qui existent. Les contingents d'exportation devaient être éliminés au 31 décembre 1961. Pour les contingents d'importation, les Etats membres devaient, au 1er juillet 1960, fixer, pour toutes les marchandises soumises à des restrictions quantitatives, des contingents

globaux supérieurs d'au moins 20 pour 100 au contingent de base correspondant (appliqué en 1959), qui devaient être augmentés d'au moins 20 pour 100 par an. Tout Etat membre pour qui l'application de ces dispositions à un produit poserait de sérieuses difficultés, peut soumettre à la décision du Conseil des mesures de remplacement.

43. Le Traité de Montevideo dispose que la zone de libre échange devra atteindre son plein développement en douze ans au maximum, grâce à l'élimination progressive, dans l'ensemble des échanges, des droits, taxes et restrictions à l'entrée imposés aux marchandises en provenance de la zone. Ce résultat doit être obtenu au moyen de négociations organisées périodiquement entre les parties contractantes en vue de la mise au point de règlements nationaux et d'un règlement commun.

44. Aux termes des règlements nationaux, chaque partie contractante est tenue de consentir aux autres parties contractantes des réductions sur les droits et taxes équivalant à 8 pour 100 au moins de la moyenne pondérée applicable aux pays tiers, jusqu'à ce que soient éliminés ces droits et taxes frappant pratiquement toutes les importations en provenance de la zone.

45. Le règlement commun doit fixer la liste des produits pour lesquels les parties contractantes conviennent d'éliminer intégralement dans un délai de douze ans tous les droits, taxes et autres restrictions. Cette liste doit comprendre des produits qui constitueraient 25 pour 100 de la valeur globale des échanges entre les parties contractantes après les trois premières années, 50 pour 100 après six ans, 75 pour 100 après neuf ans; et la quasi totalité de ces échanges à la fin de la période de 12 ans. Les pourcentages correspondant à l'application progressive des règlements nationaux et du règlement commun doivent être calculés sur la base de la valeur annuelle moyenne des échanges dans les trois années précédant celle au cours de laquelle la négociation s'effectue.

46. Les concessions consenties sur les produits qui n'apparaissent que dans les règlements nationaux peuvent être annulées par négociation entre les parties contractantes, moyennant une compensation convenable. L'inscription de produits dans le règlement commun est définitive et les concessions consenties sont irrévocables.

47. Lorsque le régime d'importation d'une partie contractante prévoit des restrictions telles qu'il est impossible d'en obtenir l'équivalent au moyen des réductions de droits et de taxes consenties par une autre partie contractante ou d'autres parties contractantes, la contrepartie représentée par ces réductions doit être complétée par l'élimination ou l'atténuation de ces restrictions.

48. Dans les négociations, la situation des Etats membres dans lesquels les droits, taxes et restrictions atteignent un niveau sensiblement différent de celui des autres Etats, doit être examinée en toute équité (clause assez vague).

49. Les parties contractantes sont tenues de se consentir mutuellement, au cours de la première négociation, un traitement aussi favorable que celui qui était en vigueur avant la conclusion du Traité, à inclure dans leurs règlements nationaux le plus grand nombre possible de produits faisant actuellement l'objet d'échanges à l'intérieur de la zone, et à y ajouter, en nombre croissant, les produits qui ne sont pas encore compris dans les échanges réciproques.

50. Le Traité énonce également une clause disposant que les produits en provenance de la zone importés par un Etat membre ne peuvent être réexportés à moins d'un accord entre les pays membres intéressés.

51. En ce qui concerne les échanges de produits agricoles qui présentent une importance notable pour son économie et qui figurent au programme de libération, toute partie contractante est habilitée à appliquer des mesures non discriminatoires à condition que celles-ci n'entraînent pas une réduction de sa consommation habituelle ou l'augmentation d'une production anti-économique, ces mesures étant destinées à limiter les importations aux quantités nécessaires pour combler le déficit de la

production intérieure et à égaliser les prix des produits importés et des produits nationaux. Mais les pays devront s'efforcer d'accroître les échanges de produits agricoles à l'intérieur de la zone, grâce notamment à des accords destinés à combler les déficits de la production intérieure, donnant la priorité, dans des conditions de concurrence normales, aux produits originaires de la zone.

52. Dans ses dispositions relatives au libre échange, le Traité de Managua prévoit que, abstraction faite de traitements spéciaux accordés temporairement à certains produits, tous les produits naturels et manufacturés en provenance des pays participants seront échangés sans restriction. Le régime provisoire des exemptions accordées jusqu'à la fin de la période de cinq ans fixée pour l'établissement intégral de la zone de libre échange, s'applique essentiellement aux types de produits suivants :

i) Les biens de consommation pour lesquels les nouvelles conditions de la concurrence exigent de la part des producteurs des pays participants une adaptation qui ne sera pas immédiate (produits textiles, huiles et graisses, bière, peinture et savon, etc.). Des tarifs fixes ou progressivement décroissants doivent être appliqués pendant une période ne dépassant pas cinq ans.

ii) Les denrées de base produites dans la plupart ou la totalité des pays participants (riz, maïs, farine de froment, etc.) qui sont soumises à des restrictions quantitatives jusqu'à ce que des accords régionaux sur ces produits puissent être conclus pour la détermination de politiques communes relatives aux échanges et à l'offre.

iii) Les produits fabriqués à l'époque de la mise en vigueur du Traité dans les pays contractants, dont la production doit être augmentée pour répondre aux besoins régionaux (récipients en verre, pneus et papier, etc.). Les droits de douane en vigueur seront maintenus en attendant que les productions soient intégrées.

iv) Les produits manufacturés sur place avec des matières premières importées de pays tiers auxquelles les Etats contractants ont l'intention d'appliquer un tarif extérieur commun afin d'égaliser les frais de production (produits à base de tabac, certains produits textiles, etc.). Les droits en vigueur sont maintenus en attendant que des droits de douane uniformes (tarif extérieur commun) puissent être appliqués aux importations des produits manufacturés concurrents et des matières premières servant à leur fabrication.

v) Les produits faisant l'objet d'une réglementation au titre d'un accord international ou d'un monopole d'Etat (café et extraits de café, sucre de canne, coton, etc.). Les droits de douane ou les restrictions quantitatives en vigueur seront maintenus indéfiniment.

53. Le Traité de Brazzaville dispose que les produits originaires des Etats membres, qui sont transférés d'un Etat membre dans un autre Etat membre pour y être consommés, sont exempts de tous droits et taxes d'entrée et de sortie et que les contingents d'importation seront supprimés. Toutefois, les produits fabriqués dans les Etats membres et qui sont transférés dans un autre Etat membre pour y être consommés, sont soumis au régime de la taxe unique (voir par. 156 à 159). La liste de ces produits et marchandises est établie par le Comité de direction.

54. On trouve une variante intéressante du régime de libération des échanges dans les recommandations du Groupe de travail de la CEPAL sur le marché régional latino-américain (février 1959) relatives à la structure et aux principes fondamentaux d'un marché commun de l'Amérique latine. Les recommandations prévoyaient un programme en deux étapes de réduction progressive des droits de douane et des autres restrictions applicables aux échanges entre membres.

55. Au cours de la première étape, qui doit durer 10 ans, une réduction sensible de ces restrictions, qui sera irrévocable, est prévue (sauf dans le cas où un pays membre désirerait modifier son tarif douanier en vue d'absorber les effets de restrictions non tarifaires, dans certains cas d'urgence - clause de sauvegarde - et autres cas exceptionnels ayant fait l'objet d'un agrément mutuel avant la conclusion du Traité).

56. Dans l'année suivant l'entrée en vigueur du Traité, tous les droits de douane devaient être réduits d'un pourcentage uniforme et une réduction équivalente devait être appliquée aux autres restrictions. Les restrictions non tarifaires devaient être éliminées ou transformées en droits de douane dans les cinq ans, sauf en cas d'urgence. Dans les dix premières années, les droits de douane et autres taxes devaient être réduits jusqu'à un certain niveau moyen fixé d'avance. Au cours de la seconde étape, dont la durée était indéterminée, la réduction de toutes les restrictions aux échanges devait être achevée.

57. Les propositions prévoyaient la division des produits faisant l'objet d'échanges entre membres en trois groupes principaux, auxquels les niveaux moyens de réduction fixés pour la première étape s'appliqueraient à des degrés variables. La première catégorie comprenait les produits primaires, pour lesquels les droits de douane et autres taxes seraient supprimés, sous réserve d'exceptions admises notamment en ce qui concernait les produits agricoles relevant de certaines branches de production qui pourraient être affectées, en attendant que les facteurs de production en cause puissent être utilisés plus économiquement. La seconde catégorie comprenait les biens d'équipement et autres biens de consommation durables pour lesquels on pouvait prévoir une demande croissante ou d'importantes possibilités en matière de remplacement des importations; notamment les produits d'industries nouvellement implantées, souvent dans un seul pays de la région, ou encore inexistantes. Dans ce cas, la moyenne fixée serait aussi basse que possible afin que les échanges intra-régionaux portant sur ces produits puissent s'intensifier. La troisième catégorie comprenait les produits manufacturés de consommation courante pour lesquels on fixerait une moyenne plus haute afin de faciliter l'adaptation aux nouvelles conditions.

58. En ce qui concerne le principe général de réduction des droits et autres taxes fondé sur le système de moyennes affectées à certaines catégories de produits (par opposition à un barème prédéterminé de réduction pour chaque produit ou chaque article tarifaire), on a fait valoir que ce système permettait aux gouvernements de procéder aux réductions

avec une grande souplesse. Dans les limites du niveau moyen de réduction fixé pour chaque catégorie de marchandises, chaque gouvernement serait libre de réduire à sa convenance les droits sur certains produits particuliers, des réductions plus faibles sur des produits donnés devant être compensées par des réductions plus importantes sur d'autres, de façon à maintenir le niveau moyen. Des réductions particulières pourraient faire l'objet de négociations bilatérales lorsqu'elles s'appliquent à des produits présentant un grand intérêt pour deux pays, et être étendues ensuite aux autres pays au titre du principe de la nation la plus favorisée, ou elles pourraient, de préférence, être négociées sur une base multilatérale et s'appliquer à tous les produits présentant un grand intérêt pour tous les participants.

59. Il serait peut-être bon de mentionner ici la situation particulière de l'agriculture du point de vue de la libération des échanges intra-africains. (Les importations de produits agricoles en provenance de pays tiers ont aussi, naturellement, des incidences considérables sur sa situation). A longue échéance, il est absolument nécessaire que l'agriculture africaine s'oriente vers l'expansion afin d'être en mesure de subvenir aux besoins d'une population croissante et de fournir des quantités toujours plus importantes de matières premières aux futures industries du continent, grâce à la transformation du secteur traditionnel au moyen de méthodes et de techniques modernes de culture et de gestion des exploitations, de machines, de moyens de production chimiques et d'autres mesures. En fait, l'existence de marchés communs sous-régionaux serait particulièrement utile à cet égard. Quoi qu'il en soit, à court terme, dans le cas de quelques pays et de quelques produits, un certain degré de protection pourrait être nécessaire dans le cadre de la libération générale des échanges; on pourrait assurer cette protection en limitant par exemple les importations de produits agricoles aux quantités correspondant au déficit de la production ou à une proportion donnée de l'augmentation de la consommation, ou même en imposant

des taxes compensatoires si cette mesure était indispensable pour maintenir les activités agricoles à un niveau normal. Ces résultats pourraient être obtenus au moyen de négociations produit par produit, conduisant si possible à des contrats ou accords à long terme. Comme on l'a déjà indiqué, pratiquement tous les traités prévoient des dispositions spéciales relatives à l'agriculture.

Conclusion : Après avoir ainsi étudié le fonctionnement d'un système de libération des échanges intérieurs, que peut-on en conclure sur la forme à donner à la partie pertinente du modèle de convention africaine ?

60. Tout d'abord, le rythme du programme de libération des échanges par étape doit être arrêté dans les limites de temps fixées pour l'entrée en vigueur du marché commun, notamment en fonction des dispositions relatives au tarif douanier commun. Le délai le plus court possible pour aboutir à la libération des échanges internes serait de cinq ans.

61. La question qui se pose ensuite est celle du rythme proprement dit des réductions. Afin de communiquer une impulsion initiale au programme de libération, on pourrait appliquer une réduction immédiate de 20 pour 100 par exemple à tous les droits, taxes et restrictions quantitatives. Il faudra tenir compte également des écarts entre les niveaux de restriction, en ce qui concerne spécialement les droits de douane très élevés qui ont un effet prohibitif sur le commerce (et par conséquent un effet insignifiant sur la détermination de la moyenne pondérée des droits). Ces droits et autres taxes, de même que les restrictions quantitatives très strictes, devront être immédiatement réduits pour commencer à un niveau maximum tolérable et, à la fin de la période, ne devront pas dépasser, sauf dans des cas exceptionnels, un certain pourcentage maximum. On peut signaler qu'en règle générale, les pays dont le protectionnisme atteint une rigueur marquée ont habituellement une économie plus diversifiée que les pays imposant de faibles tarifs; ils sont par conséquent mieux placés en quelque sorte pour atténuer le protectionnisme.

62. La question des premières mesures étant réglée, il reste à examiner les moyens de poursuivre le programme de libération des échanges. Faut-il adopter la méthode générale, linéaire qui implique des réductions absolument automatiques, annuelles par exemple ? Ou bien faudrait-il s'arrêter à la conception plus souple des niveaux moyens pondérés par catégories de produits, qui risque d'entraîner des négociations intergouvernementales difficiles et dont les chances de succès diminuent de plus en plus (au fur et à mesure que les secteurs en cause deviennent plus nombreux et plus sensibles) ? Logiquement, la préférence devrait s'arrêter à un automatisme aussi large que possible, mais la réalisation peut ne pas être aisée. En tout état de cause, les solutions possibles, leurs avantages et leurs inconvénients, ont été exposés et c'est aux gouvernements qu'il appartient de choisir lors des négociations qui doivent aboutir à la convention. D'autre part, il ne faut pas perdre de vue que le régime des réductions doit garantir une marge de préférence sous-régionale suffisante à l'encontre des importations de l'extérieur, notamment des importations extra-africaines, afin de permettre au programme d'atteindre son but essentiel qui est la stimulation des échanges entre membres.

63. Il reste la question des produits à inclure dans le programme de libération. Là encore, pour des raisons d'ordre politique aussi bien que du point de vue administratif, la préférence devrait aller en toute logique à un nombre aussi réduit que possible d'exemptions, limité par exemple à un pourcentage maximum du volume total des échanges réalisés par un pays membre au cours d'une période de base. Mais, de même que pour l'échelonnement des réductions des restrictions, c'est là, par excellence, une question à régler par négociations.

c) Traitement de la nation la plus favorisée

64. Tous les traités énoncent des dispositions relatives à l'application, par les pays participants, entre eux, du traitement de la nation la plus favorisée, des exceptions étant prévues dans les clauses de sauvegarde (voir par. 68 à 71), dans le cas des pays moins développés (voir par. 95 à 101) ou dans certaines circonstances exceptionnelles. Ces dispositions sont étroitement liées aux règles de la concurrence (voir par. 72 à 85), et à la réciprocité des avantages (voir par. 92 à 94); elles peuvent être étendues aux droits de douane et aux taxes douanières, aux règlements et formalités relatifs aux importations et exportations, aux taxes et impôts nationaux, aux lois et règlements relatifs à la vente, à l'achat, au transport, à la distribution et à la consommation sur le marché intérieur, aux conditions faites à la main-d'oeuvre et aux capitaux, aux dispositions et usages relatifs au régime des changes et, le cas échéant, aux préférences accordées aux Etats membres (par la voie notamment des accords complémentaires) ou à des tiers (préférences qui devront normalement être progressivement éliminées).

65. C'est ainsi que le Traité de Montevideo contient des articles disposant que tout avantage, bénéfice, franchise, immunité ou privilège appliqué par une partie contractante à un produit originaire d'un autre pays ou destiné à être expédié dans un autre pays, devra être immédiatement et sans condition étendu au produit similaire originaire du territoire des autres parties contractantes ou destiné à être expédié dans le territoire des autres parties contractantes. Ce traitement n'est pas applicable lorsque des accords ont été conclus entre certaines parties contractantes, ou entre elles et des tiers, en vue de faciliter le commerce frontalier. En outre, les capitaux originaires de la zone ne doivent pas bénéficier dans chaque pays membre d'un traitement moins favorable que celui qui est accordé aux capitaux originaires de tout autre pays.

66. Le Traité de Managua dispose que les marchandises originaires du territoire d'un des Etats signataires doivent bénéficier dans tous les autres Etats du traitement national. En outre, aucun Etat signataire ne peut instaurer ou maintenir des règlements sur la distribution ou la vente au détail de marchandises, qui tendraient à placer celles-ci dans une position défavorable vis-à-vis de marchandises analogues, nationales ou importées.

67. Le Traité multilatéral sur le libre échange et l'intégration économique en Amérique centrale (Tegucigalpa, 10 juin 1958), qui a précédé le Traité de Managua, prévoit l'attribution par chaque Etat membre du traitement national aux capitaux investis dans l'équipement par des ressortissants des autres Etats et la reconnaissance à ceux-ci du droit d'organiser ou de gérer des entreprises productives, commerciales ou financières ou d'y participer dans chaque Etat sur un pied d'égalité avec les ressortissants de l'Etat. En outre, chaque Etat doit accorder un traitement équitable et non discriminatoire aux demandes de transfert de fonds dérivant des investissements des ressortissants d'autres Etats consacrés à l'équipement.

d) Clause de sauvegarde

68. Des exceptions à la règle fondamentale du traitement de la nation la plus favorisée sont également prévues dans tous les traités, sous la forme de dispositions prévoyant les difficultés qui pourraient se présenter dans la mise en oeuvre de la libération des échanges et des mesures connexes, en raison de déséquilibres de la balance des paiements ou de la nécessité de réabsorber la main-d'oeuvre à la suite de réorganisations provoquées par des modifications de la structure industrielle. En général, elles permettent aux pays qui se trouvent provisoirement en difficulté, de ralentir le rythme de la libération et d'augmenter les droits ou les restrictions quantitatives, unilatéralement ou au moyen de négociations préalables ou a posteriori avec d'autres pays membres, avec ou sans accompagnement de mesures correctives internes d'ordre monétaire, fiscal ou autre. Dans de tels cas, les autres membres pourront aider

les pays qui se trouvent en difficulté en restaurant eux-mêmes des mesures correctives de compensation (accélération du rythme de la libération des échanges, par exemple).

69. Le Traité de Montevideo dispose que, si le niveau habituel de consommation du pays importateur ne s'en trouve pas abaissé, toute partie contractante peut, à titre provisoire, imposer des restrictions non discriminatoires sur les produits d'importation compris dans le programme de libération, au cas où l'importation de ces produits aurait des répercussions sérieuses sur certaines activités de production d'importance vitale pour l'économie nationale. Les parties contractantes peuvent également autoriser un pays membre qui a adopté des mesures destinées à rectifier une balance des paiements défavorables dans son ensemble, à étendre ces mesures, provisoirement et sans discrimination, aux échanges intra-zone portant sur les produits visés par le programme de libération.

70. Si des situations de cet ordre exigeaient une action immédiate, la partie contractante intéressée pourrait appliquer les mesures d'urgence nécessaires et en aviser immédiatement le Comité exécutif permanent de l'ALALE. Si elles restaient en vigueur plus d'un an, le Comité proposerait à la Conférence des parties contractantes d'entreprendre sans délai des négociations en vue de supprimer les restrictions adoptées.

71. Le Traité de Brazzaville dispose que si des perturbations se produisent dans un secteur de l'activité économique d'un Etat membre ou si des difficultés surgissent pouvant se traduire par l'altération grave d'une situation économique régionale, le Comité de direction peut prendre ou autoriser l'Etat membre intéressé à prendre les mesures qui se révéleraient nécessaires au rétablissement d'une situation saine. Dans le cas où, pour faire face aux nécessités de son développement ou aux besoins de son industrialisation, un Etat membre envisage de recourir à l'établissement de restrictions quantitatives à l'égard des marchandises en provenance des pays tiers, il doit en informer immédiatement le Comité de direction qui, le cas échéant, arrêtera les mesures nécessaires pour prévenir les détournements de trafic.

e) Règles de la concurrence

72. Tous les traités doivent contenir des dispositions prévoyant des conditions équitables de transaction et de concurrence, destinées à éviter les subventions à l'exportation ou les taxations nationales discriminatoires, les cotations discriminatoires, le dumping, l'abus des monopoles d'Etat ou privés ou la cartellisation, la dévaluation des monnaies due à la concurrence; ils doivent également prévoir le libre mouvement des personnes, des services et des capitaux, le droit d'établissement et l'harmonisation des codes d'investissement.

73. Le Traité de Montevideo contient un article général invitant les parties contractantes à s'efforcer, conformément aux objectifs du Traité relatifs à la libération des échanges, d'harmoniser leurs régimes d'importation et d'exportation ainsi que les traitements qu'elles accordent aux capitaux, aux marchandises et aux services originaires de pays extérieurs à la zone, en vue d'assurer des conditions de concurrence équitable entre les Etats membres et de faciliter progressivement l'intégration et la complémentarité de leurs économies. Il dispose aussi que les parties contractantes ne devront pas favoriser leurs exportations au moyen de subventions ou d'autres mesures risquant de fausser les conditions de concurrence morales au sein de la zone.

Mais on ne considère pas qu'un produit d'exportation est subventionné s'il est exempté des droits ou taxes frappant le produit lui-même ou les éléments qui le constituent lorsqu'ils sont destinés à la consommation intérieure, ou s'il est soumis au drawback.

74. Le Traité de Managua prévoit des dispositions assez détaillées au sujet des subventions à l'exportation et aux pratiques commerciales déloyales.

75. Les gouvernements des Etats signataires ne doivent pas accorder d'exemptions ou de réduction des droits de douane frappant les articles d'importation en provenance de pays extérieurs à la zone lorsque des articles similaires sont produits dans des conditions satisfaisantes dans la zone même. Les Etats qui s'estiment lésés par l'attribution de franchises d'importation ou par l'importation par l'Etat de marchandises qui ne sont pas réellement destinées à son usage, peuvent soumettre le cas au Conseil exécutif pour examen et décision.

76. Les pays membres qui imposent des restrictions quantitatives aux transferts internationaux de fonds sont tenus d'adopter des mesures propres à garantir que ces restrictions ne sont pas défavorables aux autres pays membres.

77. Les subventions directes ou indirectes à l'exportation aboutissant à la vente de marchandises dans la zone à des prix plus bas que ceux du marché intérieur, sont interdites. Les Etats membres doivent mettre en oeuvre tous les moyens légaux possibles pour empêcher l'exportation des produits à des prix inférieurs à leur valeur normale, si ces exportations peuvent porter préjudice à la production d'autres Etats ou retarder l'établissement d'une industrie nationale ou régionale.

78. On estime que des marchandises sont exportées à des prix inférieurs à leur valeur normale si leur prix à l'exportation est inférieur :

- i) au prix comparable, dans des conditions commerciales normales, de marchandises analogues destinées à la consommation intérieure dans le pays exportateur; ou
- ii) au prix comparable le plus élevé de marchandises analogues destinées à l'exportation dans un pays tiers, dans des conditions commerciales normales; ou
- iii) au prix de revient des marchandises dans le pays d'origine augmenté d'un montant raisonnable couvrant les frais de vente et le bénéfice.

79. Il sera dûment tenu compte dans chaque cas des différences qui existent entre les conditions et les termes de vente et de taxation, et de tous autres facteurs intervenant dans la comparabilité des prix.

80. Si l'importation de produits manufacturés dans un Etat membre avec des matières premières achetées dans le cadre d'un monopole à des prix artificiellement bas, portait préjudice à la production du moment d'un autre Etat, la partie lésée pourrait soumettre le cas au Conseil exécutif qui déciderait s'il s'agit effectivement d'une pratique commerciale déloyale. Le Conseil exécutif pourra ou bien se prononcer immédiatement ou bien, en attendant sa décision finale, autoriser une suspension provisoire du libre échange (tout en permettant aux échanges de se poursuivre sous la garantie des droits de douane perçus.

81. Cependant, on ne considère pas que les exemptions de taxe de caractère général consenties par un Etat membre en vue d'encourager la production, ni les exemptions de taxes intérieures à la production, à la vente ou à la consommation de marchandises importées, constituent des subventions à l'exportation.

82. Si un Etat membre estime que certaines pratiques commerciales non spécifiquement mentionnées dans le Traité ont un caractère déloyal, il ne peut pas mettre obstacle aux échanges par une décision unilatérale mais doit saisir le Conseil exécutif du cas, pour que celui-ci décide s'il y a lieu de prendre des mesures de protection.

83. Les articles qui, en vertu de la législation nationale des Etats membres, constituaient un monopole d'Etat avant la signature du Traité, doivent rester assujettis à cette législation. Mais si de nouveaux monopoles étaient créés ou si le régime des monopoles existants était modifié, les Etats seraient tenus d'engager des consultations en vue d'appliquer un régime spécial aux échanges intra-zone portant sur ces produits.

84. Le Traité de Brazzaville dispose que la situation des personnes et le droit d'établissement sont régis par la Convention signée le 8 septembre 1961 par les Etats membres de l'Union africaine et malgache et que les mouvements de capitaux à l'intérieur de la zone ne peuvent être soumis à d'autres restrictions que celles prévues par la réglementation des changes actuellement en vigueur.

85. Le Comité de direction devait préparer et soumettre au Conseil avant le 1er juillet 1965 un projet de code-cadre régissant les conditions fiscales et financières opérant sur le marché de l'Union (code d'investissement). Dans un souci d'harmonisation, les Etats membres devaient éliminer ou corriger dans l'année d'entrée en vigueur du Traité les dispositions de leur code national qui étaient contraires aux dispositions du code-cadre commun.

f) Harmonisation des régimes fiscaux

86. Ces questions sont étroitement liées aux règles de la concurrence.

87. Le Traité de Montevideo dispose qu'en ce qui concerne les impôts, tarifs et autres droits et redevances internes, les produits originaires du territoire d'un Etat membre bénéficieront dans la zone d'un traitement aussi favorable que le traitement accordé aux produits nationaux analogues. En outre, les Etats membres doivent faire en sorte que les taxes et autres mesures internes appliquées à des marchandises incluses dans le programme de libération, qu'ils ne produisent pas eux-mêmes ou seulement en petites quantités, n'annulent ou ne réduisent aucune des concessions ou aucun des avantages obtenus par un Etat membre au cours des négociations. Le recours aux organes compétents de l'ALALE est prévu.

88. Le Traité de Managua dispose que si des marchandises du commerce sont soumises dans l'un des Etats signataires à des impôts, taxes ou droits internes quelconques frappant la production, la vente, la distribution ou la consommation, le pays en cause peut percevoir un montant équivalent sur les marchandises analogues importées des autres pays signataires, à condition qu'il applique en outre un droit au moins égal aux marchandises analogues importées de pays tiers.

89. Les parties contractantes doivent remplir les conditions suivantes pour imposer des taxes internes à la consommation :

- i) Ces taxes peuvent être imposées quand l'article en question est produit dans le pays en cause ou lorsqu'il n'est produit dans aucun des pays membres;
- ii) Quand l'article n'est pas produit dans un pays membre, mais est produit dans l'un des autres, ces taxes ne peuvent être imposées qu'avec l'autorisation du Conseil exécutif;
- iii) Si un pays membre a imposé une taxe interne à la consommation sur un article qui n'est pas produit dans son territoire, et qu'un autre pays entreprend de produire cet article ultérieurement, le Conseil exécutif examinera le cas sur la demande de ce dernier et décidera si la taxe est compatible avec le libre échange, si elle peut être maintenue ou doit être abolie.

90. Le Traité prévoit également l'établissement de stimulants fiscaux uniformes propices au développement industriel, grâce à une harmonisation raisonnable des législations pertinentes en vigueur.

91. Le Traité de Brazzaville dispose que le Comité de direction doit examiner les conditions dans lesquelles les législations des Etats membres relatives aux impôts directs et, éventuellement, aux impôts indirects non perçus par l'administration des douanes, peuvent être harmonisées dans l'intérêt commun. Le Comité de direction devait soumettre des propositions au Conseil dans les trois mois suivant l'entrée en vigueur du Traité et le Conseil devait arrêter des directives pour le rapprochement des dispositions législatives et réglementaires. Dans la conduite de ses travaux, le Comité de direction doit avoir pour objectif de favoriser l'installation et l'exploitation des entreprises dans des conditions fiscales analogues dans l'ensemble de la zone. Il doit notamment rechercher, à cette fin, l'harmonisation des règles d'assiette et, dans la mesure du possible, des taux de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, de l'impôt intérieur sur le chiffre d'affaires et de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières.

g) Réciprocité des avantages

92. La perspective d'avantages mutuels est la seule force de cohésion qui préside à la création de zones de libre échange, d'unions douanières ou de marchés communs et si la réciprocité des concessions et des avantages consentis n'est pas prévue ou n'est pas appliquée, ces arrangements sont tôt ou tard voués à l'échec. Le principe de la réciprocité intéresse évidemment au premier chef les pays moins développés, et cette question sera examinée séparément (voir par. 95 à 101), mais il ne faut pas perdre de vue que les pays participants plus avancés doivent également en retirer quelque bénéfice. Si elles sont convenablement appliquées, les clauses de la nation la plus favorisée, les clauses de sauvegarde et les règles de la concurrence contribueront dans une large mesure à assurer un équilibre raisonnable dans la réciprocité des avantages que les pays participants peuvent retirer de la convention qu'ils décident de signer, quelle que soit sa nature. Mais la solution du problème réside essentiellement dans les dispositions relatives à la coopération et à l'intégration industrielles (voir par. 135 à 159). Comment cette réciprocité des avantages peut-elle se manifester ? Dans l'expansion, après une période raisonnable suivant la signature de la convention, de l'ensemble de l'économie des pays participants, à un rythme plus rapide pour chacun d'eux que par le passé, mais à un taux plus élevé que la moyenne dans le cas des pays moins développés; et dans le développement global des échanges mutuels tendant, dans la mesure du possible, à un équilibre des échanges de chaque pays membre avec les autres pays du groupement. Afin d'assurer la réciprocité des avantages commerciaux, on peut introduire dans la convention des dispositions prévoyant que les pays possédant des excédents devront accélérer leurs mesures de libération, tandis que les pays déficitaires les ralentiront temporairement. Des dispositions particulières devront être prévues pour les cas chroniques.

93. Dans le Traité de Montevideo, le principe de la réciprocité n'est pas aussi strictement défini. Mention est faite du développement prévu des courants d'échanges entre chaque pays contractant et l'ensemble des autres portant sur les produits visés par le programme de libération et sur ceux qui pourraient y être ultérieurement ajoutés. A cet égard, une sorte de clause de sauvegarde, assez vague, est prévue, aux termes de laquelle si, par suite de concessions consenties ou d'autres circonstances, des désavantages importants et persistants apparaissent dans les échanges entre un pays membre et l'ensemble des autres portant sur des produits visés par le programme de libération, les parties contractantes, sur la demande du pays membre lésé, envisageront la possibilité et s'efforcera autant que possible de réduire ces désavantages au moyen de dispositions non restrictives appropriées visant à développer les échanges au maximum.

94. Aucune disposition particulière n'est consacrée à la réciprocité des avantages dans le Traité de Managua et le Traité de Brazzaville, mais dans les considérants du dernier, les parties contractantes expriment leur désir d'assurer le développement harmonieux de leurs économies par l'adoption de dispositions tenant compte des intérêts de tous et de chacun.

h) Mesures en faveur des pays moins développés

95. Au chapitre premier et dans la section précédente, on a déjà signalé les problèmes que les pays moins développés posent dans un groupement. Une application défectueuse du principe de réciprocité provoquerait, entre autres, une tendance déficitaire persistante de la balance commerciale des pays moins développés en particulier vis-à-vis des autres membres. Il est indispensable que ces pays, qui reçoivent vraisemblablement une importante proportion des produits industriels fournis par le reste de la zone, soient en mesure d'exporter des quantités équivalentes de produits primaires ainsi que certains produits industriels. Ce principe aurait une importance particulière dans le cas où ces pays devraient remplacer des importations en provenance du monde extra-africain par des

importations originaires d'autres pays de la zone. S'il leur était impossible de réaliser l'équilibre de leur balance commerciale, les pays intéressés pourraient avoir intérêt à rester en dehors du groupe. Mais quelle serait alors la situation des pays plus développés ? Ils seraient contraints de chercher à s'industrialiser dans les limites de leurs propres marchés nationaux. Ainsi l'objectif ultime du marché commun, qui est l'intérêt de tous et de chacun, serait-il battu en brèche. Cet argument fondamental serait également valable, dans le cadre du système des paiements propres au marché commun, dans le cas où des pays dont la balance des paiements extérieurs se trouverait temporairement dans une position favorable, refuseraient de conclure des accords de paiements destinés à fournir des crédits à d'autres membres du groupe moins fortunés, sous prétexte que sur le plan de la convertibilité leur situation est assez favorable pour leur permettre d'acheter où ils veulent. Certes, mais il se peut que leurs ventes à l'étranger ne continuent pas à suivre une courbe ascendante; quelles seront alors leurs possibilités d'exportation au sein du groupe ? L'expansion des échanges entre membres et l'industrialisation sont après tout la raison d'être de l'opération. Fixer l'expansion au plus bas niveau possible déterminé par le degré de convertibilité que ne peuvent dépasser sans aide les plus faibles des membres, revient évidemment à nier le principe même du groupement.

96. Dans la plupart des pays du monde, on observe selon les régions des degrés de développement différents; il en est ainsi même des plus prospères qui, eux aussi, possèdent leurs zones de dépression. Sur le plan international, on a reconnu (de nombreux débats et résolutions de l'UNCTAD le démontrent) qu'on ne peut appliquer le même traitement à des pays dont les conditions ne sont pas égales, ce qui est vrai pour l'ensemble des pays sous-développés par opposition aux pays développés, vrai aussi pour les écarts qui existent au sein de chacun des groupes. La Communauté économique européenne consent des concessions spéciales à la Grèce et la Turquie, l'AELE au Portugal et l'ALALE à l'Equateur et au

Paraguay. Le même principe s'applique à l'Afrique. Il convient d'assurer pendant quelques années aux pays les moins développés des sous-régions africaines un degré de protection raisonnable au sein des divers groupements en ce qui concerne les industries produisant pour le marché intérieur, et un traitement préférentiel sur les marchés des pays plus développés pour leurs industries d'exportation, l'augmentation continue de la consommation de ces derniers communiquant une impulsion à l'industrialisation de pays moins avancés. Inversement, si ces mesures n'étaient pas prises, les pays plus développés auraient du mal à exporter leurs marchandises les plus élaborées vers le reste du groupe. Parallèlement, les pays moins développés devront bénéficier de tous les autres encouragements possibles à l'industrialisation, notamment de dispositions fiscales appropriées, d'une aide financière et technique de la part des autres membres du groupe ainsi que d'une fraction appréciable de l'aide extérieure; on devra s'efforcer dans toute la mesure du possible d'implanter de nouvelles industries et de nouvelles infrastructures sur leur territoire. Il faudra également les autoriser à conclure des accords de complémentarité et de spécialisation industrielles, lesquels devront reconnaître aux parties contractantes, à titre temporaire, des traitements préférentiels exclusifs et réciproques dans le cadre du programme de libération des échanges.

97. On a déjà signalé les propositions relatives à la libération des échanges présentées par le Groupe de travail de la CEPAL sur le marché régional latino-américain; elles envisageaient une répartition des produits en trois groupes : produits primaires, biens d'équipement et biens de consommation durables, et produits manufacturés de consommation courante (voir par. 54 à 58). Les pays étaient de même répartis en trois groupes selon leur degré de développement. Les pays les moins avancés économiquement bénéficieraient de la part des deux autres groupes de concessions tarifaires spéciales (par rapport au niveau moyen de réduction prescrit) pour les produits manufacturés de consommation courante dont la production commence à se développer. Le groupe intermédiaire recevrait des pays les plus avancés des concessions applicables aux

biens d'équipement et autres de consommation durables dont il commence à développer la production. En échange de ces concessions spéciales, les pays les moins avancés réduiraient leurs tarifs au niveau fixé, (ou même au dessous) pour les importations de biens d'équipement en provenance des deux autres groupes ou pour les importations de biens de consommation courante en provenance des pays du groupe intermédiaire, ou, s'il était nécessaire d'établir effectivement une préférence, appliqueraient au reste du monde une augmentation de ces tarifs.

98. Le Traité de Montevideo énonce certaines clauses relatives aux mesures à prendre en faveur des pays moins avancés du point de vue économique. Les parties contractantes peuvent autoriser une autre partie contractante à accorder à un Etat membre économiquement moins avancé, à titre temporaire, mais aussi longtemps que le besoin s'en imposera, des avantages dont les autres Etats membres ne bénéficient pas, afin d'encourager l'introduction ou l'expansion de certaines activités de production.

99. En outre, les parties contractantes peuvent, si besoin est et à titre temporaire, autoriser un Etat membre économiquement moins avancé à exécuter le programme de réduction des droits, taxes et autres restrictions, dans des conditions plus favorables spécialement arrêtées, à adopter les mesures propres à rectifier une balance des paiements défavorable, à appliquer des mesures non discriminatoires propres à protéger la production nationale de marchandises visées par le programme de libération qui sont d'une importance vitale pour son développement économique, à condition que ces mesures n'entraînent pas une diminution de sa consommation habituelle.

100. Les parties contractantes peuvent également convenir collectivement de mettre en oeuvre ou de favoriser (à l'intérieur comme à l'extérieur de la zone) des mesures financières et techniques destinées à provoquer dans les pays économiquement moins avancés une expansion des activités de production existantes ou l'organisation d'activités nouvelles fondées en particulier sur l'industrialisation de ses matières premières, ainsi que des programmes d'assistance technique destinés à accroître la productivité dans certains secteurs de production.

101. Ni le Traité de Managua ni le Traité de Brazzaville ne contiennent de clauses particulières prévoyant des dispositions en faveur des pays moins développés. Cependant, dans les considérants du Traité de Brazzaville, il est fait mention de mesures appropriées visant à compenser de manière adéquate la situation spéciale des pays de moindre développement économique. Le Traité stipule également que, dans un esprit de solidarité et pour tenir compte des erreurs possibles dans l'indication de l'état de consommation et des avantages retirés des activités de transit notamment par les Etats côtiers, un pourcentage des droits et taxes à l'importation perçus par les bureaux de douane communs aux Etats membres sera versé à un fonds commun de solidarité. Le Conseil de l'Union fixera le taux de ce prélèvement et les pourcentages de répartition du produit entre les Etats membres.

i) Transports et transit

102. Il est inutile d'insister sur l'importance de politiques de transport et de transit communes pour une zone de libre échange, une union douanière ou un marché commun en Afrique.

103. Un article du Traité de Montevideo dispose que les produits importés ou exportés par une partie contractante bénéficient de la liberté de transit à l'intérieur de la zone et ne sont assujettis qu'aux droits normaux correspondant aux services rendus. Le Traité de Managua prévoit la liberté de transit des marchandises en provenance ou à destination de pays membres de la zone, qui ne doivent être soumises à aucune déduction, discrimination ou restriction quantitative et qui doivent être exemptées de tous droits, impôts et autres taxes de caractère fiscal, municipal ou autres perçus sur le transit, mais qui peuvent être assujetties aux redevances habituellement perçues pour services rendus.

104. Le Traité de Brazzaville prévoit l'harmonisation des politiques de transport des Etats membres, qui doivent se tenir mutuellement informés de leurs projets d'amélioration et de développement des voies de communication susceptibles d'intéresser un ou plusieurs autres Etats, ainsi que de leur réglementation nationale des transports et de la circulation.

j) Règles concernant l'origine

105. Dans les accords relatifs à une zone de libre échange ou à une union douanière, il est indispensable d'établir des règles pour la détermination de l'origine des marchandises et de prévoir l'alignement progressif sur un tarif extérieur commun (jusqu'à ce qu'il soit entré pleinement en vigueur) des droits d'entrée frappant les marchandises importées de pays tiers, en vue d'établir une distinction entre les produits qui bénéficient et ceux qui ne bénéficient pas d'un traitement interne préférentiel, afin d'éviter que les marchandises provenant de pays extérieurs à la zone soient réexportées des pays dont les droits de douane sont faibles vers d'autres qui imposeraient des tarifs élevés. Tout accord particulier entre les quatre groupements sous-régionaux africains exigerait également des règles d'origine permettant de faire la distinction entre les marchandises originaires d'Afrique et celles qui seraient importées de pays extra-africains.

106. La détermination des critères appropriés et l'élaboration des règles donnent lieu à de grandes difficultés, comme en témoigne le fait qu'en dépit des efforts des diverses organisations internationales, il n'existe encore aucune définition internationale universellement reconnue de l'origine des marchandises. Il y a lieu de signaler que les pays membres de la Communauté économique européenne sont actuellement sur le point de se mettre d'accord sur une définition commune et que l'AELE dispose d'un ensemble de règles d'origine assez complet mais plutôt compliqué.

107. Le problème ne présente pas de difficulté dans le cas des marchandises entièrement produites dans un pays, sans aucune matière première importée. La difficulté se pose lorsqu'il s'agit de définir l'origine de marchandises produites dans un pays donné avec des matières premières, des produits semi-finis ou même des articles finis importés d'autres pays. Sur le plan international, cette catégorie de marchandises ne cesse de s'élargir du fait que la division du travail entre plusieurs pays est de plus en plus poussée et que les procédés de

fabrication se spécialisent de plus en plus et exigent un personnel hautement qualifié; il est fréquent actuellement que des marchandises subissent des transformations successives dans deux pays différents ou plus. En règle générale, il s'agit de déterminer le niveau de la valeur ajoutée à l'opération de transformation réalisée dans le pays membre, ou l'opération qui permettent de considérer le produit comme étant originaire de la zone; en d'autres termes, quand peut-on estimer que la transformation ou le finissage équivaut à la fabrication d'un produit entièrement nouveau ou représentent la portion principale du processus de fabrication? A cet égard, il faudra également élaborer un système bien au point de délivrance d'un certificat d'origine.

108. Le Traité de Montevideo dispose que les parties contractantes devront, aussitôt que possible après l'entrée en vigueur du Traité, déterminer les critères à adopter pour la détermination de l'origine des marchandises et pour la répartition de celles-ci en matières premières, articles semi-manufacturés et produits finis.

109. Le Traité de Managua dispose que des marchandises produites ou manufacturées dans un pays tiers, qui sont seulement assemblées, enveloppées, emballées, coupées ou diluées dans les pays membres importateurs, ne peuvent pas être considérées comme originaires de la zone. Si l'origine d'un produit est douteuse et ne peut être déterminée par négociations bilatérales, le Conseil exécutif pourra être appelé à se prononcer.

k) Tarif extérieur commun

110. Les divers éléments d'un modèle de convention indiqués jusqu'ici constituent l'essentiel des dispositions fondamentales relatives à la création d'une zone de libre échange; certains de ceux qui suivent pourront s'y ajouter. Il est évident qu'un tarif extérieur commun ne deviendra nécessaire que si l'on envisage une union douanière. Dans ce cas, les éléments mentionnés précédemment sont également indispensables, de même que certains des autres. Il faut bien comprendre,

à cet égard, que l'application d'un système préférentiel aux échanges pratiqués entre les membres d'un groupe peut se faire dans le cadre soit d'une zone de libre échange soit d'une union douanière.

111. Les avantages d'une union douanière par rapport à une zone de libre échange découlent des considérations importantes exposées ci-dessous. Tout d'abord, l'existence de divers tarifs douaniers nationaux de portée et de nature différentes risquerait, en liaison avec la libération des échanges entre membres, de conduire à des inégalités dans les marges de préférence attribuées par les pays membres aux divers produits faisant l'objet des échanges entre les membres, ce qui pourrait porter atteinte au principe de la réciprocité des concessions. D'autre part, la position des pays sur le terrain de la concurrence pourrait s'en trouver faussée en raison des écarts existant entre les droits imposés à l'importation des matières premières de base et des éléments entrant dans la fabrication des marchandises manufacturées dans la zone, ce qui se traduirait par un avantage en faveur des pays dont les tarifs seraient relativement bas. Enfin, il y aurait le risque, déjà signalé, d'une réexportation par les pays membres pratiquant des tarifs peu élevés; ce risque variera selon l'efficacité du système de délivrance des certificats d'origine des marchandises.

112. La première difficulté pourrait être atténuée dans une certaine mesure par le relèvement des divers tarifs nationaux appliqués aux marchandises en cause (ce qui pourrait toutefois être difficile de négocier sur le plan international) ou par certaines modifications des tarifs et autres taxes intérieures pratiqués dans la zone dans le cadre du programme de libération, suivant les marges de manoeuvre possibles. Le second problème pourrait être résolu grâce à un système d'impôts compensatoires qui seraient perçus dans le pays touché par la distorsion des conditions de la concurrence. La troisième difficulté se trouverait atténuée au cours de la période d'établissement progressif des pratiques de libre échange dans la zone, par l'obligation de payer deux fois des droits (aux pays réexportateurs et aux pays importateurs) et par l'effet des frais de transport sur le prix

des marchandises qui échappent au système de délivrance des certificats d'origine. Néanmoins, à toutes ces fins, un tarif extérieur commun serait infiniment plus pratique, malgré les difficultés techniques et autres qu'implique son élaboration (particulièrement dans le cas où l'effet des droits perçus par un pays sur les importations en provenance de pays tiers a été réduit par l'inflation ou lorsque certains droits ont été remplacés par d'autres restrictions). Il devrait être appliqué progressivement, priorité étant donnée aux produits posant les problèmes signalés ci-dessus, et l'ensemble des droits et taxes extérieurs imposés par les pays membres étant égalisé. En fait, il pourra être nécessaire de réviser périodiquement certaines parties du tarif extérieur commun afin de maintenir une marge constante de préférence en faveur des pays membres et de tenir compte du développement de nouvelles industries de remplacement des importations.

113. Il ne faut pas perdre de vue à cet égard que l'article XXIV du GATT dispose, à propos de l'établissement d'une union douanière, que les droits de douane et autres règlements commerciaux appliqués lors de l'établissement de cette union ou de la signature d'un accord provisoire conclu en vue de son établissement, ne seront pas dans leur ensemble, en ce qui concerne le commerce avec les parties contractantes qui ne sont pas parties à de tels unions ou accords, d'une incidence générale plus élevée ou plus rigoureuse que ceux qui étaient en vigueur avant l'établissement de l'union. L'établissement d'un tarif extérieur commun offrirait la possibilité de négocier des concessions tarifaires réciproques avec le reste du monde, ce dont bénéficierait le commerce international. A plus longue échéance, un marché commun fonctionnant convenablement doit permettre la réduction des frais de production et, dans la même mesure, tendre au moins à maintenir, sinon à réduire, le niveau moyen de protection prévu par le tarif extérieur commun, en dépit de la nécessité de protéger les nouvelles industries créées en vue du remplacement des importations.

114. Les considérations qui précèdent ont été étudiées au niveau de l'application générale. Mais s'il devait exister quatre marchés sous-régionaux africains, il conviendrait de faire la distinction entre les relations douanières de ces groupes entre eux d'une part, et avec le reste du monde, d'autre part. Comment pourrait-on au mieux concilier ces deux formes de relations ?

115. Etant donné qu'en fin de compte l'objectif vers lequel est axé l'établissement de ces quatre marchés sous-régionaux africains est la création d'un marché commun régional pour l'ensemble de l'Afrique, il conviendra qu'il en soit tenu compte dans des dispositions appropriées permettant le maintien des échanges existants et, ce qui est plus important encore, l'instauration de nouveaux échanges entre les quatre sous-régions. A cet effet, on peut envisager un cadre tarifaire à trois niveaux dont i) le premier, le plus élevé, serait appliqué aux pays extra-africains, ii) le second, intermédiaire, entre les sous-régions et iii) le plus bas aux échanges entre les pays d'une même sous-région. En attendant que ces tarifs soient négociés globalement, chaque pays membre d'un marché commun sous-régional devra être libre de négocier des accords commerciaux bilatéraux avec les autres pays africains, notamment ses voisins, sur la base du tarif de niveau intermédiaire. Les négociations globales qui pourraient commencer à s'occuper des produits les uns après les autres, porteraient en particulier sur les marchandises dont la production serait plus économique dans le cadre d'un marché plus vaste qu'aucun des marchés sous-régionaux ou sur les marchandises qui ne peuvent être produites que dans certaines zones.

116. D'autre part, il faudra établir un système de perception commune des recettes douanières extérieures, répondant au principe selon lequel le pays à qui sont destinées en définitive les importations en provenance de l'extérieur a le droit de percevoir les droits de douane et autres taxes correspondants imposés dans le pays où les marchandises ont en premier lieu pénétré effectivement dans le territoire de la sous-région.

117. Le Traité de Rome offre un exemple des problèmes techniques posés par l'établissement d'un tarif commun. Le niveau du tarif douanier commun est fondé essentiellement sur la moyenne arithmétique des droits appliqués par les pays membres au 1er janvier 1957, des exceptions étant prévues dans le cas du tarif de l'Italie et de produits (liste A) pour lesquels certains droits ont été substitués aux droits appliqués pour le calcul de la moyenne arithmétique. Les droits du tarif douanier ne peuvent dépasser respectivement 3, 10, 15 et 25 pour 100 pour les produits relevant de diverses positions tarifaires énumérées aux listes B à E. (Lorsque pour les produits de la liste E le tarif des pays du Benelux comporte un droit n'excédant pas 3 pour 100, ce droit est porté à 12 pour 100 pour le calcul de la moyenne arithmétique). Pour un autre groupe de produits (animaux vivants, viande, denrées alimentaires et certaines matières premières agricoles et minérales (liste F) les droits du tarif douanier commun sont fixés par accord mutuel à des niveaux variant de 0 à 80 pour 100. Enfin, pour certains produits (liste G) les droits du tarif douanier sont fixés par voie de négociation entre les Etats membres. Chaque Etat membre peut ajouter d'autres produits à cette liste dans la limite de 2 pour 100 de la valeur totale de ses importations en provenance de pays tiers au cours de l'année 1956, ces négociations devant être terminées avant la fin de la première étape (voir par. 31).

118. Le calendrier établi pour l'introduction progressive du tarif extérieur commun exige la modification des tarifs nationaux des Etats membres selon les modalités suivantes :

- i) Pour les positions tarifaires où les droits effectivement appliqués au 1er janvier 1957 ne s'écartent pas de plus de 15 pour 100 en plus ou en moins des droits du tarif douanier commun, ces derniers droits sont appliqués à la fin de la quatrième année à compter de l'entrée en vigueur du Traité;

- ii) Dans les autres cas, chaque Etat membre applique, à la même date, un droit réduisant de 30 pour 100 l'écart entre le taux effectivement appliqué au 1er janvier 1957 et celui du tarif douanier commun;
 - iii) Cet écart est réduit de nouveau de 30 pour 100 à la fin de la deuxième étape; et
 - iv) Des dispositions spéciales sont prévues pour les positions tarifaires pour lesquelles les droits du tarif douanier ne seraient pas connus à la fin de la première étape.
119. Les Etats membres sont libres d'aligner leurs droits de douane sur le tarif douanier commun selon un rythme plus rapide que celui prévu à l'article 25, mais le tarif commun doit être appliqué intégralement au plus tard à l'expiration de la période de transition.
120. Si la Commission de la CEE constate que la production dans les Etats membres de certains produits des listes B, C et D ne suffit pas pour l'approvisionnement d'un Etat membre et que cet approvisionnement dépend traditionnellement, pour une part considérable, d'importations en provenance de pays tiers, le Conseil de la CEE peut octroyer des contingents tarifaires à droit réduit ou nul à l'Etat membre intéressé. En ce qui concerne les produits de la liste E et de la liste G, la Commission peut octroyer à tout Etat membre intéressé, sur sa demande, des contingents tarifaires à droit réduit ou nul, si un changement dans les sources d'approvisionnement ou si un approvisionnement insuffisant dans la Communauté est de nature à entraîner des conséquences dommageables pour les industries transformatrices de l'Etat membre intéressé. En ce qui concerne certains produits agricoles (annexe II), la Commission peut autoriser tout Etat membre à suspendre en tout ou en partie la perception des droits applicables, ou lui octroyer des contingents tarifaires à droit réduit ou nul, à condition qu'il ne puisse en résulter des perturbations sérieuses sur le marché des produits en cause. La Commission peut également autoriser un Etat membre qui doit faire face à des difficultés particulières, à différer

l'abaissement ou le relèvement, dans le cadre du processus d'égalisation des tarifs, des droits de certaines positions de son tarif. L'autorisation ne pourra être donnée que pour une durée limitée et seulement pour un ensemble de positions tarifaires ne représentant pas pour l'Etat en cause plus de 5 pour 100 de la valeur de ses importations effectuées en provenance de pays tiers au cours de la dernière année pour laquelle les données statistiques sont disponibles.

121. Le Traité de Managua prévoit la création d'une union douanière, en cinq ans, dans la zone, grâce à l'adoption immédiate d'un tarif type pour certaines marchandises (liste A) et d'un système provisoire pour les produits (liste B) devant faire l'objet d'une égalisation progressive des droits et taxes, consistant en augmentations ou en réductions annuelles des tarifs nationaux des parties contractantes. A cet effet, la Nomenclature tarifaire type de l'Amérique centrale (NAUCA), qui s'inspire de la CTCL, est utilisée comme suit :

- i) Les positions tarifaires de la NAUCA sont affectées à 32 groupes de produits connexes, les articles compris dans chaque groupe étant répartis en matières premières, produits semi-finis et marchandises destinées à la consommation. Des tarifs maximaux et minimaux sont fixés pour chaque groupe et le niveau des droits a été négocié dans ces limites pour chaque article. En général des droits d'entrée réduits, de 0 à 15 pour 100, sont affectés aux matières premières et aux biens d'équipement, et ils ne doivent pas dépasser 5 pour 100 pour les machines, agricoles et industrielles. Pour les produits de luxe et les biens de consommation dont la production dans la région est considérée comme souhaitable à brève échéance, les droits varient entre 100 et 150 pour 100, mais pour ceux dont la production dans la région n'est pas possible, la limite est fixée de 25 à 50 pour 100.

ii) Les articles de la NAUCA sont répartis entre la liste A et la liste B, la dernière correspondant aux importations auxquelles on estime inopportun, pour des raisons d'ordre économique, fiscal et autre, d'appliquer une égalisation immédiate des droits. Lorsque tous les pays ont atteint le taux uniforme fixé, les articles sont transférés à la liste A.

122. On peut ajouter de nouveaux articles à l'une ou l'autre liste, et les articles devront être transférés de la liste B à la liste A suivant l'ordre de priorité suivant :

- i) Produits inscrits dans les dispositions relatives à la zone de libre échange en vertu de traités commerciaux bilatéraux déjà en vigueur entre les Etats membres;
- ii) Produits manufacturés dans la région;
- iii) Produits d'un type qui pourrait être produit dans la région à brève échéance, et matières premières, produits intermédiaires et emballages liés à la production et à la commercialisation des articles visés aux paragraphes i), ii) et iii).

123. Le critère utilisé pour négocier les taxes uniformes à appliquer dans tous les pays à chaque article du tarif est l'équivalent ad valorem de l'ensemble des taxes d'entrée (à l'exception des droits de port, des frais de manutention et d'entrepôt, mais y compris les taxes consulaires), calculé sur la base d'une valeur unitaire propre à l'Amérique centrale, exprimée en dollars des Etats-Unis. Les monnaies des pays membres sont rapportées au dollar aux cours en vigueur au moment de la signature du Traité. Il est convenu que tout changement intervenant dans la position de l'unité monétaire d'un pays membre par rapport au dollar des Etats-Unis sera compensé par une modification appropriée de ses droits de douane.

124. Le Traité de Brazzaville institue une union douanière s'étendant à l'ensemble des marchandises, sous certaines réserves et dans certaines conditions, et comporte l'adoption d'un tarif douanier et fiscal d'entrée commun vis-à-vis des pays tiers. Le tarif extérieur commun doit être élaboré par le Comité de direction avant la fin du premier semestre de 1965 et être mis en vigueur simultanément dans les Etats membres au plus tard le 1er janvier 1966. Il doit comporter :

- i) Le droit de douane du tarif extérieur commun de l'Union douanière équatoriale (UDE)^{1/};
- ii) Le droit fiscal d'entrée commun;
- iii) La taxe commune sur le chiffre d'affaires à l'importation;
- iv) La taxe complémentaire à l'importation dont le taux peut être différent selon les Etats.

125. L'unification des régimes applicables dans les Etats membres en matière d'exemptions exceptionnelles et conditionnelles de droits et taxes d'entrée devait être achevée dans les trois mois suivant la date d'entrée en vigueur du Traité.

126. Le produit des droits et taxes payés à l'union douanière à l'importation dans un Etat membre est versé au budget de l'Etat membre dans lequel la marchandise est déclarée devoir être mise à la consommation. La liste des bureaux de douane communs autorisés à liquider des droits et taxes pour le compte d'Etats autres que celui de leur implantation est arrêtée par le Comité de direction.

127. On a déjà signalé le fonctionnement du Fonds de solidarité constitué par une partie des droits et taxes à l'importation ristournée ensuite aux Etats membres (voir par. 101).

^{1/} Dans le cadre de l'UDE, les marchandises importées de France ou des pays membres de l'O.A.C.E. étaient exemptées des droits du tarif extérieur commun et l'application du tarif extérieur commun était suspendue jusqu'au 31 décembre 1962 pour les pays membres de la CEE. La Commission de l'UDE pouvait, en cas de besoin, appliquer des droits généraux trois fois plus élevés que les droits du tarif extérieur commun, à certains pays ou à des produits particuliers.

128. Le produit des droits et taxes à l'exportation liquidés par la douane est versé au budget de l'Etat dont la marchandise est originaire.

1) Coopération et coordination douanières

129. Qu'il s'agisse d'instituer une zone de libre échange, une union douanière ou un marché commun, on aura à résoudre un certain nombre de problèmes techniques et administratifs dans le domaine de la fiscalité et de l'administration douanières. Les principales difficultés ont trait à l'adoption d'une nomenclature tarifaire type (de préférence la NDB), à une définition type de la valeur douanière (de préférence la "Définition de Bruxelles") et à d'autres termes douaniers fondamentaux (signification exacte de "droits et autres taxes d'effet équivalent", définition de l'origine des marchandises, etc.), la normalisation des législations douanières, des documents, des règlements, des formalités et des procédures, et l'établissement d'une coopération étroite entre les administrations douanières nationales dans le cas d'une zone de libre échange ou la création d'un service douanier commun pour une union douanière;

130. La Commission économique pour l'Afrique préconise depuis quelque temps l'adaptation des tarifs douaniers nationaux à la Nomenclature douanière de Bruxelles et, à cette fin, prête son concours aux gouvernements. Tous les pays africains francophones l'ont maintenant adoptée. Des travaux sont en cours dans un certain nombre de pays anglophones de l'Afrique de l'ouest et on peut prévoir qu'en 1966 seuls les pays anglophones de l'Afrique de l'est auront encore à procéder à cette adaptation.

131. Il n'est pas sans intérêt de signaler ici que selon l'interprétation des clauses pertinentes du Traité de Montevideo proposée par le Groupe de travail de la CEPAL sur les questions douanières, les droits et taxes d'entrée pourraient comprendre, outre les droits de douane proprement dits :

- i) Les droits d'entrée supplémentaires;
- ii) Les impôts sur les transferts de fonds à l'étranger destinés au paiement des importations;
- iii) Les droits et taxes consulaires, lorsqu'ils ne correspondent pas au coût du service rendu;
- iv) Les autres droits ou taxes d'entrée perçus au titre de services rendus, mais sensiblement supérieurs à leur coût approximatif;
- v) Les impôts désignés comme internes, mais applicables seulement à des marchandises importées et non à des articles produits dans le pays, ou plus élevés lorsqu'ils frappent les premiers que les derniers (au quel cas le montant de la différence doit être considéré comme un droit d'entrée);
- vi) Les surtaxes de change;
- vii) Les systèmes d'attribution des devises lorsqu'ils ont pour effet d'augmenter le coût des devises étrangères nécessaires au financement de certaines importations;
- viii) Les frais de financement préalablement à des dépôts ou à des paiements effectués d'avance;
- ix) Les autres droits, taxes et restrictions représentant une protection directe ou indirecte des marchandises produites dans le pays, ou des taxes d'entrée imposées pour des raisons fiscales ou de change, s'ils ont pour effet d'élever le coût de marchandises importées.

132. Aux termes du Traité de Montevideo, pour en faciliter l'application, les Etats membres sont tenus de fixer les critères à adopter pour la détermination de l'origine des marchandises, de simplifier et de normaliser les procédures et les formalités relatives aux échanges réciproques, d'établir une nomenclature tarifaire destinée à servir de base commune pour la présentation des statistiques et pour le déroulement des négociations prévues au Traité, de définir le commerce frontalier et de déterminer les critères présidant à la définition du dumping.

133. Le Traité de Managua dispose que, pour la mise au point des règlements douaniers relatifs au libre échange, le transit des marchandises et l'application du tarif d'importation type de l'Amérique centrale, les Etats membres devaient, dans l'année suivant l'entrée en vigueur du Traité, signer des protocoles spéciaux prévoyant l'adoption d'un code douanier type pour l'Amérique centrale et des règlements de transports nécessaires.

134. Le Traité de Brazzaville dispose que les Etats membres doivent adopter, appliquer et maintenir une législation et une réglementation douanières communes en ce qui concerne les droits et taxes à l'importation, essentiellement constituées par le code des douanes et ses textes d'application, le tarif, la nomenclature douanière et statistique, et les autres textes et règlements douaniers rendus nécessaires pour une exacte application des droits et taxes d'entrée.

m) Coopération et intégration industrielles

135. On a déjà fait largement état dans ce document de l'importance primordiale d'arrangements conclus au sein des sous-régions africaines pour encourager l'industrialisation, notamment dans les pays moins développés. Des dispositions dynamiques favorisant l'industrialisation, accompagnées de mesures effectives de coopération économique entre les Etats membres, constitueraient normalement les caractéristiques principales qui distingueraient une simple zone de libre échange ou une union douanière, d'un marché commun.

136. Une étape dans ce sens, valable même dans le cas d'un système de libre échange, serait la conclusion d'accords de complémentarité et de spécialisation industrielles par secteur entre deux pays ou plus de la sous-région ou même entre pays voisins, au delà des frontières sous-régionales. Des accords de ce type pourraient être considérés comme des tentatives d'intégration industrielle restreinte tendues vers les objectifs ultimes du marché commun; ils pourraient prescrire par exemple la répartition entre les pays en cause de la fabrication d'un produit fini et de ses éléments, sur la base d'un système exclusif

de libre échange selon lequel les partenaires se consentiraient mutuellement des préférences, à titre strictement temporaire. Ces accords limités conviendraient particulièrement aux pays moins développés d'une sous-région, car ils leur permettraient de rationaliser leur production en se spécialisant dans une industrie existante ou de faciliter l'établissement d'une industrie nouvelle.

137. Le but principal est naturellement une intégration industrielle de grande envergure réalisée grâce à une répartition équitable et rationnelle des industries dans les sous-régions, n'excluant pas, le cas échéant, des accords par secteur concernant des industries ou des branches d'industrie particulière, accords qui intéresseraient les sous-régions entre elles ou qui pourraient même porter sur la région.

138. Le Traité de Montevideo, qui concerne essentiellement le libre échange, énonce une clause générale aux termes de laquelle les parties contractantes doivent s'efforcer de favoriser progressivement une coordination plus étroite des politiques d'industrialisation correspondantes et de susciter, à cet effet, des accords entre les représentants des secteurs économiques intéressés, qui peuvent en outre négocier des accords mutuels de complémentarité par secteur industriel.

139. Le Traité de Managua, qui est un instrument d'intégration économique en Amérique centrale, va beaucoup plus loin en faisant siennes toutes les dispositions de l'Accord pour les industries d'intégration centre-américaines (Tegucigalpa, 10 juin 1962). Il énonce également une clause tendant à faciliter les activités des entreprises de construction dans la région et disposant que les Etats contractants accorderont le traitement national aux entreprises des autres Etats construisant des routes, des ponts, des barrages, des logements et des ouvrages d'irrigation et d'électrification ainsi que d'autres travaux destinés à accélérer le développement de l'infrastructure économique de l'Amérique centrale.

140. Aux termes de l'accord sur les industries d'intégration, les Etats contractants conviennent d'encourager et de stimuler l'établissement de nouvelles industries et la spécialisation et l'expansion des industries existantes dans le cadre de l'intégration économique de l'Amérique centrale, dans des conditions de réciprocité et d'équité.

141. Les industries ayant accès au marché commun de la région, dénommées "industries d'intégration" centro-américaines, doivent être déclarées conjointement par les Etats membres par l'intermédiaire de la Commission d'intégration de l'Amérique centrale. Elles doivent se composer d'une ou de plusieurs usines auxquelles le marché de l'Amérique centrale doit être ouvert pour qu'elles puissent être exploitées dans des conditions économiques acceptables et soutenir la concurrence, même au minimum de leur capacité.

142. Un protocole complémentaire doit stipuler:

- i) Le ou les pays où ces installations industrielles doivent être implantées au départ, leur capacité minimale et les conditions dans lesquelles d'autres usines pourront ultérieurement être admises dans le même pays ou dans d'autres pays;
- ii) Les normes de qualité imposées pour les produits de ces industries et les autres conditions nécessaires à la protection du consommateur;
- iii) Les règlements qu'il faudrait éventuellement appliquer au sujet de la participation des capitaux de l'Amérique centrale aux entreprises propriétaires des usines;
- iv) Les tarifs communs applicables aux produits des industries d'intégration;
- v) Toutes autres dispositions permettant de tendre vers les objectifs de l'Accord.

143. Les produits des usines faisant partie d'une industrie d'intégration bénéficieront du traitement de libre échange au sein du marché commun. Les produits d'usines faisant partie de la même industrie, mais ne bénéficiant pas du régime des industries d'intégration, seront soumis à des réductions annuelles successives de 10 pour 100 du tarif uniforme de l'Amérique centrale qui leur est applicable.

144. Les entreprises possédant des installations industrielles bénéficiant du régime des industries d'intégration, auront droit, dans les territoires des pays où ces installations sont ou pourraient être implantées, aux avantages et aux exemptions prescrits par la législation du pays en cause.

145. En ce qui concerne le tarif extérieur, il conviendra de s'attacher en priorité à l'égalisation des droits de douane et autres taxes perçus sur les marchandises importées analogues aux marchandises produites par les industries d'intégration ou destinées à remplacer ces dernières, et sur les importations de matières premières et des emballages nécessaires à leur production et à leur distribution. Sauf en cas d'urgence, les pays participants ne devront pas consentir d'exemptions de droits de douane ou de réductions au dessous du tarif extérieur commun sur les importations en provenance de pays tiers de marchandises équivalentes ou similaires aux produits des industries d'intégration ou destinées à les remplacer; de même, des taux de change équivalant à des exemptions ou à des réductions de cet ordre ne devront pas leur être appliqués. Les gouvernements et autres organismes d'Etat devront donner la préférence dans leurs importations officielles aux produits des industries d'intégration.

146. Les demandes sollicitant l'autorisation de créer des usines relevant des industries d'intégration devront être soumises à une commission d'intégration industrielle de l'Amérique centrale spécialement constituée, qui les transmettra pour avis à l'Institut de recherche et de technologie industrielle de l'Amérique centrale ou à tout autre organisme ou personne qu'elle jugera compétent. Si la Commission décide

que le projet peut être réalisé, elle soumettra les recommandations appropriées aux gouvernements pour la conclusion du protocole relatif à l'industrie en cause et sur les conditions à stipuler.

147. Le protocole à l'accord sur les industries d'intégration, qui régit les seules industries d'intégration jusqu'ici établies - soude caustique et insecticides au chlorure (au Nicaragua) et pneus et chambres à air en caoutchouc (au Guatemala) - énonce des dispositions relatives au libre échange de leurs produits, au régime fiscal, aux normes de qualité, aux pratiques commerciales équitables, à l'investissement et à la composition du capital, à la capacité, à l'approvisionnement du marché et aux garanties de prix.

148. Les usines d'intégration doivent bénéficier pendant dix ans d'une exemption de droits et de taxes sur les importations de matières premières ou de produits intermédiaires qu'elles utilisent et être dispensées des taxes à la production ou à la consommation normalement imposées sur ces marchandises ou produits. Les produits des usines d'intégration doivent répondre aux normes de qualité fixées par l'Institut de recherche et de technologie industrielle de l'Amérique centrale; ils sont soumis à des inspections périodiques. Les entreprises qui possèdent des usines d'intégration ne doivent pas effectuer elles-mêmes la distribution de leurs produits ni les vendre par l'intermédiaire de distributeurs exclusifs; de même, elles ne peuvent pas refuser d'honorer les commandes des distributeurs sans raison valable.

149. Un investissement minimal est fixé pour le capital social et, dans le cas de l'industrie d'intégration de la soude caustique et des insecticides au chlorure, 40 pour 100 au moins de l'investissement devaient être offerts à des capitaux de l'Amérique centrale. Dans le cas de l'industrie des pneus et chambres à air en caoutchouc, la majeure partie du capital social est d'origine régionale. La capacité initiale des usines, ainsi que les augmentations annuelles (pour les usines de pneus et de chambres à air) sont également fixées. Les entreprises propriétaires des usines sont tenues de garantir une offre

suffisante et régulière de leurs produits et, dans le cas de l'industrie des pneus et chambres à air, de maintenir des stocks équivalant à la consommation mensuelle moyenne de l'année précédente. Si les entreprises n'étaient pas en mesure d'honorer cette garantie, le Conseil exécutif pourrait leur consentir des licences d'importation destinées à compenser le manque, les marchandises importées étant soumises aux droits d'entrée uniformes fixés par le tarif extérieur commun.

150. Les entreprises en question sont tenues d'approvisionner le marché des Etats membres à des prix raisonnables et concurrentiels ne dépassant pas certains maximums fixés, et d'appliquer les mêmes tarifs à tous les distributeurs de la région. Le Conseil exécutif est habilité à autoriser les changements de prix qui peuvent apparaître nécessaires et opportuns en raison de changements intervenus dans les prix de revient. Si les prix augmentaient exagérément, des importations de l'extérieur pourraient être autorisées. En revanche, l'entrée de marchandises étrangères vendues à des prix inférieurs à la valeur normale ou aux cours ordinaires du marché international ou faisant l'objet de pratiques commerciales déloyales de nature à nuire aux usines d'intégration, pourrait être interdite aussi longtemps que le Conseil le jugerait nécessaire. Certaines dispositions prévoient également la suspension ou le contingentement d'importations étrangères ayant un caractère spéculatif à l'égard du fonctionnement du régime d'intégration.

151. Le Traité de Brazzaville contient également un certain nombre de dispositions relatives à la coopération industrielle entre Etats membres. Il convient de faire une distinction entre les éléments suivants :

- i) Les industries à vocation essentiellement exportatrice en dehors de l'Union;
- ii) Les industries intéressant le marché d'un seul Etat, pour lesquelles il n'est pas demandé d'avantages économiques, fiscaux ou douaniers aux autres Etats de l'Union;

- iii) Les projets industriels intéressant le marché d'un seul Etat, qui portent sur une production industrielle existant déjà dans un autre Etat ou dont la création est prévue;
- iv) Les projets industriels dont le marché est et restera limité à deux Etats, pour lesquels une harmonisation peut être recherchée entre ces deux Etats;
- v) Les projets industriels intéressant le marché de plus de deux Etats, pour lesquels une harmonisation est directement recherchée au sein de l'Union.

152. Les industries entrant dans les catégories i) et ii) peuvent être créées dans chacun des Etats concernés sans intervention des organes de l'Union. Toutefois, et sauf accord préalable du Comité de direction, le marché des industries de la catégorie ii) demeure limité à l'Etat d'implantation et ne peut être étendu à celui des autres Etats membres. L'Etat intéressé adresse régulièrement au Comité un inventaire des industries ainsi créées.

153. Les projets industriels de la catégorie iv) doivent être communiqués conjointement par les deux Etats concernés aux autres Etats de l'Union. Les projets d'investissement concernant les industries des catégories iii) et v) sont obligatoirement communiqués pour approbation aux Etats de l'Union par l'Etat du lieu projeté d'implantation de l'industrie. En cas de désaccord exprimé, le projet est soumis au Comité de direction qui décide éventuellement du ou des taux de taxe unique à appliquer au projet et, pour les industries de la catégorie v), du régime du Code des investissements à octroyer. En ce qui concerne les projets de la catégorie v), le Comité de direction doit s'inspirer, pour prendre sa décision, de critères fondés sur la situation des matières premières, le volume des investissements déjà réalisés dans les divers Etats de l'union et la comparaison des avantages consentis de ce fait par chaque Etat à ses partenaires, et l'opportunité de compenser la situation de moindre développement économique de certains Etats membres.

154. Dans le cas où une production industrielle d'un Etat membre n'ayant pas fait l'objet d'une mesure d'harmonisation et n'ayant pas été placée sous le régime de la taxe unique, atteint le marché d'un ou de plusieurs autres Etats membres, le ou les Etats qui s'estiment lésés ont la faculté soit d'interdire l'entrée des produits en cause sur leur territoire, soit d'instituer à titre provisoire une taxe compensatrice. Le Comité de direction doit être informé de telles décisions et décider des mesures appropriées, sauf à en référer au Conseil.

155. On a déjà mentionné le système de la taxe unique prévu au Traité de Brazzaville, qui doit s'appliquer à toute production industrielle nationale dont le marché s'étend au territoire de plusieurs Etats membres.

156. La taxe unique est exclusive des droits et taxes applicables à l'importation sur les matières premières et produits essentiels utilisés en usine pour l'obtention des produits fabriqués dans leur forme de livraison au commerce et de toute taxe intérieure tant sur les matières premières et produits essentiels utilisés en usine que sur les produits fabriqués.

157. La réglementation et les taux de la taxe unique doivent être fixés par le Comité de direction et son révisables. Pendant une période transitoire venant à expiration le 1er janvier 1972, les taux de la taxe unique peuvent être différents pour une même marchandise. Selon le lieu de production et, après cette date, ils peuvent être différents selon les Etats pour une même production, mais les différences doivent faire l'objet de réductions progressives.

158. Les taux de la taxe unique doivent être calculés en fonction d'éléments tenant compte de l'exonération de droits et taxes de toute nature sur les produits importés ou d'origine nationale, d'autres privilèges d'ordre douanier et fiscal dont les entreprises ont bénéficié ou continuent à bénéficier, et des disparités éventuelles dans les conditions de production d'articles similaires.

159. La taxe unique est liquidée et perçue dans l'Etat où l'usine est implantée au profit du budget de l'Etat où les produits sont consommés. La possibilité de faire varier les taux permet l'application d'un régime préférentiel aux pays moins industrialisés dans la zone.

n) Systèmes de paiement

160. On a signalé à plusieurs reprises dans le présent document, l'importance, pour la libération des échanges intra-africains, d'un système de paiement approprié. Le secrétariat a déjà présenté certaines suggestions pour la création d'une union africaine de paiements^{1/}, et il ne reste guère, à ce stade, qu'à énoncer les principaux arguments qui militent en faveur d'arrangements de cet ordre, l'attention devant se concentrer sur l'opportunité d'un système de crédit qui donnerait satisfaction à tous les pays membres d'un groupement.

161. Le problème fondamental provient de la nécessité d'éviter de réduire les échanges intra-africains aux limites d'un cadre essentiellement bilatéral déterminées par la situation des partenaires les plus faibles du point de vue de la convertibilité de leur monnaie, et de prévoir l'exploitation de soldes importants sur une base multilatérale, sans perdre de vue que des surplus ou des déficits commerciaux notables pourraient se produire à la suite des transformations de la structure des échanges intra-africains. Un système de paiement satisfaisant encouragerait les pays créditeurs à accélérer leurs mesures de libération des échanges vis-à-vis des pays débiteurs et à protéger ainsi, en quelque sorte, leurs échanges au sein du groupement. Les pays débiteurs ne seraient pas obligés de régler immédiatement leur déficit en devises convertibles rares, ce qui éviterait la possibilité qu'ils se tournent vers des sources d'approvisionnement extérieures. Considérées d'un point de vue dynamique, des mesures de crédit de cet ordre contribueraient à donner aux échanges intra-zone un caractère

1/ Propositions pour la création d'une union africaine de paiements
(E/CN.14/STC/APU/7)

aussi multilatéral que possible et, en outre, stimuleraient considérablement leur expansion. Il apparaît donc que la libération des échanges, destinée à accroître les échanges intra-africains, est étroitement liée à un système de paiement permettant d'assurer ce résultat. Il est sans doute vrai qu'une zone de libre échange, une union douanière ou même un marché commun pourrait théoriquement fonctionner sans l'existence d'un système de paiement particulier. L'important est de savoir si, dans ces conditions, des institutions de cet ordre pourraient donner leur plein rendement. En pratique, ce serait très improbable.

162. Le Traité de Montevideo ne contient aucune disposition particulière relative à un système de paiements. Le Traité de Managua dispose que, si les paiements entre Etats signataires donnent lieu à des difficultés relevant de la balance des paiements, le Conseil exécutif, agissant de sa propre initiative ou sur la demande de l'un des Etats membres, doit immédiatement étudier le problème avec les banques centrales en vue de recommander aux Etats signataires une solution satisfaisante compatible avec le maintien d'un régime de libre échange. Le 28 juin 1961 une convention a été signée portant création d'une Chambre de compensation de l'Amérique centrale, dont l'objectif était de faciliter l'usage des monnaies nationales dans les transactions intra-régionales en vue de l'expansion des échanges entre les pays membres. Le Traité de Brazzaville ne mentionne aucun système de paiement, ce qui n'a rien de surprenant puisque les Etats membres utilisent la même monnaie et la même banque centrale et appartiennent tous à la zone franc.

o) Coordination des politiques économiques

163. Tout groupement, quelle que soit sa nature, exige un certain degré de coordination des politiques économiques générales des Etats membres dans les domaines fiscal, monétaire et autres, en plus et au delà de la libération des échanges, ce degré de coordination ou même d'harmonisation dépendant de l'étendue de l'intégration économique à

laquelle le groupement prétendra. Dans le domaine de la politique commerciale proprement dite, il importe de fixer des positions communes pour les négociations avec les pays tiers relatives aux tarifs et autres questions connexes, afin d'obtenir le plus d'avantages possibles et de protéger les intérêts communs, en ce qui concerne notamment le maintien de la marge de préférence nécessaire aux échanges intra-africains. La reconnaissance de cette marge de préférence devra être prévue dans tous les nouveaux accords commerciaux conclus avec des pays tiers, et une clause spécifiant l'abandon du traitement de la nation la plus favorisée pourra être introduite dans tous les accords bilatéraux conclus désormais avec des pays extérieurs aux sous-régions (ce que certains pays africains font déjà). En outre, les pays membres du groupement devront être autorisés aux termes de la convention, à conclure entre eux des accords distincts destinés à régler les questions commerciales ou économiques particulières qui ne sont pas régies par des dispositions pertinentes, compatibles avec les objectifs de la convention; ou, de préférence, la portée et la teneur de la convention pourront être modifiées et élargies au fur et à mesure que le temps passe et que la coopération économique générale entre Etats membres devient plus étroite. Les Etats membres devront d'autre part échanger librement tous renseignements nécessaires au développement de la coopération économique.

164. Dans la mesure où une coopération économique plus poussée peut conduire à un élargissement de la portée d'un accord à l'origine limité, il paraît indiqué de citer ici la clause du Traité de Montevideo qui enjoint aux Etats membres de s'efforcer autant que possible d'orienter leurs politiques en vue de créer des conditions favorables à l'établissement d'un marché commun de l'Amérique latine. Le Traité prévoit également qu'à l'expiration du délai de 12 ans, les parties contractantes devront étudier les résultats de son application et entreprendre les négociations collectives permettant de tendre plus efficacement vers les objectifs du Traité et, le cas échéant, de l'adapter à une nouvelle étape de l'intégration économique.

165. Le Traité dispose que ses dispositions ne modifieront pas les droits et obligations découlant d'accords signés par l'une quelconque des parties contractantes antérieurement à son entrée en vigueur. Cependant, chaque Etat membre est tenu de prendre les mesures nécessaires pour adapter les dispositions des accords existants aux objectifs du Traité.

166. Les parties contractantes doivent se communiquer les unes aux autres des données statistiques aussi complètes que possible sur le commerce national, la production et la consommation et des renseignements sur la législation et la réglementation douanières; sur la législation et les usages relatifs au change, à la monnaie, au régime fiscal et à l'administration qui ont un rapport avec les exportations et les importations; sur les traités et accords commerciaux internationaux dont les dispositions ont un rapport avec le Traité; sur les systèmes de subvention directe ou indirecte à la production ou à l'exportation; et sur les systèmes commerciaux d'Etat.

167. Le Traité de Managua dispose que les Etats signataires **ne devront** signer unilatéralement avec des pays tiers aucun nouveau traité susceptible de porter atteinte aux principes de l'intégration de l'Amérique centrale et qu'ils conserveront la "clause d'exception de l'Amérique centrale" dans tout accord commercial qu'ils pourraient conclure sur la base du traitement de la nation la plus favorisée.

168. Aux termes du Traité de Brazzaville, les parties contractantes conviennent d'harmoniser leurs politiques de transport et d'industrialisation et leurs plans de développement. Elles doivent se communiquer les documents faisant le point de leurs situations économiques respectives, leurs plans et programmes de développement et les rapports annuels d'exécution. Le Secrétariat général doit faire une étude d'ensemble de la situation économique des Etats membres et signaler les distorsions éventuelles observées au regard des objectifs d'harmonisation. Le Comité de direction doit exprimer une opinion et la communiquer au Conseil qui décidera des mesures à prendre.

169. Les droits et obligations résultant d'accords conclus avec des pays tiers antérieurement à l'entrée en vigueur du Traité ne sont pas touchés par les dispositions de celui-ci, mais les Etats membres doivent prendre les mesures voulues pour éliminer toute incompatibilité avec le Traité et, dans l'application de ces accords, tenir dûment compte du fait que les avantages consentis aux termes du Traité par chaque Etat membre forment partie intégrante de l'établissement de l'Union et sont indissolublement liés à la création d'institutions communes.

p) Dispositions diverses

170. Tous les traités contiennent des clauses finales, générales ou diverses, notamment des dispositions ayant trait à la ratification et à l'entrée en vigueur, à la durée et à la dénonciation, à la personnalité juridique, etc. Certaines de ces clauses sont résumées ci-dessous.

171. Le Traité de Montevideo contient certains articles concernant la personnalité juridique de l'ALALE. Il dispose que le Traité doit être signé, ratifié ou accepté sans réserve. Il doit entrer en vigueur trente jours après le dépôt des instruments de ratification; il est ouvert aux autres Etats d'Amérique latine; il peut être modifié par des protocoles ratifiés par toutes les parties contractantes et sa durée est illimitée. Si un Etat membre désire se retirer du Traité, il doit en aviser les autres Etats membres à une session régulière de la Conférence de l'ALALE et soumettre ses instruments de dénonciation à la session régulière suivante. Quand les formalités de dénonciation auront été remplies, les droits et obligations que le gouvernement démissionnaire détenait au titre de partie contractante cesseront automatiquement, exception faite de ceux qui ont trait aux réductions de droits, taxes et autres restrictions reçues ou consenties au titre du programme de libération, qui doivent rester en vigueur pendant une période de cinq ans à partir de la date effective de la dénonciation.

172. Le Traité de Managua prévoit le règlement à l'amiable des différends qui pourraient s'élever au sujet de l'interprétation ou de l'application de l'une quelconque des dispositions du Traité, grâce à la création d'un tribunal d'arbitrage dont les arrêts auront valeur de res judicata pour toutes les parties contractantes.

173. Le Traité doit entrer en vigueur huit jours après la date du dépôt de l'instrument de ratification du troisième des Etats qui le ratifient, et à la date du dépôt de leur instrument de ratification pour les Etats qui le ratifient ultérieurement. Le Traité doit rester en vigueur pendant une période de 20 ans, renouvelable indéfiniment. Il peut être dénoncé par un Etat membre après 20 ans, la dénonciation prenant effet cinq ans après la notification.

174. Le Traité de Brazzaville doit entrer en vigueur le 1er janvier 1966, après sa ratification par tous les Etats membres. Il peut être modifié dans les formes prévues pour son adoption et il peut être dénoncé par tout Etat membre, la dénonciation n'entrant en vigueur qu'à compter du 1er janvier suivant sa notification et au plus tôt six mois après celle-ci.

175. Certains traités contiennent également une clause générale dispensant de l'application de leurs dispositions certaines mesures nationales relatives à la protection de la moralité publique, aux lois et règlements de sécurité sociale; au contrôle de l'importation et de l'exportation des armes, munitions et autres articles militaires; à la protection de la vie et de la santé humaines, animales et végétales; aux importations et exportations d'or et d'argent en barres; à la protection du patrimoine national artistique, historique et archéologique; et à l'exportation, à l'usage et à la consommation de matériaux nucléaires et de matières radioactives.

q) Institutions

176. On ne cherchera pas à entreprendre dans ce document une analyse détaillée du genre d'institution que les gouvernements des groupements sous-régionaux africains pourraient souhaiter établir pour la négociation des conventions pertinentes, mais on se bornera à indiquer leur composition essentielle et leurs fonctions principales.

177. En règle générale, ces institutions sont, au sommet, un organe suprême de décision, composé de ministres ou même des chefs d'Etat (Conférence de l'ALALE, Conseil économique centro-américain ou Conseil des Chefs d'Etats de l'Union économique et douanière centrafricaine, par exemple). A l'échelon inférieur, on trouve généralement un organe exécutif permanent, tel que le Comité exécutif permanent de l'ALALE, le Conseil exécutif du Marché commun de l'Amérique centrale, ou le Comité de direction de l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale, qui est chargé de contrôler, d'appliquer et d'administrer la mise en vigueur des traités en question, et un secrétariat permanent.

L'organe exécutif doit, de préférence, être composé de personnes choisies pour leur compétence technique, leur intégrité et leur indépendance politique. En conclusion, il ne faut pas perdre de vue que le cadre institutionnel choisi pour les groupements sous-régionaux africains, qu'il s'agisse de zones de libre échange, d'unions douanières, de marchés communs ou d'unions économiques, devra être convenablement relié au conseil africain de coopération économique envisagé.

CHAPITRE III

LES LECONS DE L'EXPERIENCE

178. Après avoir exposé les grandes lignes d'un modèle de convention applicable aux sous-régions africaines, la présente étude ne serait pas complète si elle ne donnait pas un bref aperçu de certaines mesures d'intégration prises par les pays en voie de développement, ainsi que des progrès réalisés et des difficultés rencontrées.

Amérique latine

179. Presque toutes les dispositions essentielles des traités de Montévideo et de Managua ont été présentées au chapitre II. Où en est leur application?

a) Association latino-américaine de libre-échange

180. En Amérique latine, le mouvement d'intégration qui remonte aux années qui ont suivi immédiatement 1950, a pour origine les travaux de la CEPAL, travaux fondés sur un principe fondamental, à savoir que l'Amérique latine a besoin d'un marché commun pour mettre sur pied une industrie régionale des biens d'équipement et des produits intermédiaires grâce à laquelle la région pourra mettre en oeuvre ses plans de développement selon un rythme assez rapide d'expansion économique. La doctrine de la CEPAL a fait une forte impression sur les dirigeants de la région. En outre, la signature du Traité de Rome en 1957 a joué le rôle à la fois de catalyseur et de frein. Il a été question précédemment de certaines propositions très détaillées formulées par le Groupe de travail de la CEPAL sur le marché régional latino-américain. Ces propositions n'ont pas été approuvées. Mais l'Argentine, le Brésil, le Chili et l'Uruguay ont rédigé en 1958 un projet d'accord relatif à la création d'une zone de libre-échange, projet dont les dispositions ont été reprises dans le cadre de l'Accord ALALE, signé au début de 1960, par ces quatre pays ainsi que par le Mexique, le Paraguay et le Pérou. L'accord a été ratifié plus tard par la Colombie et l'Equateur. La Bolivie et le Vénézuéla n'y ont pas encore adhéré. Quoi qu'il en soit, aux pays membres correspondent plus de 80 pour 100 de la population, comme de la production de biens et services de la région. Les trois plus grandes républiques, Argentine, Brésil et Mexique, qui

ont dépassé le premier stade de l'industrialisation, sont considérées comme les plus développées. Le Chili, la Colombie, le Pérou et l'Uruguay entrent dans la catégorie des pays dont le "marché est insuffisant". Quant à l'Equateur et au Paraguay, ils sont considérés comme "les pays les moins développés". Le Traité de Montévideo est le meilleur compromis possible conciliant les situations différentes des gouvernements intéressés. Il porte création d'une zone de libre-échange dont les objets pourraient être élargis ultérieurement par voie de négociations, il doit être considéré comme le début, et non l'aboutissement d'un processus appelé à donner naissance à un marché commun latino-américain.

161. De 1961 à 1964, dans la zone de l'ALALE, le commerce a augmenté de près de moitié, mais il ne représente encore que 10 pour 100 du commerce total des pays participants, proportion qui n'a donc pas changé depuis dix ans. Ni la composition traditionnelle du commerce, ni sa répartition par pays n'en ont été modifiées, et certains pays se sont plaints, notamment les plus petits, que la répartition des avantages engendrés par la libération des échanges n'est pas équitable. Le commerce porte toujours en majeure partie sur des produits primaires tels que blé, bétail, café, bois, coton, sucre, maté, fruits frais, huiles minérales et cuivre; le commerce des produits manufacturés reste négligeable, malgré quelques progrès. Cette lenteur de l'expansion peut être imputée à plusieurs facteurs. Le premier est le caractère resté fortement protectionniste du développement des industries à prix de revient élevés pendant la guerre et l'avant-guerre, les industriels étant plus préoccupés de protection que de concurrence. Par ailleurs, l'agriculture et le secteur minier sont généralement arriérés et, à quelques exceptions près, le régime foncier et le mode d'exploitation présentent un caractère féodal. Des forces puissantes en jeu, qui s'opposent à toute modification de la structure de l'économie qui ferait intervenir des méthodes de production plus dynamiques et plus concurrentielles, lesquelles risqueraient de provoquer l'effondrement de l'édifice économique et social. On a recours généralement aux clauses de sauvegarde pour des raisons qui relèvent le plus souvent de l'équilibre de la balance des paiements, afin de permettre à de nombreuses industries nationales de produire des articles remplaçant les importations, que ces industries soient rentables ou non.

182. Un autre facteur tient à la nature même du mécanisme de négociation tarifaire prévu par le traité de Montévideo. Plus de 8.000 réductions de droits ont été accordées au cours des trois premières phases des négociations et les réductions intéressant le commerce traditionnel ont dépassé les engagements relatifs au minimum de libération prévu au traité. Mais en 1964, alors que l'ère des concessions faciles touchait à sa fin, de graves difficultés sont apparues au cours des longues négociations relatives à la première liste commune, qui devait englober quelque 175 produits représentant un peu plus de 25 pour 100 du commerce intrarégional. Ces difficultés, nées de la pression exercée sur les gouvernements au nom des droits acquis, ont été aggravées par la portée trop limitée des réductions tarifaires partielles prévues par certaines clauses du traité, en raison de la méthode de négociation produit par produit, de l'absence de dispositions arrêtant un calendrier pour la réduction automatique de tous les droits de douane, et de la possibilité pour les pays membres de revenir sur les concessions accordées mais non encore inscrites à la liste définitive. En fait, les engagements imposés par le traité visent à libérer le commerce plutôt qu'à le développer. Ainsi, les pays peuvent différer l'application de concessions intéressant les secteurs les plus vulnérables de l'économie et conserver longtemps un tarif douanier prohibitif (dont il n'est pas tenu compte dans le calcul de la moyenne pondérée des droits et des charges fiscales).

183. Les progrès ont également été lents dans d'autres domaines que le commerce. Pour les transports, caractérisés par l'insuffisance des réseaux intérieurs, près de 90 pour 100 des échanges intrarégionaux se font par mer. Or les pays n'ont pas pu se mettre d'accord sur une politique des transports maritimes et fluviaux, en ce qui concerne notamment l'établissement d'un système préférentiel pour le transport des marchandises. Dans le domaine des questions financières et des paiements, la Banque interaméricaine de développement a institué une petite caisse de crédit destinée à financer à moyen terme les exportations intrarégionales de biens d'équipement. Dans ses opérations courantes de financement, la Banque en est venue à donner la priorité absolue

projets relatifs à l'industrie, à l'agriculture ou à l'infrastructure qui intéressent plusieurs pays, surtout à ceux qui portent sur la mise en valeur de zones s'étendant sur deux pays voisins. Apparemment cet effort n'a été soutenu ni par les banques centrales ni par le Trésor des pays de l'AMAL, et le problème essentiel de l'instauration d'un système régional de paiements et de crédit est loin d'être résolu.

184. Malgré certaines clauses qui reconnaissent la nécessité d'accords visant à la complémentarité des industries, en vue notamment d'offrir des possibilités d'industrialisation aux pays les moins développés, rien n'a été fait en ce qui concerne la conclusion d'un accord entre les entreprises industrielles d'Etat des divers pays de la région. Dans le secteur privé, deux accords de complémentarité seulement sont intervenus, qui concernent les machines à calculer et les tubes électroniques; le premier intéresse l'Argentine, le Brésil, le Chili et l'Uruguay et le deuxième intéresse ces quatre pays et le Mexique. Les produits couverts par ces accords, sont fabriqués par des entreprises à capitaux étrangers qui ont accepté de répartir la production entre les pays intéressés.

185. Le mécontentement suscité dans certains milieux par l'application du Traité de Montevideo a conduit, sur l'initiative du Président du Chili, à la rédaction d'une nouvelle série de propositions relatives à la création d'un marché commun latino-américain^{1/}. Ces propositions ont été présentées aux gouvernements de la région par le président de la Banque inter-américaine de développement, le président du Comité interaméricain de l'Alliance pour le progrès, le Secrétaire exécutif de la CEPAL, et M. Raul Prebisch, le Secrétaire général de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (et ancien Secrétaire exécutif de la CEPAL). Il est intéressant de noter que les auteurs de ces propositions, qui reprennent dans leurs grandes lignes les principes fondamentaux recommandés par la CEPAL il y a une dizaine d'années, doivent encore plaider à l'heure actuelle contre les inconvénients d'un morcellement de la région en une infinité de cellules isolées qui l'empêchent de profiter pleinement de l'industrialisation et de la technique moderne, et contre une dispersion des efforts; il leur faut lutter pour imposer

^{1/} Proposals for the Creation of the Latin American Common Market, (UNCTAD/TD/B/11).

l'idée de la mise en commun des ressources, d'une réforme de la structure économique et sociale, d'une stimulation de la concurrence et de l'efficacité par le rapprochement des marchés, de l'édification d'une communauté latino-américaine aspirant à atteindre des objectifs communs par une action sur le front intérieur et sur le front extérieur, dans un esprit de coopération continentale et internationale. Cette évolution exigerait d'importantes prises de position politiques à divers niveaux.

186. Les propositions soulignent qu'après le Traité de Montevideo, instrument d'une politique commerciale préférentielle bien que non appliqué dans sa totalité, il est devenu absolument indispensable de s'engager plus avant en concluant des accords complémentaires. Il faut en effet pourvoir aux besoins suivants: programmation et développement de l'investissement sur le plan régional; système de paiements compensatoires et de crédits réciproques, définition plus précise du principe de la réciprocité; avantages aux pays les plus défavorisés en vue notamment de développer leur infrastructure ainsi que les réseaux de transport et de communications les reliant au reste de la zone, mesures visant à corriger les distorsions dues à la libération des échanges, en évitant de créer des disparités entre les prix intérieurs et la valeur extérieure de la monnaie, stimulation du secteur privé et de l'esprit d'initiative grâce à une assistance technique et financière suffisante, institutions pouvant fonctionner efficacement et en toute indépendance. Ces propositions ne sont pas limitées à l'ALALC, elles intéressent toute l'Amérique latine, y compris le Marché commun de l'Amérique centrale, en tant qu'entité économique intégrée.

187. Dans le domaine de la politique commerciale, il est recommandé aux pays de la région de s'engager à prendre d'ici dix ans les mesures suivantes: fixer une limite quantitative en ce qui concerne le maximum souhaitable des droits de douane, limite qui ne devra pas dépasser 20 pour 100 de la valeur CIF de chaque produit, et adopter un calendrier de réduction automatique, supprimer progressivement toutes les restrictions quantitatives et autres restrictions non tarifaires frappant le commerce intrarégional, établir un tarif douanier à appliquer au reste

du monde, avec priorité aux matières premières, aux produits intermédiaires et aux produits entrant dans le cadre d'une complémentarité par secteur ou dans le cadre d'accords d'intégration industrielle; établir des traitements de faveur réciproques et suffisants pour le commerce intra-régional en attendant l'entrée en vigueur des traitements prévus au titre du tarif douanier commun.

188. Il est signalé également que l'utilisation efficace des instruments de la politique commerciale ne suffit pas, car leur rôle est uniquement de fournir un cadre approprié aux échanges; or l'intégration exige une action constructive allant plus loin que le jeu des forces économiques qui pourraient être stimulées par la libération du commerce. Il faut élaborer une politique d'investissement dans le cadre du marché commun, en commençant par conclure dans les années à venir une série d'accords partiels portant notamment sur la sidérurgie, certains métaux non ferreux, les industries chimiques et pétrochimiques lourdes, y compris celle des engrais, les automobiles, les bateaux et l'équipement industriel lourd, compte tenu des plans de développement. En outre, la politique régionale d'investissement devra être axée en premier lieu sur les pays les moins développés et sur tous les pays où le processus d'intégration risque de soulever de grandes difficultés. Pour l'agriculture, qui ne suit pas le rythme de l'expansion démographique, il faudra développer la production alimentaire et celle des matières premières destinées à l'industrie pour réduire les importations, et encourager les exportations extrarégionales, en utilisant les terres au mieux et en s'efforçant d'éponger un chômage rural chronique.

189. On devra s'attacher particulièrement aux investissements, notamment sur les transports, les communications, la production et la distribution d'énergie. Il convient de mener une action commune dans le domaine des transports aériens et des transports maritimes, d'intégrer les zones frontalières artificiellement divisées. L'inflation est chronique dans certains pays latino-américains, ce qui fait gravement obstacle à l'intégration; les pays de la région sont donc instamment invités à coordonner la politique monétaire de leurs banques centrales. La région doit

renforcer ses atouts pour participer aux négociations engagées sur le plan international par les pays industrialisés en vue de réviser le système monétaire mondial. Enfin, il est indispensable d'instituer un système approprié de paiements et de crédits réciproques et multilatéraux dans le cadre de la politique de libération des échanges.

190. Nous avons présenté en détail les propositions qui précèdent pour faire valoir la conviction d'un groupe d'experts qui font autorité et selon laquelle seule une formule d'association totale comme l'instauration d'un marché commun permettrait à l'Amérique latine de résoudre le problème de l'intégration.

b) Marché commun de l'Amérique centrale

191. Il y a peut-être moins à dire au sujet du fonctionnement du Marché commun de l'Amérique centrale, qui a soulevé relativement moins de problèmes que l'ALALE. Etant donné son système d'administration commun, hérité des Espagnols, son étendue assez modeste pour une population de quelque 12 millions d'habitants, son économie qui travaille presque uniquement pour l'exportation (70 pour 100 des exportations étant constituées par le café, les bananes et le coton), l'existence de formes d'industrie encore rudimentaires et l'absence quasi-totale d'intérêts de droits acquis de quelque importance, il n'est pas surprenant que le Marché commun fonctionne assez bien dans l'ensemble. Il comprend tous les pays de l'Amérique centrale, sauf Panama.

192. Bien que la libération totale des échanges soit prévue que pour 1966, près de 90 pour 100 des produits sont libérés depuis 1961. Le commerce des produits manufacturés, qui ne représente que 6 pour 100 du commerce interne, n'en a pas moins augmenté de 30 pour 100 par an en moyenne entre 1960 et 1963. Le commerce intrarégional global a fortement augmenté, pour s'établir à environ 12 pour 100 du commerce total. Les nouvelles mesures de libération ont abouti à une meilleure utilisation de la capacité installée plutôt qu'à de nouveaux investissements, mais une expansion s'est manifestée dans les secteurs existants et dans des secteurs nouveaux de l'industrie. En ce qui concerne les industries d'intégration, on

ne relève que la construction de deux usines, une fabrique de pneus au Guatemala et une fabrique d'insecticides au Nicaragua. Des recommandations ont été faites en vue de la construction d'une fabrique de fil et de câbles de cuivre au Salvador, d'une usine de produits nouveaux pour la fabrication de détergents et de cirage, et d'une fabrique de récipients en verre au Honduras, mais ces projets ne sont pas réalisés. Le tarif extérieur commun a été mis en vigueur pour environ 98 pour 100 des produits, mais les produits restants, quoique peu nombreux, représentent une part assez élevée des importations totales de la sous-région et partant de ses recettes douanières. Un nouveau code douanier uniforme a été établi, qui énonce des dispositions communes relatives aux définitions, aux notions principales, aux opérations et à l'évaluation des produits et des mesures permettant d'organiser les services douaniers nationaux selon le même modèle. En outre, les pays membres ont conclu un accord visant à normaliser la législation des encouragements fiscaux au développement industriel. Dans le domaine de l'agriculture, des travaux ont été amorcés en vue de l'adoption ultérieure d'une politique régionale ou de la coordination des programmes nationaux de prix de soutien et en vue de la conclusion d'accords spéciaux relatifs à la production et à la distribution de certaines denrées. Des progrès rapides ont été faits dans l'établissement et l'entrée en service partielle d'un réseau routier et d'un réseau de télécommunications communs. On constate également des progrès dans le domaine de l'électrification et les programmes de logement, grâce à la coopération sous-régionale.

193. Plusieurs institutions centraméricaines ont été créées dans le domaine des finances, de la technologie industrielle, de l'enseignement et de la formation administrative. Il existe une Banque centraméricaine d'intégration économique dont les fonctions sont multiples: financer les projets de travaux publics destinés à compléter les réseaux sous-régionaux de transports, de communications et de distribution d'énergie ou à supprimer les disparités entre les principaux secteurs de production des différents pays membres, cause de déséquilibre dans le développement; financer des projets d'investissement à moyen et à long terme, notamment dans le domaine des industries de transformation capables d'augmenter le

commerce intrarégional, de desservir le marché commun ou de développer les exportations vers les pays tiers, coordonner les projets tendant à favoriser la spécialisation dans la production agricole et le secteur de l'élevage; d'une manière générale, financer les entreprises qui s'efforcent d'étendre leurs opérations, de moderniser leurs méthodes ou de modifier la structure de la production pour être en mesure de soutenir la concurrence. Une Chambre de compensation a été établie au sein de la Banque centraméricaine en vue d'élargir l'utilisation des monnaies nationales dans les échanges intra-régionaux. Il existe également un Institut de recherche et de technologie industrielle de l'Amérique centrale, une Commission centraméricaine des initiatives industrielles (composée de représentants des gouvernements et des entreprises), une Fédération des chambres syndicales et associations industrielles de l'Amérique centrale, ainsi qu'une Ecole supérieure d'administration publique de l'Amérique centrale qui dessert également Panama.

194. Le fonctionnement du marché commun de l'Amérique centrale ne va pas sans difficulté. Même s'ils sont comparables à certains égards, les cinq Etats membres présentent quelques différences. Le Costa Rica, dont la population est la plus homogène, a de loin le produit national le plus élevé par habitant. El Salvador, qui est le pays le plus industrialisé et proportionnellement le plus peuplé, aurait particulièrement intérêt à voir instaurer la libre circulation des personnes dans la sous-région. L'Etat le moins industrialisé est le Honduras. L'économie du Honduras et du Guatemala est dominée par une très grande compagnie fruitière des Etats-Unis. Dans la sous-région comme ailleurs, le principal des problèmes que pose l'intégration concerne la répartition équitable des dépenses consacrées au développement; il semble qu'il y ait eu des frictions à ce sujet. Mais on a de bonnes raisons d'espérer qu'on parviendrait à le résoudre grâce aux efforts actuellement déployés pour établir et mettre en oeuvre des plans de développement communs dans la région, efforts stimulés récemment par une première aide financière des Etats-Unis.

Asie

195. Le continent asiatique présente certaines caractéristiques qui tendent à faire de l'intégration économique une entreprise plus difficile à réaliser qu'en Amérique latine ou en Afrique, voire même une entreprise impossible. Les raisons en sont l'étendue du continent et la dispersion des pays, ainsi que les différences ethniques, religieuses, culturelles et linguistiques. Un pays, le Japon, est industrialisé et très développé. La Chine et l'Inde, dont chacune atteint presque les dimensions d'un continent, ont une population très supérieure ou à peu près égale à celle de l'Amérique latine et de l'Afrique réunies. Même des pays d'étendue moyenne comme la Japon, l'Indonésie ou le Pakistan, sont beaucoup plus peuplés que le plus grand pays de l'Amérique latine, le Brésil, et sont pratiquement deux fois plus peuplés que la Nigeria. En outre, toute tentative de solidarité régionale est compromise par les divergences politiques et idéologiques.

196. Néanmoins, sous les auspices de la CEAE, une action très utile est poursuivie dans plusieurs domaines techniques tels que l'administration douanière, le développement du commerce, l'arbitrage commercial, les transports maritimes et les négociations relatives à l'expansion des échanges intra-régionaux. Au cours de la Conférence ministérielle sur la coopération économique en Asie, qui s'est tenue à Manille en décembre 1963, un programme de coopération économique, a été défini et la Conférence des planificateurs asiatiques d'octobre 1964 a souligné l'importance d'une harmonisation régionale des plans de développement et des programmes de production en tant que complément nécessaire de la coopération commerciale; elle a recommandé la création d'un groupe de travail composé d'experts de la planification chargés d'étudier les plans de développement des divers pays. En outre, des groupes d'experts ont été convoqués pour élaborer des propositions relatives à la création d'une banque asiatique de développement et pour étudier les possibilités qui s'offrent à la libération des échanges dans la région. Dans ce dernier domaine, les experts ont estimé qu'il est encore trop tôt pour envisager la suppression automatique et complète des restrictions quantitatives et des droits de douane, mais qu'il pourrait être possible et

utile de prendre des mesures plus limitées. Ils ont recommandé trois séries de mesures à prendre séparément ou simultanément: rendre les accords bilatéraux plus efficaces en augmentant le volume fixé pour les échanges; faire établir par chaque pays une liste de produits qui ne seront soumis à aucune restriction quantitative, avant d'engager des négociations multilatérales; ou bien établir pour chaque pays, outre les contingents globaux, un contingent régional pour certains produits dont l'importation serait soumise au régime des licences et qui seraient à déterminer par voie de négociations multilatérales. Les divers gouvernements ont été engagés à réduire les droits de douane prohibitifs qui risquent d'atténuer fortement les avantages d'une liste d'importations libres ou de contingents régionaux. A cet égard, il serait peut-être plus facile de procéder par étapes en commençant par une action sur le plan sous-régional. Cette méthode faciliterait aux pays en voie de développement l'octroi à leurs partenaires, même à titre bilatéral, du traitement de la nation la plus favorisée, selon des modalités analogues à celles qui régissent les rapports de certains d'entre eux avec les pays tiers. Si les mesures de libération envisagées étaient accompagnées de modalités de paiement accompagnées de facilités de crédit, l'expansion du commerce intrarégional s'en trouverait accélérée.

Afrique

197. L'idée de l'intégration régionale et sous-régionale a soulevé un très vif intérêt en Afrique, grâce au soutien actif de l'OUA et de la CEA. On trouvera ci-après pour les quatre sous-régions un aperçu des diverses tentatives faites dans ce domaine, avec leurs principales caractéristiques.

a) Afrique de l'est

198. Disons d'abord quelques mots de l'ancienne Fédération de Rhodésie et du Nyassaland. D'inspiration essentiellement politique, elle était vouée à l'échec en raison de son objectif fondamental qui était de maintenir les rôles du pouvoir politique et économique entre les mains des colons de Rhodésie du Sud. Sur le plan purement économique, les raisons avancées pour justifier la création de la fédération n'étaient guère convaincantes, puisqu'aussi bien les trois territoires étaient déjà

fortement interdépendants, la Rhodésie du Sud et une partie de la Rhodésie du Nord constituant une zone de libre-échange et les autres territoires entrant dans le cadre du Traité du bassin du Congo. En outre, le caractère arbitraire de la Fédération a réduit à néant la plupart des avantages économiques dont les territoires auraient pu bénéficier, notamment la Rhodésie du Nord et le Nyassaland. Le tarif douanier fédéral ne visait qu'à développer l'industrie sud-rhodésienne et les finances de la fédération tiraient une grosse part de leurs revenus de l'exploitation du cuivre de Rhodésie du Nord, si bien qu'à la dissolution, ni la Rhodésie du Nord, ni le Nyassaland n'avaient tiré de leur appartenance à la fédération un bénéfice appréciable dans le domaine du développement économique général.

199. Le Marché commun de l'Afrique Orientale, qui date de 1923, correspond à la plus ancienne entreprise d'intégration en Afrique et l'on peut tirer plusieurs leçons de son évolution, qui passe actuellement par une phase de transition assez difficile. Les trois membres du Marché commun constituent une union douanière et monétaire caractérisée par une liberté presque totale de circulation des biens, une liberté totale de circulation des capitaux et une liberté relative de circulation de la main-d'oeuvre. Outre un tarif extérieur commun, il existe un régime commun d'impôts indirects et d'impôts sur le revenu. L'Organisation des services communs de l'Afrique Orientale (East African Common Services Organisation - EACSO) s'est révélée une institution précieuse. Elle fournit des services non seulement dans le domaine des douanes et de la fiscalité, mais aussi dans les domaines suivants: communications (chemins de fer, ports, aviation civile), postes et télécommunications, météorologie, agriculture, insecticides et recherche forestière, médecine vétérinaire, lutte contre la trypanosomiase, recherches sur la pêche (en eau douce et en mer) et recherches médicales.

200. On admet généralement que l'expansion économique des pays du Marché commun de l'Afrique Orientale aurait été beaucoup plus lente si ce marché n'avait pas existé. Cependant, le fonctionnement de ce dernier a été handicapé par les problèmes courants dus à la répartition inégale des

avantages. Après la guerre, le commerce extérieur a presque quadruplé de 1948 à 1963, mais il s'est de plus en plus déséquilibré en ce qui concerne la direction aussi bien que la composition des échanges. De 1958 à 1963, les exportations du Kenya vers les deux autres pays ont augmenté et l'excédent de sa balance commerciale ayant presque doublé; dans le même temps, le déficit du Tanganyika doublait en raison de l'excédent des importations en provenance du Kenya. Quant à l'Ouganda, le léger déficit de sa balance commerciale est resté stationnaire. L'Ouganda et le Tanganyika ont augmenté sensiblement leurs exportations de produits manufacturés vers le Kenya; mais cette augmentation porte sur une gamme assez étroite de produits et le volume antérieur était faible. Par contre, le Kenya a fortement élargi la gamme et le volume de ses exportations de produits manufacturés, qui était déjà important vers ses partenaires. Le tarif extérieur commun s'est révélé un élément de protection des produits kenyens, d'abord pour l'agriculture, puis pour l'industrie. On ne peut nier cependant que l'ensemble du marché commun de l'Afrique Orientale a fortement bénéficié de la création au Kenya d'une industrie et d'une agriculture modernes et d'un système commercial fortement intégré. Le système de **licences** industrielles créé pour les trois territoires en 1948, qui visait à assurer une meilleure répartition des investissements entre les trois pays, n'a pas atteint son but, car, les licences étant accordées aux entreprises privées qui en faisaient la demande, les nouvelles industries se sont installées dans la zone la plus favorable, c'est-à-dire autour des centres industriels établis entre Nairobi et Mombassa.

201. Le mécontentement soulevé par cette situation a abouti à l'établissement en 1961 de la Commission Reisman qui a recommandé une solution d'ordre fiscal: la création d'une caisse commune alimentée pour 60 pour 100 par des droits de douane et impôts indirects et pour 40 pour 100 par des impôts sur le revenu versés par les entreprises industrielles et financières; les fonds seraient partagés à 50 pour 100 entre l'EACSO d'une part et les trois pays membres d'autre part, ceux-ci recevant chacun une somme équivalente. Cet expédient n'a eu que peu d'effet et depuis lors les trois pays ont essayé à plusieurs reprises de résoudre le problème,

tentatives qui ont abouti en avril 1964 à la réunion des ministres des finances et des ministres du commerce et de l'industrie à Kampala. En vue de remédier au déséquilibre de la balance commerciale, les ministres ont décidé de prendre des mesures avec certaines entreprises établies sur les trois territoires (tabac, chaussures, bière et ciment) destinées à augmenter la production au Tanganyika et en Ouganda. Ils ont également décidé que le Kenya et l'Ouganda augmenteraient leurs achats au Tanganyika et le Kenya ses achats en Ouganda. En outre, les ministres sont convenus d'instituer un contingentement pour les pays déficitaires mais dotés d'une capacité de production et des contingents temporaires pour les pays déficitaires qui désirent se créer une capacité de production, (le remplacement temporaire des importations en provenance du Marché commun de l'Afrique orientale par des importations de pays tiers étant prévu). Des mesures à plus longue échéance ont été prises : création de nouvelles industries réparties entre les trois pays; montage et fabrication de véhicules^{1/}, montage et fabrication d'appareils de radio au Tanganyika; fabrication de bicyclettes et d'engrais azotés en Ouganda; fabrication d'ampoules électriques au Kenya. En outre, un comité d'experts industriels a été chargé d'établir un registre des industries qui ont besoin de débouchés dans les autres Etats membres et de fixer des critères pour leur répartition équitable; en attendant le rapport de ce comité, les ministres devaient s'occuper immédiatement des moyens de stimuler l'industrie. La délégation du Kenya a signé l'accord de Kampala moyennant la conservation du Marché commun de l'Afrique Orientale, de ses services et notamment d'une monnaie unique. Il est indéniable que les décisions concernant les entreprises établies sur les trois territoires et l'introduction de contingents ont retardé le processus d'intégration économique, mais elles ont probablement été imposées par l'urgence du problème et il ne faut y avoir que des mesures temporaires de défense de la part des pays les moins développés de la zone. Quant aux autres mesures à plus long terme, l'expérience dira si elles ont été judicieuses. Quoi qu'il en soit, le problème crucial, celui de l'existence d'un plan de développement global.

^{1/} Remplacé plus tard par : fabrication de feuilles, de cercles et de tôles minces en aluminium.

pour l'ensemble du Marché commun, seule mesure permettant d'assurer un développement équilibré des trois pays, n'a pas encore trouvé de solution. La possibilité annoncée récemment de la liquidation de l'East African Currency Board et de son remplacement par trois banques centrales plutôt que par une banque centrale commune n'est certes pas un signe encourageant. Si cette décision est mise à exécution, la cohésion du Marché commun pourrait s'en trouver affaiblie, en même temps que s'estomperaient les perspectives de renforcement du processus d'intégration.

202. Il ressort de cet aperçu que le Marché commun de l'Afrique Orientale a connu des succès et des échecs. Cependant, malgré ses difficultés actuelles, il constitue un des principaux exemples d'union douanière et de zone de libre-échange sur le plan sous-régional et d'intégration économique partielle. Il importe au plus haut point, non seulement pour la sous-région, mais pour le continent tout entier, qu'il continue à fonctionner efficacement, en tant que noyau d'un marché commun sous-régional appelé à s'étendre par la suite à toute l'Afrique de l'est.

203. Il est un autre groupement économique est-africain, c'est l'union du Rwanda et du Burundi, qui n'a pas survécu, probablement pour des raisons surtout politiques. A la suite de la dissolution de l'union douanière le 1^{er} janvier 1964 et de la fermeture de la banque centrale du Rwanda et du Burundi, chacun des deux pays émet maintenant sa propre monnaie. D'autres services communs, comme l'office du café du Rwanda et du Burundi, ont été supprimés.

b) Afrique centrale

204. L'Union douanière équatoriale, créée en 1959, groupe le Tchad, la République centrafricaine, le Congo (Brazzaville) et le Gabon, auxquels est venu s'ajouter par la suite le Cameroun. L'homogénéité relative des pays membres en ce qui concerne l'importance de la population et le degré de développement économique a facilité dans une large mesure le fonctionnement de l'UDE, rebaptisé Union douanière et économique de l'Afrique centrale (UDEAC), laquelle doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1966. Il existe déjà plusieurs institutions communes : une banque, la Banque centrale des Etats de l'Afrique équatoriale et du Cameroun, des services

postaux, des services de télécommunication et de transport et des services douaniers. Des négociations sont en cours pour la création d'une banque de développement industriel. Les dispositions du traité qui régit l'UDEAC ont été exposées en détail au chapitre II. On peut souhaiter que ce traité serve de modèle à un accord instituant un marché commun groupant tous les pays de la sous-région.

c) Afrique de l'ouest

205. L'Afrique de l'ouest est la sous-région la plus variée, par l'étendue des pays, leur degré de développement économique, leurs langues et leurs liens économiques intérieurs et extérieurs. Elle a été depuis la guerre le théâtre de diverses tentatives d'intégration, dont certaines intéressent des pays faisant déjà partie d'autres groupements ou des pays extérieurs à la sous-région.

206. L'Union africaine et malgache (UAM) groupe les pays francophones de la sous-région sauf la Guinée et le Mali, les cinq pays de l'Afrique centrale, le Rwanda, et Madagascar. Son émanation économique et technique, l'Organisation commune africaine et malgache (OCAEM), s'est d'abord appelée Organisation africaine et malgache de coopération économique (OAMCE), puis Union africaine et malgache de coopération économique (UAMCE). Le but de l'OAMCE est d'harmoniser progressivement la politique économique des pays membres et leurs plans de développement, grâce aux méthodes suivantes : coordination de la production agricole, de l'industrialisation et de la politique d'exportation, étroite coopération dans le domaine monétaire et fiscal, établissement d'un tarif extérieur commun et augmentation du commerce intérieur. Des comités techniques ont été créés, consacrés à la recherche scientifique et technique, aux affaires monétaires, au commerce extérieur et aux douanes, aux transports, au développement économique et social. Le comité du commerce extérieur et de la coopération douanière est chargé entre autres choses d'étudier la possibilité d'instituer une zone de libre échange. Les travaux de l'OAMCE ont abouti à la création d'une union des postes et télécommunications et à celle de la compagnie d'aviation Air-Afrique.

207. L'Union douanière de l'Afrique de l'ouest comprend, à l'exclusion de la Guinée, les pays de l'ex-Afrique occidentale française, à savoir: Dahomey, Côte-d'Ivoire, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal et Haute-Volta. Les principales clauses du traité régissant cette union prévoient l'instauration du libre échange et celle d'un tarif extérieur commun pour les importations ainsi qu'une répartition équitable des recettes douanières. Au sein de l'Union, les quatre pays de l'Entente ont créé un Fonds de solidarité financé essentiellement par la Côte d'Ivoire, à l'usage du Dahomey, du Niger et de la Haute-Volta. L'Union douanière de l'Afrique de l'ouest s'est rapidement heurtée à des difficultés dues à la répartition des recettes douanières et des barrières douanières ont progressivement été dressées aux frontières à l'encontre des importations de l'extérieur. Il ne reste guère plus que le libre-échange des produits primaires et des produits manufacturés originaires des pays membres. Les arrangements monétaires ont été plus concluants: il existe au sein de l'Union monétaire ouest-africaine une banque centrale, la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'ouest, commune aux pays suivants (à l'exclusion du Mali): Côte-d'Ivoire, Mauritanie, Niger, Sénégal, Haute-Volta, Togo.

208. Mentionnons également des arrangements bilatéraux tels que l'Union douanière du Ghana et de la Haute-Volta, qui est en fait une sorte de zone de libre-échange prévoyant le remboursement par le Ghana des droits perçus sur les importations de provenance extra-africaine transitant par la Haute-Volta, cette union a souvent rencontré des difficultés, ainsi que l'accord douanier entre le Ghana et le Niger.

209. Les pays du Groupe de Casablanca, (Algérie, Ghana, Guinée, Mali, Maroc et RAU) ont signé un accord prévoyant la création d'un marché commun et d'une banque de développement. Au sein de ce groupe, le Ghana, la Guinée et le Mali envisagent de resserrer leurs liens en constituant une union économique. Le Groupe de Monrovia, qui comprend les pays du Groupe de Brazzaville (UAE) ainsi que l'Éthiopie, le Libéria, le Libye, le Nigéria, le Sierra Leone, le Somalie et la Tunisie, a élaboré un programme de coopération économique analogue à celui du Groupe de Casablanca. Ces deux groupes ont estimé qu'ils n'avaient plus de raison d'être depuis la création de l'Organisation de l'unité africaine.

210. L'initiative la plus récente en Afrique de l'ouest est due aux chefs d'Etat de la Guinée, de la Côte-d'Ivoire, du Libéria et du Sierra Leone^{1/}, qui ont entrepris de former une zone de libre-échange. Il est intéressant de noter que depuis la rédaction des propositions initiales, les pays membres sont convenus de créer une organisation temporaire chargée d'étudier les possibilités d'une coopération économique plus large dans les domaines suivants : agriculture et industrie, commerce extérieur et douanes, commercialisation, questions monétaires, financières et fiscales, paiements, moyens de transport et communications.

d) Afrique du nord

211. Déjà avant leur accession à l'indépendance l'Algérie, le Maroc et la Tunisie avaient connu un début de libre-échange. Récemment les pays du Maghreb sont entrés dans une nouvelle ère de coopération. Lors d'une réunion tenue à Tanger en novembre 1964, les ministres de l'économie de ces trois pays et de la Libye ont créé un conseil ministériel et un comité consultatif permanent chargés d'encourager la coopération économique et commerciale entre les quatre pays, de coordonner leurs plans de développement et d'harmoniser leurs projets industriels. Les ministres sont également convenus de créer un centre industriel commun à Tripoli.

Conclusions

212. L'aperçu des mouvements d'intégration en Amérique latine, en Asie et en Afrique, fait apparaître des similitudes essentielles, à savoir le désir des pays en voie de développement de s'intégrer sur le plan régional pour accélérer leur expansion économique, ainsi que les difficultés fondamentales, d'ordre technique, économique et politique, auxquelles ils se heurtent. En ce qui concerne l'une des principales difficultés, l'Afrique se trouve actuellement désavantagée, mais ne le restera probablement pas longtemps, par rapport à de nombreux pays latino-américains ou asia-

^{1/} Voir Note sur la zone de libre-échange prévue en Afrique de l'ouest, dans Aperçu du commerce extérieur, no 11 (E/CN.14/STC/FTN/11).

tiques qui ont dépassé le premier stade de l'industrialisation et où les droits acquis s'opposant à un développement économique multinational coordonné, équilibré et équitable ont proliféré. En outre, en Afrique les pays qui pourraient essayer de se suffire à eux-mêmes sur le plan économique sont moins nombreux. De plus, l'Afrique n'a jamais connu d'inflation grave, n'a pas de système de change à taux multiples. Il existe d'autre part dans les anciens territoires coloniaux une tradition faite d'une large mesure de libre-échange et d'arrangements monétaires communs. Mais le morcellement de l'Afrique en colonies a eu des effets décisifs en ce sens qu'il a dressé des obstacles dans plusieurs domaines; en raison précisément de sa fragmentation économique et politique, il est encore plus important pour l'Afrique que pour la plupart des zones de l'Amérique latine ou de l'Asie d'élargir ses marchés nationaux trop étroits.

213. Des raisons probablement économiques, mais aussi politiques, ont milité en Afrique plus que dans les deux autres régions en faveur de l'intégration économique, laquelle s'enracine solidement dans la notion de panafricanisme. Mais, en outre les divisions héritées de son passé colonial, l'Afrique connaît des problèmes issus directement de son accession à l'indépendance. Nous avons fait allusion au chapitre I à la répugnance des Etats récemment promus à l'indépendance et de leurs dirigeants à renoncer à leur liberté d'action économique et à leurs pouvoirs nouveaux. Ce seul facteur suffit à expliquer clairement le contraste observé entre d'une part l'appui officiel universellement affiché en faveur des projets d'intégration et les proclamations de solidarité et de fraternité africaines et d'autre part la naissance de groupements, en Afrique de l'ouest notamment, qui n'ont pas dépassé le stade de la signature des accords ou des conventions. Etant donné la situation actuelle, caractérisée notamment par l'absence d'une opinion publique capable d'exercer une pression en faveur de l'intégration et d'un organisme de techniciens pensant à l'échelle sous-régionale ou régionale et capables d'influencer les dirigeants d'une manière décisive, cet état de choses n'a rien de surprenant et l'on a constaté des ratés et des balbutiements, ce qui s'est d'ailleurs produit également en Amérique latine et en Asie. Quoi qu'il

en soit, on a toute raison de prévoir que les résultats finiront par être concluants, étant donné la volonté politique de subordonner certains objectifs nationaux étroits aux objectifs sous-régionaux et continentaux d'une Afrique unie au sein de laquelle chaque pays se développerait beaucoup plus vite que s'il était isolé. Il faut reconnaître également que les zones de libre-échange, les unions douanières et les accords ou les institutions relatifs à un marché commun ne constituent nullement la panacée qui éliminera le sous-développement économique, en fait ils établissent le cadre dans lequel doivent s'exercer des efforts patients, soutenus et vigoureux, sur le plan des nations comme sur le plan des groupements eux-mêmes.

214. Nous avons esquissé au chapitre II les principaux éléments d'un modèle de convention applicable aux sous-régions de l'Afrique. C'est par des négociations entre les pays des diverses sous-régions que ces conventions prendront leur forme définitive. On peut souhaiter à cet égard qu'un accord unanime interviendra en faveur des formes d'intégration les plus larges, qui seules permettront la mise en place du cadre nécessaire, pour ce qui est des institutions et des techniques.

- - - - -