



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50<sup>th</sup> anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

## FAIR USE POLICY

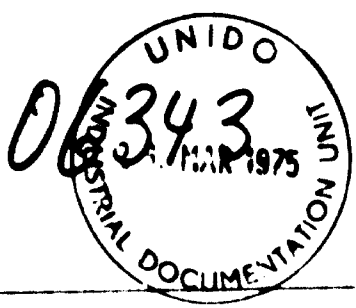
Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

## CONTACT

Please contact [publications@unido.org](mailto:publications@unido.org) for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at [www.unido.org](http://www.unido.org)

mb



Distr. RESTREINTE  
 UNIDO/IFPD.1-3  
 18 novembre 1974  
 FRANCAIS

ORGANISATION DES NATIONS UNIES  
 INSTITUT DE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL

Séminaire sur la programmation industrielle  
 au niveau régional  
 Groupe d'industries industrielles du Maghreb  
 du 17 au 24 décembre 1974

ASPECTS INSTITUTIONNELS ET RESULTATS DANS LE SECTEUR INDUSTRIEL  
 DE QUELQUES GROUPEMENTS ECONOMIQUES REGIONAUX  
 EN AFRIQUE AU SUD DU SAHARA<sup>1/</sup>

par  
 Roland Julienne  
 Ministère de la Coopération  
 Paris (France)

<sup>1/</sup> Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les vues du Secrétariat de l'ONU/DI.

We regret that some of the pages in the microfiche copy of this report may not be up to the proper legibility standards even though the best possible copy was used for preparing the master fiche

TABLE DES MATIERES

I	.- Le problème (§ 1 à 5).....	p. 1
II	.- Des solutions retenues en Afrique francophone (§ 6 et 7).....	p. 2
III	.- L'Organisation commune africaine et mauricienne (§ 8 à 13).....	p. 4
IV	.- Le Conseil de l'Entente et son Fonds d'entraide et de garantie des emprunts (§ 14 à 19).....	p. 6
V	.- L'Union douanière et économique de l'Afrique centrale (§ 20 à 24).....	p. 8
VI	.- L'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (§ 25 à 28).....	p. 10
VII	.- Un exemple anglophone : l'East African Common Services Organization (§ 29 et 30).....	p. 11
VIII	.- Quelques réflexions (§ 31 à 36).....	p. 12

## I.- LE PROBLEME

1.- Lorsque l'on examine les statistiques des Etats africains au Sud du Sahara, une constatation s'impose : leur taille économique réduite, beaucoup plus faible que celle qui paraîtrait correspondre à leur population. Pour s'en tenir à quelques exemples, selon les chiffres du Secrétariat de la Commission économique pour l'Afrique, les neuf Etats francophones de l'Afrique de l'Ouest, avec une population de 34 millions d'habitants en 1972, ne réalisaient cette même année que 4,43 milliards \$ (aux prix 1970) de produit intérieur brut ; pendant le même temps, la France, avec 52 millions d'habitants, atteignait un produit national brut de 180,4 milliards \$, soit 41 fois plus, et même environ 60 fois plus si l'on s'en tient à la partie monétarisée de l'économie, la seule sur laquelle peut se fonder un développement industriel. Les chiffres d'autres ensembles restent du même ordre de grandeur : 13 millions d'habitants et 2,20 milliards \$ de PIB pour les cinq Etats francophones de l'Afrique centrale, 37 millions d'habitants et 4,62 milliards \$ pour l'ensemble Kenya-Tanzanie-Uganda. La Nigéria elle-même n'échappe pas à la règle : ses 58 millions d'habitants n'ont bénéficié que de 8,95 milliards \$ de PIB.

2.- Or c'est bien de développement industriel qu'il s'agit lorsque l'on parle de développement tout court. Sans vouloir entamer l'inépuisable discussion sur le rôle respectif de l'agriculture et des manufactures, vient obligatoirement un moment dans la vie des Etats sur le chemin du développement où toute extension conséquente de la base économique passe par l'accroissement de l'appareil industriel, le seul capable de "noircir la matrice des échanges interindustriels". Ceci explique pourquoi tous les Etats en voie de développement se sont efforcés de rechercher et de trouver des possibilités de création d'usines nouvelles ; les Etats africains n'ont pas échappé à cette quête qui fit rapidement apparaître la difficulté de l'opération.

3.- Dans la grande majorité des cas, l'histoire manufacturière de ces Etats commence avec la création d'industries de substitution aux importations, associées ou précédées dans certains cas favorables seulement par quelques usines de valorisation des exportations. De taille relativement moyenne, les premières entreprises de substitution (savonneries, textiles, cimenteries) sont parvenues à vivre dans les limites d'un seul Etat ; il n'en alla plus de même dès que la substitution se voulait plus ambitieuse (raffineries de pétrole, fabriques de pneumatiques, laminoirs), et seuls quelques pays réussirent à implanter ces unités de ce type, souvent d'ailleurs avec un oeil sur le marché des voisins. Dans ces conditions le passage aux industries intermédiaires allait inévitablement poser des problèmes encore plus ardues, puisqu'en général - bien que ce ne soit pas une règle - le minimum de capacité technique des usines croît lorsque l'on remonte la chaîne de fabrication du produit fini vers la matière première. Ainsi aucune aciérie n'a pu encore s'implanter en Afrique noire...

4.- Faute d'un marché suffisant à l'intérieur de leurs frontières nationales, les Etats ont été obligés de rechercher des marchés extérieurs dans trois directions :

- l'ouverture des marchés des pays voisins à leurs produits, grâce à leur position dominante et à leur avance industrielle, mais rapidement les pays receveurs se sont montrés défavorables à une telle invasion sans contrepartie ;
- l'utilisation des marchés des pays développés, au moins dans les secteurs où les pays en voie de développement disposent d'avantages comparatifs ; en l'absence d'organisation internationale, la lutte était inégale et peu de succès ont couronné des efforts d'ailleurs assez mesurés ;
- la création d'unités économiques multinationales par regroupement des marchés de plusieurs Etats contigus et judicieuse répartition des entreprises entre les Etats ;

la seconde et la troisième solution ci-dessus paraissent les plus prometteuses et les plus saines. Il convient toutefois de remarquer que la seconde présente d'autant plus de chance de réussite que la base industrielle des exportateurs aura été mieux assurée avec les conséquences que cela entraîne sur la qualité et les prix, autrement dit que la troisième solution aura porté ses fruits.

5.- La mise en commun de l'espace économique avantage à la fois les Etats forts et faibles du regroupement, les forts en augmentant leurs possibilités industrielles par l'adjonction de nouveaux marchés, les faibles en leur donnant la possibilité de réaliser des unités de production qu'ils n'auraient jamais pu envisager dans la limite de leur seul marché national. Mais l'espace n'est pas homogène, les Etats sont inégalement dotés en facteurs positifs, inégalement retenus par des freins ; la conduite judicieuse d'une politique économique plurinationale peut profiter à chacun des participants, peut atténuer aussi les disparités, elle ne les supprimera pas.

### III.- DES SOLUTIONS RETENUES EN AFRIQUE FRANCOPHONE

6.- En face de leur dimension économique étroite, travaillés aussi par un idéal panafricain qu'encourage un cadre géographique aux vastes horizons sans frontières physiques impératives et que tous souhaitent plus ou moins consciemment afin de donner à l'Afrique et à ses nations une audience internationale plus grande, les Etats de l'Afrique francophone se sont effectivement engagés dans un grand nombre d'organisations inter-étatiques africaines. Sans vouloir répertorier la quarantaine d'organismes auxquels ils participent, on peut indiquer que ceux-ci peuvent se regrouper en trois grandes catégories :

a) les organismes de coordination générale ; certains sont à finalité politique telle l'Organisation de l'Unité africaine créée en 1963 et qui comprend 42 membres, le Conseil de l'Entente (1959, cinq membres) ; d'autres ne se sont donnés qu'un but économique, comme la Commission économique des Nations-Unies pour l'Afrique (1958), l'Organisation commune africaine et mauricienne (1965, dix membres), l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale (1964, quatre membres), la Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest (1972, six membres), etc...

b) les organismes de développement des fleuves et bassins : Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (1972, trois membres), Commission pour le développement du bassin du fleuve Niger (1964, neuf membres), Commission du bassin du lac Tchad (1964, quatre membres) ; dans le même esprit de développement régional, l'Autorité de développement intégré du Liptako-Gourma (1974, trois membres).

c) les organismes de coordination des moyens d'intervention sur l'économie qui améliorent les cadres et les conditions du développement dans le domaine monétaire : Union monétaire ouest-africaine et Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (1973, six membres), Banque des Etats de l'Afrique centrale (1973, cinq membres), dans le domaine des investissements : Banque africaine de développement (1966, trente-neuf membres) et Fonds africain de développement, Fonds d'entraide et de garantie des emprunts du Conseil de l'Entente (1966, cinq membres), etc...

d) les organismes de coopération sectorielle, ils sont nombreux et concernent un peu tous les secteurs : agriculture, transports, tourisme, télécommunications, enseignement, santé ; au bénéfice de l'industrie, il convient de signaler l'Office africain et malgache de la propriété industrielle (organisme spécialisé de l'O.C.A.M.).

7.- Il existe donc une très grande variété d'institutions prêtes à accueillir et à soutenir les efforts de coopération entre les Etats, ce qui prouve une compréhension des vertus de la collaboration entre nations et de la nécessité de prévoir des cadres adéquats pour un dialogue fructueux ; l'on notera toutefois qu'aucun organisme à vocation spécifiquement industrielle n'existe encore (sauf l'OAMPI), la coordination et la promotion industrielle plurinationale est recherchée à travers d'autres institutions. Cependant, à la réflexion, ces organismes donnent lieu à deux séries d'interrogations. Les unes ont trait au nombre d'organismes :

- ce nombre élevé n'entraîne-t-il pas des décisions contradictoires ?
- n'y a-t-il pas malgré tout des champs d'action potentiellement communitaires qui n'entrent pas dans la compétence des organismes existants ?
- en face de cette floraison d'institutions une simplification ne serait-elle pas possible ?

D'autres interrogations concernent les rapports Etats-organismes :

- comment les Etats, maîtres de leur application, exécutent-ils les décisions d'harmonisation prises à l'échelon pluri-national ?
- comment les organismes de coopération sont-ils informés des conditions d'exécution des décisions communes et comment redressent-ils éventuellement ces décisions ?
- les Etats, juridiquement égaux, se heurtent à des inégalités dans leurs chances économiques ; comment réparer les effets de ces inégalités inévitables ?

L'examen du fonctionnement de certains organismes va peut-être apporter quelques éclaircissements sur ces divers points.

/OCAM/

### III.- L'ORGANISATION COMMUNE AFRICAINE ET MAURICIENNE

8.- Lors d'une conférence qui réunissait les Chefs de treize Etats africains francophones une Organisation commune africaine et malgache était créée le 12 février 1965, dans le but de renforcer, à l'intérieur du cadre de l'O.U.A., la coopération et la solidarité entre les membres afin d'accélérer leur développement dans les domaines économique, social, technique et culturel. Aux treize Etats fondateurs Cameroun, Centrafrique, Congo, Côte d'Ivoire, Dahomey, Gabon, Haute-Volta, Niger, Madagascar, Mauritanie, Sénégal, Tchad, Togo, se sont joints successivement le Zaïre (1965), le Rwanda et Maurice (1968). Par contre au fil des ans plusieurs Etats ont quitté l'organisation : Mauritanie (1965), Zaïre (1972), Congo (1972), Cameroun (1973), Tchad (1973), Madagascar (1973), tout en restant membres de certains des organismes spécialisés. Il reste donc à l'heure actuelle, dix membres de ce qui est devenu l'Organisation commune africaine et mauricienne (O.C.A.M.).

9.- La structure de l'O.C.A.M. comporte trois organes :

- . la conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement, instance suprême se réunissant tous les deux ans ;
- . le conseil des ministres, se réunissant au moins une fois par an ; responsable devant la conférence, il met en oeuvre selon les directives de celle-ci la coopération entre les Etats membres ;
- . le secrétariat général exécutif dont le siège est à Bangui (Centrafrique) nommé par la conférence ; il assure le fonctionnement administratif des organes de l'O.C.A.M.

Le budget est alimenté par une contribution des Etats membres déterminée en fonction du montant net de leur budget national.

10.- Une dizaine d'organismes spécialisés complètent l'action de l'O.C.A.M. : Union africaine et malgache des postes et télécommunications (UAMPT), Office africain et malgache de la propriété industrielle (OAMPI), Union africaine et malgache des banques de développement, organisation pour le développement du tourisme en Afrique (ODTA), Conseil de l'accord sucrier africain, malgache et mauricien, Organisation africaine et malgache du café (OAMCAF), etc...

11.- En 1974, la huitième conférence ordinaire des chefs d'Etat et de gouvernement a estimé nécessaire "une rénovation de l'esprit, des objectifs et des structures de l'organisation dans le but de la réadapter aux réalisations actuelles". Sa dépolitisation a été accentuée, avec une diminution de la périodicité des conférences qui sera de deux ans au lieu d'un an, des pouvoirs de décision accrus pour le conseil, une réorganisation des rapports entre l'OCAM et les institutions communes qui bénéficient de l'autonomie administrative et budgétaire, une répartition équitable des avantages et des responsabilités, un renforcement de la solidarité entre les membres par la création d'un Fonds de garantie et de coopération.



12.- Depuis 1970, le développement industriel des Etats membres sur une base régionale a reçu la priorité. La méthode adoptée consiste à présenter à chaque conférence de chefs d'Etat une série de projets intéressant tous les Etats et chacun d'eux, de manière à réaliser par phase successive et de façon concrète une intensification des échanges. Jusqu'ici les différentes étapes ont été :

- . une identification de certains projets à partir de produits sélectionnés parmi ceux constituant des marchés potentiels dans les Etats membres ;
- . des consultations avec les milieux professionnels et organismes d'aide et de financement pour recueillir des avis techniques et rechercher des moyens de réalisation ;
- . des consultations avec les instances compétentes des Etats membres pour obtenir leur accord sur la poursuite des études d'un certain nombre de projets régionaux ;

qui ont abouti à l'élaboration de 49 fiches se rapportant à des produits ou catégories de produits susceptibles de donner naissance à des projets régionaux, constituant une première esquisse de programme d'industrialisation ;

- . des travaux ont suivi sur la factibilité des projets, et des études connexes : statut des entreprises multinationales, répartition des entreprises et compensations pour tenir compte de la situation spécifique de chaque Etat, développement des échanges commerciaux ;
- . il reste à mener à bien un certain nombre d'actions promotionnelles spécifiques.

13.- A l'heure actuelle, l'expérience déjà acquise fait apparaître :

a) qu'une politique régionale d'industrialisation est délicate à définir, car, au niveau des Etats, elle relève de la compétence de chacun d'eux ; par ailleurs, les Etats, sensibles aux avantages économiques de l'industrialisation, marquent une préférence pour les réalisations nationales et une certaine défaveur pour les actions communes ; enfin, l'initiative d'un grand nombre de projets appartient à des agents économiques extérieurs aux Etats ;

b) qu'une solution doit être trouvée aux problèmes de transport, ainsi qu'au régime fiscal et douanier applicable aux industries multinationales ;

c) que pour vaincre "une méfiance diffuse mais certaine et tenace entre les Etats", la meilleure façon consisterait à abandonner les discussions quelque peu théoriques sur les critères d'harmonisation ou de répartition industrielle pour poser les problèmes en termes concrets et pragmatiques car, dans toute oeuvre d'harmonisation, il est nécessaire que chaque partenaire y trouve son compte ;

d) que l'obstacle principal pouvant éventuellement compromettre la réalisation de ce projet d'industrialisation sur une base régionale demeure le manque d'homogénéité géographique d'un ensemble trop vaste.

#### IV.- LE CONSEIL DE L'ENTENTE ET SON FONDS D'ENTRAIDE ET DE GARANTIE DES EMPRUNTS

14.- Créé le 29 mai 1959 dans le but "d'harmoniser les relations sur la base de l'amitié, de la fraternité et de la solidarité" entre la Côte d'Ivoire, le Dahomey, la Haute-Volta et le Niger, le Conseil de l'Entente qui groupe cinq membres depuis l'adhésion du Togo en 1960 a pour objectif le resserrément des liens économiques, sociaux, culturels et techniques, l'harmonisation des politiques de développement, la poursuite d'une diplomatie concertée.

15.- Un des premiers actes du Conseil a été la création d'un Fonds de solidarité destiné à mettre à la disposition des Etats membres des moyens financiers prélevés sur les ressources de chaque Etat pour contribuer à l'équilibre économique de chacun des Etats. Afin de dépasser la simple solidarité humaine et politique et en vue de promouvoir une coopération économique poussée, le Fonds d'entraide et de garantie des emprunts du Conseil de l'Entente a remplacé en 1966 l'ancien fonds. Il s'agit d'un établissement public à caractère économique et financier, dont le siège est à Abidjan (Côte d'Ivoire), dirigé par un conseil d'administration composé des chefs d'Etat statuant à l'unanimité, secondé par un conseil des Ministres qui délègue ses pouvoirs à un comité de gestion composé de trois délégués par Etat statuant également à l'unanimité ; un secrétaire administratif est nommé par le conseil d'administration.

16.- Les actions du fonds concernent :

- la garantie des emprunts contractés dans les Etats membres pour le financement de projets économiques ; le plafond des avals est fixé à dix fois le montant nominal des ressources, aucun projet ne peut absorber plus de 15 % du potentiel d'aval ; à la fin de 1973 les emprunts avalisés s'élevaient à environ 11 millions \$ dont près de 3 millions pour l'industrie ;

- des opérations spécifiques à caractère économique par prêts ou dons aux Etats membres sur subventions (par exemple 3,3 millions \$ reçus du FAC ; 6,8 millions \$ de l'US-AID) ou emprunts (par exemple 15,8 millions \$ de l'US-AID à des conditions très douces) venus de l'extérieur ;

- des bonifications d'intérêt, au plus 1/3 du taux consenti par le prêteur, grâce à une dotation budgétaire constituée à partir des placements du fonds et des commissions d'aval ;

- l'allongement de la durée des prêts obtenus, au maximum 5 ans et 25 % du prêt initial, par des avances remboursables ultérieurement financées par des subventions obtenues à cet effet ;

- d'autres interventions liées à la promotion du développement économique ont également été réalisées, grâce au budget annexe d'intervention du Fonds, par exemple sous forme de financements directs (études complémentaires de financement, fonctionnement d'organismes sectoriels créés à l'instigation du fonds), ou sous forme d'actions de coordination.

17.- Outre la possibilité de conclure des emprunts, le Fonds dispose également des ressources constituées par les cotisations des Etats membres soit 2,6 millions \$ par an (dont 2 millions venant de la Côte d'Ivoire). A la fin de 1973 les ressources du fonds totalisaient environ 18 millions \$.

18.- Une attention particulière est réservée au programme de promotion des entreprises africaines, entré en 1973 dans sa phase d'exécution. Ce programme mis au point en liaison avec les banques de développement et les organismes nationaux de promotion comprend :

- une assistance financière aux banques de développement grâce à des prêts consentis par des aides extérieures au Conseil de l'Entente (US AID 7,5 millions \$) ;

- une assistance technique, pour laquelle un programme de trois ans doit satisfaire les besoins les plus immédiats (grâce aux financements des aides extérieures et du Fonds de garantie) :

- . assistance comptable et à la gestion des entreprises,
- . formation des entrepreneurs,
- . assistance à la préparation et à la mise en oeuvre des projets.

19.- Un des plus anciens organismes du continent africain, le Fonds semble donner satisfaction et a su améliorer ses moyens d'intervention pour mieux s'adapter aux besoins de ses membres qui le considèrent comme "le lieu de rencontre, le catalyseur et le promoteur d'actions". L'esprit pragmatique des dirigeants a fait de cet organisme un instrument réaliste dont les activités essentiellement économiques ne se limitent pas à des facilités financières. Chaque projet est étudié avec les partenaires intéressés à sa bonne marche qu'ils soient ou non membres, et le processus d'intervention va de la recherche du financement à l'aide pour la mise sur pied du projet pour aboutir à la réalisation avec au besoin l'aval ou tout autre concours du Fonds. Toutefois l'examen du fonctionnement du Fonds de garantie montre que :

a) l'importance de la contribution du Fonds à l'industrialisation de la zone reste encore sans commune mesure avec l'importance de l'effort national de chaque Etat ; cet appoint demeure marginal sans qu'apparaisse clairement comment il serait possible de l'élargir substantiellement, et encore moins comment le rendre - comme il serait souhaitable - majoritaire ;

b) un lien semble exister entre l'efficacité de l'Entente dans le domaine de l'industrialisation et l'existence des ressources propres créées par le Fonds pour aider matériellement à la réalisation des projets ; un organisme se bornant à une simple préparation de dossiers à confier ensuite, après répartition entre les Etats, aux différents Gouvernements pour réalisation, aurait certainement éprouvé de plus grandes difficultés pour atteindre son but ;

c) un Etat de surface économique plus considérable, s'il contribue fortement au succès d'un regroupement d'Etats voisins autour de lui, influe aussi quelque peu, même sans le vouloir, sur l'organisation économique de l'espace et sur les localisations industrielles.

V.- L'UNION DOUANIÈRE ET ÉCONOMIQUE DE L'AFRIQUE CENTRALE

CACEU

20.- Instituée par un traité signé le 8 décembre 1964 à Brazzaville (Congo) par les chefs d'Etat du Cameroun, de la Centrafrique, du Congo, du Gabon et du Tchad, l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale (U.D.E.A.C.) est entrée en vigueur le 1er janvier 1968 ; le Tchad devait s'en séparer en 1968. Le but poursuivi concerne l'orientation et la coordination des politiques d'industrialisation, de planification, d'investissements, de transport, de commerce, de douane et de fiscalité des États membres.

21.- Les institutions comprennent :

- . le Conseil des chefs d'Etat qui se réunit au moins annuellement ; il prend à l'unanimité des actes et décisions exécutoires de plein droit, contrôle le comité de direction et arbitre les différends éventuels entre les États membres dans l'application du traité ;
- . le comité de direction composé de deux Ministres par État ; il se réunit au moins deux fois par an et prend ses décisions à l'unanimité, qui sont également exécutoires de plein droit ;
- . le secrétariat général, dont le siège est à Bangui ; il assure le secrétariat du Conseil et du comité ;

le budget des organismes de l'Union est alimenté par des contributions égales versées par chaque État membre.

22.- "Les Hautes Parties contractantes conviennent d'harmoniser leur politique d'industrialisation... en vue de favoriser le développement équilibré et la diversification des économies des États membres de l'union". De fait, dans le traité de l'U.D.E.A.C. les conventions relatives à une harmonisation du développement industriel tiennent une place importante ; les principaux instruments retenus sont l'harmonisation des codes des investissements, la mise au point d'un plan de développement industriel, la taxe unique. Le système de la taxe unique mérite d'être examiné de plus près ; il s'applique aux productions industrielles nationales dont le marché est fourni par un ou plusieurs autres États de l'union. Cette taxe à la production, perçue sur la valeur du produit à sa sortie d'usine, remplace tous les droits à l'importation et impôts indirects normalement prélevés sur les matériaux utilisés dans la fabrication et sur le produit manufacturé ; afin d'encourager l'industrie locale, le taux devrait en être plus faible que celui des taxes payées sur les importations de produits analogues ; la taxe est perçue dans l'État où l'usine est implantée au profit du budget des États où le produit est consommé. L'application de la taxe unique ne s'est pas faite sans difficulté :

- . la taxe unique ne peut être prélevée sur les semi-produits industriels si l'acheteur est lui-même soumis de son côté à la taxe unique,
- . des divergences peuvent se produire dans la fixation du taux ; le pays producteur souhaite l'abaisser pour attirer les investisseurs, le pays consommateur souhaite qu'il approche des taxes à l'importation correspondantes pour éviter les moins-values fiscales,

- . utilisée en tant qu'instrument de politique de localisation industrielle, et si le taux est trop élevé, les industriels des États côtiers s'estiment défavorisés par rapport à ceux de l'intérieur,
- . du fait de l'exonération des intrants importés, le système de la taxe unique ne favorise pas l'extension de l'industrialisation vers l'avant.

23.- Outre la libération du commerce intérieur de toute charge fiscale ou restriction contingente grâce à la taxe unique, l'UDEAC a établi depuis sa fondation d'importantes mesures de coopération et de coordination : adoption d'un code des douanes et d'un tarif douanier communs, adoption d'un code commun d'investissements, adoption d'une procédure commune d'harmonisation industrielle concernant les projets qui intéressent les marchés de plusieurs États, institution d'un fonds de solidarité destiné à compenser les erreurs inévitables du système douanier au détriment des pays sans accès à la mer. L'année 1970 marque le point de départ d'une stratégie nouvelle en matière d'industrialisation consistant en une programmation liée portant sur des ensembles industriels de dimension régionale par leur capacité, communautaires par leur financement et leur exploitation et tendant à la fabrication non seulement des produits finis mais aussi des biens intermédiaires". Le secrétariat général poursuit depuis lors les études nécessaires, en particulier pour l'implantation de sociétés multinationales africaines ; il a été chargé également d'envisager la création d'un organisme de financement industriel. Selon les termes d'un responsable de l'Organisme : "L'U.D.E.A.C. a déjà atteint sa vitesse de croisière et il s'agit maintenant de passer à l'étape de l'intégration de ses États membres dans une union économique".

24.- Le fonctionnement de l'U.D.E.A.C. fait ressortir néanmoins toute une série de difficultés inhérentes à ce genre de regroupements :

- a) l'importance des facteurs de politique internationale dans la cohésion et la permanence des organismes plurinationaux à but pourtant strictement économique ;
- b) les réactions défavorables parfois suscitées à l'encontre de l'État "dominant" par les États de moindre surface économique, et un certain clivage introduit de ce fait au sein du groupement, d'où des tendances centrifuges surtout si des faits nouveaux permettent un jeu indépendant (Gabon, par exemple) ;
- c) la désagrégation de certaines orientations voulues à l'origine sur un plan d'intérêt communautaire, et réexaminées au cours des ans dans une optique de plus en plus nationale ; l'exemple des raffineries, une à l'origine, trois prévues actuellement toutes de taille réduite en est une illustration pertinente ;
- d) l'affaiblissement des décisions multinationales en l'absence d'un encouragement financier sous forme de fonds d'investissement (ou similaires) à la disposition du groupement en tant que tel ;
- e) en matière d'industrialisation, c'est en partie faute de projets bien définis et d'actions de promotion adéquates que les pays de l'intérieur marquent un retard par rapport aux États voisins de la mer. Sans nier les handicaps spécifiques de ces pays, l'implantation:

d'activités industrielles y est concevable, notamment celles fondées sur des productions végétales ou animales ; pour matérialiser ces possibilités, il faut que les créations d'activités possibles aient été identifiées et que les efforts en vue de promouvoir les projets retenus soient conduits avec détermination.

#### VI.- L'ORGANISATION POUR LA MISE EN VALEUR DU FLEUVE SENEGAL

25.- En Afrique occidentale, le fleuve Sénégal représente un facteur économique positif pour les quatre Etats riverains : Guinée, Mali, Mauritanie, et Sénégal, grâce au potentiel d'irrigation et d'énergie hydroélectrique qu'il leur apporte. Sa mobilisation ne peut se faire efficacement que par une action concertée inter-Etats. C'est pourquoi dès le 26 juillet 1963, entre ces quatre pays, un "comité inter-Etats pour l'aménagement du bassin du fleuve Sénégal" était créé lors d'une conférence à Bamako et chargé de promouvoir et de coordonner les études et travaux de mise en valeur du bassin du fleuve. Composé d'un Ministre par Etat membre, le comité se réunissait une fois par an et prenait ses décisions à l'unanimité ; il nommait le Secrétaire général. Le comité établissait son budget alimenté par des contributions des Etats riverains et par toute aide extérieure. Le siège du comité était fixé à Saint-Louis (Sénégal).

26.- "Afin de favoriser la compréhension et la solidarité mutuelles entre les Etats membres de façon à créer un climat en permanence propice à la Coopération et au maintien de relations pacifiques et amicales entre les Etats" les chefs des quatre Etats, réunis à Labé (Guinée) le 24 mars 1968 décidaient de remplacer le comité inter-Etats par une "Organisation des Etats riverains du Sénégal" (O.E.R.S.) avec des objectifs beaucoup plus larges que le comité purement technique et économique puisque l'Organisation avait vocation de coordonner l'activité de ses membres dans presque tous les domaines. L'organisation prévoyait une Conférence des chefs d'Etat (annuelle), un conseil des Ministres (bisannuelle au moins) un conseil interparlementaire de cinq membres par Etat, consultatif, un secrétariat exécutif dont le siège était à Dakar (Sénégal). Le budget était alimenté par des cotisations des Etats membres. L'absence de la Guinée aux réunions des différents organismes et un différend sénégal-guinéen ont conduit à l'éclatement de l'OERS, effectif depuis le 29 octobre 1971.

27.- Réunis à Nouakchott (Mauritanie) le 11 mars 1972, les chefs d'Etat du Mali, de la Mauritanie et du Sénégal ont créé une nouvelle organisation à trois pour remplacer l'O.E.R.S. : l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (O.M.V.S.) qui a pour objectif "la promotion et la coordination des études et des travaux de mise en valeur des ressources du bassin du fleuve Sénégal sur les territoires nationaux des Etats membres de l'Organisation". Les trois chefs d'Etat ont eu pour principal souci de dépolitiser la nouvelle organisation en ne lui fixant qu'un but économique concret : l'aménagement du fleuve ; aussi les structures en sont-elles plus légères : réunions éventuelles des chefs d'Etat lorsque le besoin s'en fera sentir, conseil des Ministres à caractère plus technique que politique, secrétariat général dont le siège est à Dakar.

28.- Elaboré de septembre 1973 à avril 1974, un programme intégré de développement du bassin du Sénégal a été approuvé par le conseil des Ministres. D'une durée de trente cinq ans, (1975-2011), ce programme représente un ensemble de plus de 3,4 milliards \$ dont environ 2,9 milliards \$ pour l'ensemble productif (y compris 620 millions \$ pour l'industrie manufacturière liée à l'agriculture et à l'élevage, qui permettront un chiffre d'affaires de 850 millions et une valeur ajoutée de 230 millions ; 850 millions \$ pour le secteur minier correspondant à un chiffre d'affaires de 340 millions et une valeur ajoutée de 100 millions. Il est évidemment encore trop tôt pour examiner dans quelle mesure ce programme ambitieux sera réalisé ; toutefois la conférence des chefs d'Etat et de gouvernements tenue le 24 juillet 1974 à Bamako a montré que pour l'OMVS, la période des tâtonnements et des tergiversations était passée, celle des réalisations concrètes commence. La que l'on peut constater cependant, à travers les avatars des organismes d'aménagement, c'est :

a) la difficulté d'une coopération inter-étatique trop contraignante et à objectifs multiples et mal définis ;

b) par contre une attitude des participants qui se révèle rapidement plus positive vis-à-vis de points de coordination beaucoup plus précis et mieux finalisés.

#### VII.- UN EXEMPLE ANGLOPHONE : L'EAST AFRICAN COMMON SERVICES ORGANIZATION.

**EACSO**

29.- Habitué à coopérer depuis plus de cinquante ans et ainsi aptes à juger des avantages qui en découlent, trois Etats de l'Afrique orientale : Kenya, Tanzanie, Uganda ont confirmé leur volonté d'harmonisation en signant le 6 juin 1967 à Kampala le traité de coopération Est-africain, entré en vigueur le 1er décembre de la même année. En dehors des dispositions ayant trait à l'organisation constitutionnelle de la Communauté Est-africaine (East African Common Services Organization - E.A.C.S.O.) installée à Arusha (Tanzanie), à l'établissement et au fonctionnement du Marché commun Est-africain, le traité renferme un certain nombre de dispositions destinées à promouvoir un développement industriel équilibré dans l'ensemble des Etats membres :

- mesures pour mettre au point un système commun d'avantages fiscaux ;
- droit pour un Etat membre d'établir à l'égard d'un autre Etat des taxes de transfert temporaires (15 ans au plus) ne dépassant pas 50 % des taxes ad-valorem de douanes extérieures ; si le commerce global de produits manufacturés d'un Etat vis-à-vis de l'un des deux autres est déficitaire ; cette taxe ne peut porter que sur des marchandises déjà produites dans l'Etat à raison d'au moins 15 % de la consommation intérieure de l'autre Etat ;
- maintien du système d'agrément industriel pour les articles protégés au moment du traité, et remplacement envisagé des trois lois nationales en la matière par une loi commune ;
- création d'une banque de développement au capital autorisé de 400 millions d'unités de compte (56 millions \$) pour fournir une aide financière et technique aux Etats membres, en favorisant les projets destinés à rendre complémentaires les industries des Etats.

30.- Après six années de fonctionnement, l'E.A.C.S.O. ne semble pas avoir rempli les espoirs mis en elle :

a) l'incompatibilité des choix politiques des différents États a conduit à des ruptures : de la politique monétaire commune avec la création de monnaies nationales, de la collecte communautaire de l'impôt sur le revenu ;

b) malgré la politique de la Banque de développement - au 31 juillet 1973, la Banque a engagé 11,4 millions f dans 40 projets différents d'investissement - dont les investisseurs au Kenya ne devaient pas dépasser 22,5 % de ses fonds contre 38,75 % en Tanzanie et en Ouganda, malgré les taxes de transfert, les restrictions de devises et tous les autres freins, la suprématie industrielle du Kenya s'est affirmée et a profité de l'élévation des droits de douane extérieurs ;

c) les faits n'ont pas correspondu à l'esprit du traité de Kampala, les industries prévues pour l'ensemble du marché est-africain ont subi des pertes considérables, d'autres industries courent constamment le risque de duplication donc de capacité excédentaire, d'où un danger de voir apparaître une tendance nationaliste avec son cortège de taxes de transfert, de dumping de restrictions quantitatives et autres pratiques discriminatoires en face desquelles chacun ferme les yeux ;

d) on a trop facilement oublié que les États plus développés ne pouvaient pas adopter une politique industrielle statique et attendraient les États moins développés ;

e) aucune distribution équitable du bénéfice de cette industrialisation n'a été prévue, aucun arbitrage n'a pu être imposé.

#### VIII.- QUELQUES REFLEXIONS

31.- Ce rapide examen de quelques-uns des principaux regroupements en Afrique fait ressortir leur intérêt, mais aussi les difficultés de mise en oeuvre et la variabilité des résultats obtenus. Le premier obstacle et non le moindre tient à la difficulté éprouvée par les États pour se débarrasser d'une vue trop politique, donc nationaliste, des choses ; il en résulte une variation dans les effectifs de ces regroupements, un manque de stabilité pour des actions à long terme ; un jugement qui s'élève difficilement au niveau du groupe et donne la préférence au niveau national. Bien entendu le phénomène s'aggrave en fonction directe du nombre d'États membres par suite de l'augmentation plus que proportionnelle des causes de divergence.

32.- En raison des différences considérables entre les tailles économiques des États, tout groupement comporte quasi-nécessairement une ou des nations plus puissantes entourées de membres moins favorisés. Le déséquilibre incite parfois les "grands" États à profiter de leurs avantages pour s'efforcer d'attirer chez eux le maximum de réalisations souhaitables sur un plan communautaire, ce qui n'est pas toujours apprécié des autres membres qui auront alors tendance à dresser des obstacles susceptibles peu à peu de vider le groupement de sa substance. L'accord entre tous se réalise aisément au niveau des principes, de la macroéconomie et des plans généraux, il risque de se détruire lorsque la discussion



portera sur la répartition des projets concrets et des avantages matériels. On peut regretter une attitude nationaliste dans ce domaine, mais il ne faut pas se dissimuler que les déséquilibres entre Etats (comme entre régions avancées et régions déprimées dans une nation) sont inévitables, une politique de transferts de revenus est souvent la seule qui permette de rétribuer justement les Etats défavorisés dans la course au développement industriel.

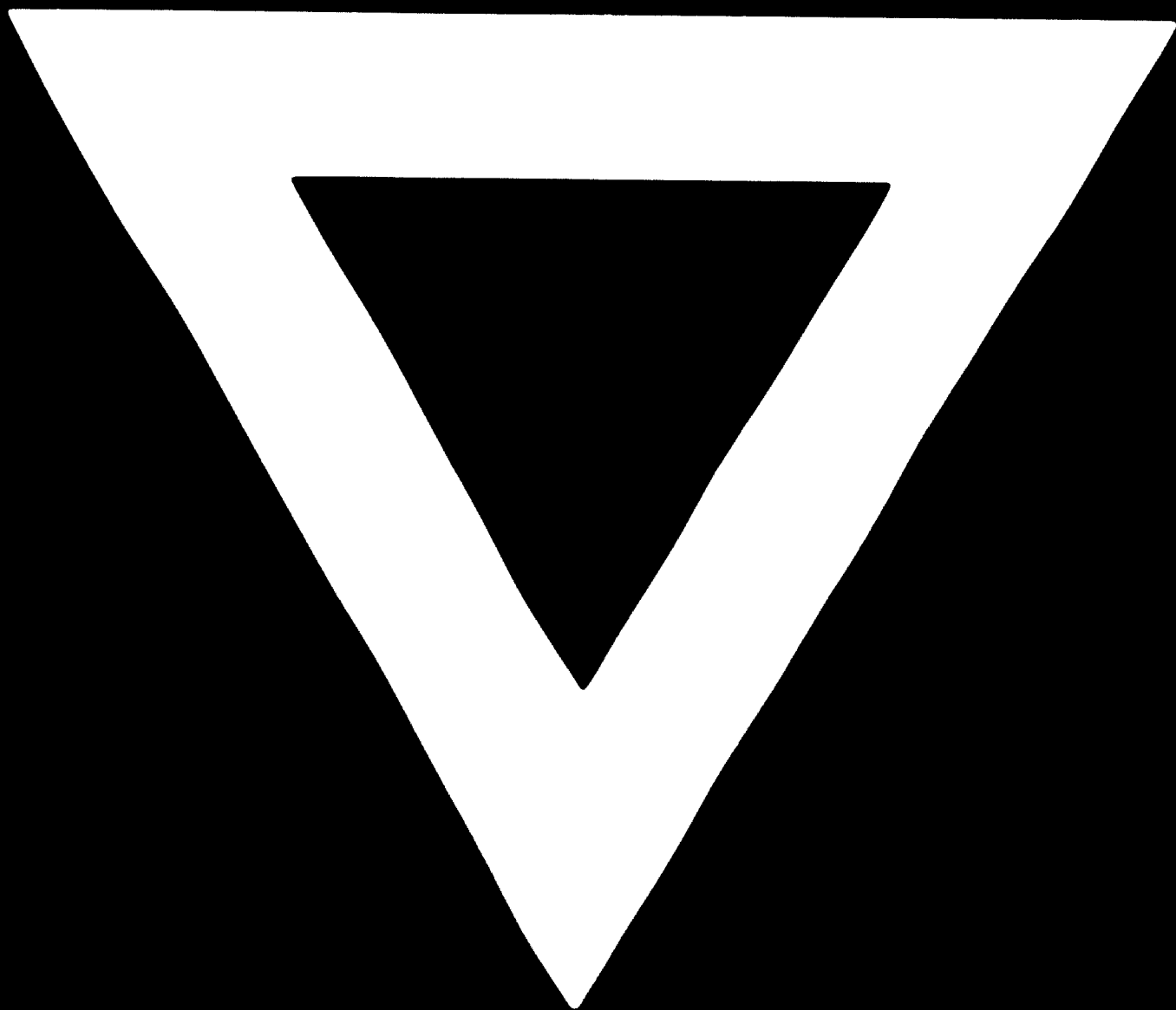
33.- Malgré tout, des résultats encourageants ont été obtenus par la plupart des regroupements. Les effets psychologiques : habitude d'examiner en commun les problèmes, meilleure vision du point de vue des autres, compréhension des avantages tirés d'un élargissement de l'horizon économique, etc... ne sont pas les moindres. Dans l'ordre matériel, des réalisations communautaires intéressantes ont pu être menées à bien. Toutefois il ne faut pas se dissimuler la faible importance relative qu'ont encore de telles opérations par rapport aux projets strictement nationaux alors qu'elles devraient, dans la situation de l'Afrique au Sud du Sahara, représenter la plus grande partie de l'effort de développement.

34.- Il n'est pas rare non plus de voir le temps et le développement travailler à l'encontre du but souhaité, à savoir la mise à profit commun de l'espace économique de plusieurs pays pour accélérer la croissance grâce à des entreprises plurinationales. Dans plusieurs cas, des unités nationales ont été mises en place dès que le marché intérieur minimum était atteint, même si des unités plurinationales préexistaient (raffineries par exemple), supprimant par là toute économie d'échelle et toute possibilité d'économies externes.

35.- Le rôle des chefs d'Etats et de gouvernements est primordial dans la mise sur pied et le fonctionnement d'organismes plurinationaux de développement. De leur entente et de leur volonté d'obtenir des résultats dépend le succès ; bien entendu une bonne structure et des personnels compétents et habiles faciliteront la tâche, mais à eux-seuls ils ne disposent que d'atouts insuffisants : les grandes décisions remontent toujours au plus haut niveau.

36.- Faire progresser ensemble plusieurs nations a toujours été, et est partout dans le Monde, une opération délicate et aléatoire ; les embûches, les difficultés ne sont pas spéciales à l'Afrique, l'histoire de la Communauté européenne le montre. A partir du moment où l'on sort du cadre de la nation dans lequel une autorité centrale peut imposer des arbitrages entre agents ou entre provinces, le seul moyen de décision est le consensus de tous ; une attitude égoïste de chaque participant n'y conduit pas. Pour y parvenir deux facteurs sont à prendre en considération : l'intérêt (chacun doit y trouver un avantage), l'altruisme (penser aux autres et ne pas vouloir tout pour soi). La construction matérielle d'une communauté passe par l'édification d'une morale et d'une volonté communes.





**76. 04. 27**