

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES  
SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT  
Genève

# **Problèmes actuels d'intégration économique**

**Le rôle des institutions  
dans l'intégration régionale  
entre pays en voie de développement**

*Par M. Dusan Sidjanski*



NATIONS UNIES  
New York, 1973

## NOTE

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.

TD/B/422

PUBLICATION DES NATIONS UNIES

Numéro de vente: F.73.II.D.10

Prix : 4,50 dollars des Etats-Unis  
(ou l'équivalent en monnaie du pays)

## AVANT-PROPOS

Outre leurs efforts purement nationaux, de nombreux pays en voie de développement cherchent à consolider les bases de leur économie en constituant de plus vastes marchés par des programmes de libéralisation des échanges mutuels, de développement industriel coordonné et de coopération dans d'autres secteurs. A ses deuxième et troisième sessions, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement s'est particulièrement intéressée à la question, en adoptant la déclaration 23 (II) [Déclaration concertée relative à l'expansion des échanges, à la coopération économique et à l'intégration régionale entre pays en voie de développement] et la résolution 48 (III) [Expansion du commerce, coopération économique et intégration régionale entre pays en voie de développement] qui fournissent un cadre à la communauté internationale pour une action visant à appuyer les initiatives prises par les pays en voie de développement en vue d'une expansion des échanges, d'une coopération économique et d'une intégration régionale.

Les bases étant posées par la Conférence, le Conseil du commerce et du développement a pris des dispositions, aux termes de la résolution 53 (VIII) [Expansion des échanges, coopération économique et intégration régionale entre pays en voie de développement], pour que se poursuivent les travaux du secrétariat de la CNUCED à ce sujet, et il a recommandé des moyens d'atteindre les objectifs fixés par la Conférence.

A la demande de ces organes, le secrétariat a entrepris des recherches visant à trouver des solutions pratiques aux problèmes concrets auxquels se heurtent l'expansion des échanges, la coopération économique et les efforts d'intégration entre pays en voie de développement. En application des résolutions de la Conférence et du Conseil, le secrétariat publie les résultats de ses recherches dans la présente série, intitulée « Problèmes actuels d'intégration économique ».

J'espère que ces études contribueront à la réalisation des objectifs fixés dans cet important domaine par la Stratégie internationale du développement pour la deuxième Décennie des Nations Unies pour le développement.

*Le Secrétaire général de la CNUCED*  
(Signé) Manuel PÉREZ GUERRERO

## TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
Abréviations et sigles . . . . .	xi
Introduction	
Objet de l'étude . . . . .	1
Méthode de travail . . . . .	1
Relation entre contenu et institutions . . . . .	3
Classification . . . . .	4
Objectifs des groupements régionaux . . . . .	5
Situation actuelle . . . . .	6

### Première partie. — Etudes monographiques

	<i>Paragraphes</i>	
<i>Chapitre I. — Coopération régionale : Association latino-américaine de libre-échange, Maghreb, Association des nations de l'Asie du Sud-Est . . . . .</i>	<i>1-75</i>	<i>11</i>
A. Association latino-américaine de libre-échange . . . . .	1-19	11
1. Institutions et acteurs . . . . .	1-13	11
a) Institutions principales . . . . .	1-6	11
i) Conseil et Conférence . . . . .	1	11
ii) Comité exécutif permanent . . . . .	2	11
iii) Secrétariat exécutif . . . . .	3-6	12
b) Organes consultatifs et organismes spécialisés . . . . .	7-11	13
i) Conseils et commissions . . . . .	7	13
ii) Réunions sectorielles . . . . .	8	14
iii) Accord de complémentarité . . . . .	9-10	15
iv) Accord de compensation multilatérale . . . . .	11	16
c) Commissions nationales et associations professionnelles . . . . .	12-13	16
i) Commissions nationales . . . . .	12	16
ii) Associations professionnelles . . . . .	13	16
2. Processus de décision . . . . .	14-19	17
a) Répartition des pouvoirs . . . . .	14	17
b) Modèle de décision . . . . .	15-16	17
c) Portée des actes et solution des controverses . . . . .	17-18	18
d) Relations extérieures . . . . .	19	18
B. Maghreb . . . . .	20-45	19
1. Institutions et acteurs . . . . .	20-37	19
a) Institutions principales . . . . .	20-27	19

*La présente étude a été rédigée par le professeur Dusan Sidjanski, directeur du Département de science politique de la faculté des sciences économiques et sociales de l'université de Genève, à la demande du secrétariat de la CNUCED. Les opinions qui y sont exprimées ne sont pas nécessairement celles du secrétariat de la CNUCED. La terminologie utilisée est celle de l'auteur.*

	Paragraphe	Pages
i) Conférence des ministres de l'économie du Maghreb . . . . .	20	19
ii) Comité permanent consultatif du Maghreb . . . . .	21-23	19
iii) Secrétariat . . . . .	24-27	20
b) Organes consultatifs et organismes spécialisés . . . . .	28-35	21
i) Commissions et comités . . . . .	29-30	21
ii) Organismes spécialisés . . . . .	31-35	22
c) Organes de coordination nationaux et associations professionnelles . . . . .	36-37	23
2. Processus de décision . . . . .	38-45	24
a) Répartition des pouvoirs . . . . .	38	24
b) Modèle de décision . . . . .	39-42	24
c) Actes communs et leur portée . . . . .	43	25
d) Relations extérieures . . . . .	44-45	26
C. Association des nations de l'Asie du Sud Est. . . . .	46-75	27
1. Institutions et acteurs . . . . .	46-60	27
a) Institutions principales . . . . .	46-49	27
i) Réunion des ministres des affaires étrangères . . . . .	46	27
ii) Comité permanent et réunion des secrétaires généraux . . . . .	47	27
iii) Absence d'un secrétariat permanent . . . . .	48-49	28
b) Organes consultatifs et organismes spécialisés . . . . .	50-53	28
Organes consultatifs . . . . .	50-53	28
c) Secrétariats nationaux et associations professionnelles . . . . .	54-60	31
i) Secrétariats nationaux . . . . .	54-59	31
ii) Associations professionnelles . . . . .	60	32
2. Processus de décision . . . . .	61-75	33
a) Répartition des pouvoirs . . . . .	61-62	33
b) Modèle de décision . . . . .	63-67	33
c) Portée des actes . . . . .	68-71	34
d) Relations extérieures . . . . .	72-75	35
→ Chapitre II. — Intégration régionale: Communauté de l'Afrique de l'Est, Union douanière et économique de l'Afrique centrale, Marché commun de l'Amérique centrale, Groupe andin . . . . .	76-216	38
A. Communauté de l'Afrique de l'Est . . . . .	76-109	38
1. Institutions et acteurs . . . . .	76-97	38
a) Principales institutions . . . . .	76-87	38
i) Autorité . . . . .	76-77	38
ii) Les ministres de l'Afrique de l'Est . . . . .	78-79	38
iii) Les Conseils . . . . .	80-83	39
iv) Le Secrétariat général et les services administratifs . . . . .	84-87	40
b) Organes consultatifs et organismes spécialisés . . . . .	88-93	41
i) Organes consultatifs . . . . .	88-89	41
ii) Services communs . . . . .	90-93	42
c) L'Assemblée législative et le Tribunal de la Communauté . . . . .	94-95	43

d) Coordination au niveau national et organisations professionnelles . . . . .	96-97	44
2. Processus de décision, actes communs et relations extérieures . . . . .	98-109	44
a) Répartition des pouvoirs . . . . .	98-101	44
b) Modèle de décision . . . . .	102-106	46
c) Actes communs et leur portée . . . . .	107	47
d) Relations extérieures . . . . .	108-109	48
B. Union douanière et économique de l'Afrique centrale. . . . .	110-145	49
1. Institutions et acteurs . . . . .	110-123	49
a) Principales institutions . . . . .	110-116	49
i) Conseil des chefs d'Etat . . . . .	110	49
ii) Comité de direction . . . . .	111-112	49
iii) Secrétariat général . . . . .	113-116	50
b) Organes consultatifs et organismes spécialisés . . . . .	117-121	52
i) Organes consultatifs . . . . .	117-119	52
ii) Organismes spécialisés . . . . .	120-121	53
c) Coordination au niveau national et organisations professionnelles . . . . .	122-123	54
2. Processus de décision . . . . .	124-145	54
a) Répartition des pouvoirs . . . . .	124-129	54
b) Modèle de décision . . . . .	130-139	56
i) Origine . . . . .	130-133	56
ii) Phase d'élaboration . . . . .	134-135	57
iii) Phase de décision . . . . .	136	57
iv) Phase d'application . . . . .	137-139	58
c) Actes communs et leur portée . . . . .	140-144	59
i) Actes . . . . .	140	59
ii) Contrôle direct . . . . .	141-142	60
iii) Recours . . . . .	143-144	60
d) Relations extérieures . . . . .	145	61
C. Marché commun de l'Amérique centrale . . . . .	146-173	62
1. Institutions et acteurs . . . . .	146-162	62
a) Principales institutions . . . . .	146-151	62
i) Conseil économique centraméricain . . . . .	146-147	62
ii) Conseil exécutif . . . . .	148-150	62
iii) Secrétariat général . . . . .	151	64
b) Organes consultatifs et organismes spécialisés . . . . .	152-158	65
i) Organes consultatifs . . . . .	152-155	65
ii) Organismes spécialisés . . . . .	156-158	66
c) Coordination au niveau national et organisations professionnelles . . . . .	159-162	67
i) Coordination . . . . .	159	67
ii) Organisations professionnelles . . . . .	160-162	67
2. Processus de décision . . . . .	163-173	68
a) Répartition des pouvoirs . . . . .	163-166	68
b) Le processus de décision . . . . .	167-168	70
c) Actes communs et solution des conflits . . . . .	169-171	70
i) Actes . . . . .	169	70

	<i>Paragraphes</i>	<i>Pages</i>
ii) Solution des conflits . . . . .	170	71
iii) Relations avec l'Organisation des Etats centraméricains . . . . .	171	71
d) Relations extérieures . . . . .	172-173	72
<b>D. Groupe andin . . . . .</b>	<b>174-216</b>	<b>73</b>
1. Institutions et acteurs . . . . .	174-199	73
a) Institutions principales . . . . .	174-185	73
i) Commission . . . . .	176-179	74
ii) Junte . . . . .	180-185	75
b) Organes consultatifs et organismes spécialisés . . . . .	186-195	77
i) Organes consultatifs . . . . .	186-193	77
ii) Organisme spécialisé . . . . .	194-195	79
c) Coordination au niveau national et organisations professionnelles . . . . .	196-199	79
2. Processus de décision . . . . .	200-216	80
a) Répartition des pouvoirs . . . . .	200-202	80
b) Processus de décision . . . . .	203-209	82
i) Origine . . . . .	203	82
ii) Phase d'élaboration . . . . .	204-207	82
iii) Dialogue Junte-Commission . . . . .	208-209	83
c) Actes communs . . . . .	210-214	84
d) Relations extérieures . . . . .	215-216	85

*Tableau*

Budgets de la Junte, 1971-1973 . . . . .	76
--	----

**Deuxième partie. — Analyse comparative**

	<i>Paragraphes</i>	<i>Pages</i>
<b>Chapitre I. — Schémas généraux . . . . .</b>	<b>1-7</b>	<b>89</b>
A. Association latino-américaine de libre-échange, Maghreb et Association des nations de l'Asie du Sud-Est . . . . .	1-2	89
B. Communauté de l'Afrique de l'Est, Union douanière et économique de l'Afrique centrale, Marché commun de l'Amérique centrale et Groupe andin . . . . .	3-7	90
<b>Chapitre II. — Comparaison des structures . . . . .</b>	<b>8-51</b>	<b>92</b>
A. Institutions principales . . . . .	8-35	92
1. Association latino-américaine de libre-échange, Maghreb, et Association des nations de l'Asie du Sud-Est . . . . .	8-12	92
2. Communauté de l'Afrique de l'Est, Union douanière et économique de l'Afrique centrale, Marché commun de l'Amérique centrale et Groupe andin . . . . .	13-35	94

	<i>Paragraphes</i>	<i>Pages</i>
a) Institutions intergouvernementales . . . . .	13-28	94
b) Institutions communautaires : Junte et secrétariats généraux . . . . .	29-35	97
<b>B. Organes consultatifs, organismes spécialisés et services communs . . . . .</b>	<b>36-45</b>	<b>99</b>
1. Organes consultatifs . . . . .	36-40	99
2. Organismes spécialisés . . . . .	41-43	101
3. Services communs . . . . .	44-45	102
<b>C. Coordination sur le plan national et associations professionnelles . . . . .</b>	<b>46-51</b>	<b>102</b>
1. Coordination . . . . .	46-48	102
2. Associations professionnelles . . . . .	49-51	103
<b>Chapitre III. — Comparaison des processus de décision . . . . .</b>	<b>52-167</b>	<b>105</b>
A. Association latino-américaine de libre-échange, Maghreb, Association des nations de l'Asie du Sud-Est . . . . .	52-77	105
1. Répartition des pouvoirs . . . . .	52-53	105
2. Phases du processus de décision . . . . .	54-62	106
a) Origine . . . . .	54	106
b) Phase de l'élaboration . . . . .	55-56	106
c) Phase de la décision . . . . .	57-62	107
3. Portée des actes et recours . . . . .	63-65	108
4. Exemples de processus particuliers . . . . .	66-77	110
a) Processus de libéralisation . . . . .	66	110
b) Processus de décision dans le secteur industriel . . . . .	67-69	110
c) Organismes spécialisés . . . . .	70-73	112
d) Mécanisme de compensation . . . . .	74	113
e) Relations extérieures . . . . .	75-77	114
<b>B. Communauté de l'Afrique de l'Est, Union douanière et économique de l'Afrique centrale, Marché commun de l'Amérique centrale et Groupe andin . . . . .</b>	<b>78-167</b>	<b>115</b>
1. Répartition des pouvoirs . . . . .	78-83	115
2. Phases du processus de décision . . . . .	84-101	116
a) Origine . . . . .	84-85	116
b) Phase de l'élaboration . . . . .	86-90	117
c) Phase de la décision . . . . .	91-97	119
d) Phase du contrôle et de l'application . . . . .	98-101	120
3. Portée des actes et recours . . . . .	102-116	122
a) Formes des actes . . . . .	102-107	122
b) Effet direct des actes . . . . .	108-109	123
c) Sanctions et recours . . . . .	110-116	124
4. Exemples de processus de décision particuliers . . . . .	117-167	126
a) Union douanière et marché commun . . . . .	117-127	126
b) Processus d'industrialisation et de planification . . . . .	128-154	129
c) Mécanismes de paiement . . . . .	155-157	136
d) Organismes spécialisés et services communs . . . . .	158-160	137
e) Relations extérieures . . . . .	161-167	138

Troisième partie. — Conclusions

	Paragraphes	Pages
<i>Chapitre I. — Cadre général</i> . . . . .	1-13	143
A. Orientations . . . . .	1-3	143
B. Division des tâches . . . . .	4-8	143
C. Décentralisation et coordination . . . . .	9-13	145
<i>Chapitre II. — Intérêts nationaux et intérêt commun</i> . . . . .	14-39	147
A. Institutions intergouvernementales . . . . .	16-25	147
1. Conseil des chefs d'Etat . . . . .	17-18	147
2. Conseil des ministres . . . . .	19-23	148
3. Comités de représentants . . . . .	24-25	149
B. Institutions communautaires . . . . .	26-39	150
1. Organe collectif ou individuel . . . . .	27	150
2. Appareil administratif . . . . .	28-32	150
3. Autonomie de l'organe et de l'appareil communautaires . . . . .	33-35	152
4. Services communs . . . . .	36-39	153
<i>Chapitre III. — Problèmes communs</i> . . . . .	40-68	154
A. Unanimité et majorité . . . . .	40-47	154
B. Relations et consultations . . . . .	48-54	156
C. Localisation des institutions et des services communs . . . . .	55-60	158
D. Financement des institutions . . . . .	61-65	160
E. Entreprises communes et régionales . . . . .	66-68	161
<i>Chapitre IV. — Dynamique de l'intégration régionale</i> . . . . .	69-91	163
A. Phase du prédécollage . . . . .	69-73	163
1. Les fondations à construire dans l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est . . . . .	69-71	163
2. Un projet d'accord maghrébin . . . . .	72	164
3. Problèmes communs à l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est et au Maghreb . . . . .	73	164
B. Temps d'arrêt et efforts de relance . . . . .	74-76	165
1. Temps d'arrêt dans l'Association latino-américaine de libre-échange . . . . .	74	165
2. Les difficultés d'une relance dans l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale . . . . .	75-76	165
C. La dynamique des crises . . . . .	77-89	166
1. Solidarité dans la Communauté de l'Afrique de l'Est . . . . .	77-80	166
2. Crise de croissance du Marché commun de l'Amérique centrale . . . . .	81-86	168
3. La dynamique du développement et des institutions : l'exemple du Groupe andin . . . . .	87	171
D. Dynamique de l'intégration . . . . .	88-91	172

ANNEXES

I. Indications statistiques sur les groupements régionaux . . . . .	174
II. Organigrammes . . . . .	178

ABRÉVIATIONS ET SIGLES

ACAMAR	Association centraméricaine d'armateurs
AELPALALC	Association d'entrepreneurs latino-américains participant à l'ALALE
AID	Agency for International Development (Etats-Unis d'Amérique)
AILA	Association d'industriels latino-américains
ALAIC	Association latino-américaine de la tannerie [ <i>curtiduria</i> ]
ALAINÉ	Association latino-américaine de l'industrie électrique et électronique
ALALC	voir ALALE
ALALE	Association latino-américaine de libre-échange
ALALF	Association latino-américaine des chemins de fer
ALAMAR	Association des armateurs latino-américains
ALICA	Association latino-américaine de l'industrie des conserves alimentaires
ALIPLAST	Association latino-américaine de l'industrie plastique
ANASE	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
ASEAN	voir ANASE
ASINLA	Association de l'industrie navale latino-américaine
ATLA	Association textile latino-américaine
BCIE	Banque centraméricaine d'intégration économique
BID	Banque interaméricaine de développement
CAE	Communauté de l'Afrique de l'Est
CAF	Société andine de développement
c.a.f.	coût, assurance, fret
CEA	Commission économique pour l'Afrique (ONU)
CEAEO	Commission économique pour l'Asie et l'Extrême-Orient (ONU)
CECLA	Commission spéciale de coordination latino-américaine
CECON	Commission d'étude de consultation et négociation
CEIM	Centre d'études industrielles du Maghreb
CEPAL	Commission économique pour l'Amérique latine (ONU)
CFA	Communauté financière africaine
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
COCAAP	Commission centraméricaine des autorités portuaires
COCESNA	Corporation centraméricaine des services de la navigation aérienne
COMALFA	Comptoir maghrébin de l'alfa
COMANOR	Comité maghrébin de normalisation

CPCM	Comité permanent consultatif du Maghreb
CTCA	Confédération des travailleurs de l'Amérique centrale
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FECAICA	Fédération des chambres centraméricaines d'industrie
FECAMCO	Fédération centraméricaine des chambres de commerce
FEDEPRICA	Fédération des entreprises privées centraméricaines
FEICADE	Fédération des institutions centraméricaines de développement
f.o.b.	franco à bord
ICAITI	Institut centraméricain de la recherche technique industrielle
ICAP	Institut centraméricain d'administration publique
ILPES	Institut latino-américain de planification économique et sociale
INTAL	Institut pour l'intégration de l'Amérique latine
MCAC	Marché commun de l'Amérique centrale
NABANDINA	Nomenclature tarifaire commune du Groupe andin basée sur la Nomenclature douanière de Bruxelles (NDB)
ODECA	Organisation des Etats centraméricains
OEA	Organisation des Etats américains
OIT	Organisation internationale du Travail
OLAFABA	Organisation latino-américaine des fabricants de boissons alcooliques
OLAVU	Organisation vinicole latino-américaine
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PROMECA	Programme centraméricain pour le développement de l'exportation
SEABC	Conseil patronal de l'Asie du Sud-Est [South East Asian Business Council]
SIECA	Secrétariat permanent du Traité général d'intégration économique de l'Amérique centrale
UDEAC	Union douanière et économique de l'Afrique centrale

## INTRODUCTION

### Objet de l'étude<sup>1</sup>

L'objet de l'étude est d'analyser et de comparer les structures institutionnelles, le fonctionnement et les processus de décision dans les groupements d'intégration régionale des pays en voie de développement<sup>2</sup> suivants :

a) En *Amérique latine* : 1. Association latino-américaine de libre-échange (ALALE); 2. Marché commun de l'Amérique centrale (MCAC); 3. Groupe andin ou Accord de Carthagène;

b) En *Afrique*: 1. Communauté de l'Afrique de l'Est; 2. Union douanière et économique de l'Afrique centrale (UDEAC); 3. Maghreb;

c) En *Asie* : Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE).

Les études monographiques et l'analyse comparative ne porteront pas uniquement sur les structures formelles définies, mais aussi sur leur évolution pratique et leur adaptation à la réalité régionale. Cette démarche a pour but de stimuler des confrontations entre les responsables des groupements régionaux et de susciter une réflexion en commun sur les structures institutionnelles qui seraient les plus aptes à favoriser l'intégration économique.

### Méthode de travail

Cette recherche a été entreprise sur la base des ouvrages et documents disponibles. Dans la plupart des études comparées, l'accent est mis sur le contenu économique de l'intégration, les aspects institutionnels n'étant traités que marginalement<sup>3</sup>. Certes, dans les efforts d'intégration, les struc-

<sup>1</sup> L'auteur tient à exprimer sa reconnaissance à tous ceux qui, fonctionnaires et responsables nationaux, régionaux ou internationaux, l'ont aidé à effectuer cette étude, dont il assume l'entière responsabilité.

<sup>2</sup> Pour des raisons pratiques, il n'a pas été possible d'inclure dans cette étude tous les groupements d'intégration régionale ou sous-régionale des pays en voie de développement. C'est ainsi que des organisations comme la Coopération régionale pour le développement et l'Association de libre-échange des Caraïbes n'ont pas pu être retenues.

<sup>3</sup> Voir CNUCED, *Le développement des échanges et l'intégration économique entre pays en voie de développement. Rapport du secrétariat de la CNUCED* (publication des Nations Unies, numéro de vente : 67.II.D.27), chap. VIII, p. 67; et « Expansion des échanges, coopération économique et intégration régionale entre pays en voie de développement. — Deuxième partie : Problèmes rencontrés et mesures visant à les résoudre. Rapport du secrétariat de la CNUCED » (TD/B/AC.10 Add.1), chap. V. Voir aussi F. Kahnert, P. Richards, E. Stoutjesdijk et P. Thomopoulos, *Intégration économique entre pays en voie de développement*, Paris, Etudes du Centre de développe-

(Suite de la note 3 page suivante)

tures institutionnelles ont principalement une fonction de soutien et d'encadrement. Mais ces structures peuvent prendre la forme soit d'un frein soit d'un moteur du processus d'intégration. C'est à ce titre que l'efficacité des institutions revêt une importance non négligeable dans l'intégration entre pays en voie de développement <sup>4</sup>.

L'étude sur documents a été complétée par une enquête sur place qui a été menée de mars à juillet 1971. Cette enquête a permis de mettre à jour les données disponibles, de les contrôler et de les compléter par des entretiens avec des dirigeants d'institutions régionales et avec des fonctionnaires nationaux. Au total, 99 entretiens ont eu lieu aux sièges des organisations étudiées ainsi que dans les capitales des pays membres <sup>5</sup>. Ils ont duré de une demi-heure à une heure par personne interrogée. Il faut y ajouter les nombreux entretiens qui ont eu lieu à Genève avec les fonctionnaires de la Division pour l'expansion des échanges et l'intégration économique du secrétariat de la CNUCED.

Sur la base de ces travaux, un premier rapport <sup>6</sup> a été rédigé et a servi de document de travail pour le Séminaire sur le cadre institutionnel de l'intégration économique entre pays en voie de développement organisé par la CNUCED à Bangkok du 17 au 26 janvier 1972. Ont participé à ce séminaire 15 représentants de 12 pays membres des groupements étudiés, 1 ministre communautaire et 8 représentants de leurs secrétariats (dont 3 secrétaires généraux), 3 représentants d'autres organismes de l'ONU, 1 expert et 1 consultant <sup>7</sup>. L'examen des monographies des groupements représentés a permis de compléter le document de base; la suite des discussions a permis de préciser les problèmes généraux et de mettre au point l'analyse des processus de décision. Le rapport provisoire a été révisé à la lumière des informations complémentaires, des observations et des idées et données d'expérience présentées par les principaux responsables des groupements régionaux <sup>8</sup>. La présente étude est le résultat de ce long processus.

(Suite de la note 3.)

ment, OCDE, 1969; J. S. Nye, *Peace in parts, integration and conflict in regional organization*, Boston, Little, Brown and Co., 1971; K. W. Deutsch, R. Savage, R. Chadwick et D. Senghaas, *Regionalism, trade and political community* (en préparation); D. Sidjanski, *Dimensiones institucionales de la integración latinoamericana*, Buenos Aires, INTAL-BID, 1967. Voir aussi A. Etzioni, *Political Unification. A comparative study of leaders and forces*, New York, Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1965; bien que portant sur le rôle des institutions, des dirigeants et des forces politiques et sous l'angle d'analyses comparées, comme son titre l'indique, l'ouvrage du professeur Etzioni n'étudie aucun des groupements qui constituent l'objet de la présente étude.

<sup>4</sup> Les participants au Séminaire de Bangkok sur le cadre institutionnel de l'intégration économique entre pays en voie de développement ont confirmé dans leurs conclusions l'importance du cadre institutionnel : « L'importance d'un cadre institutionnel pour la coopération régionale et l'intégration économique a été reconnue. On a considéré que ce cadre devrait non seulement répondre aux objectifs à court terme qui ont conduit à le créer, mais aussi stimuler l'action nécessaire pour atteindre les objectifs à long terme que s'est fixés le groupement. Ce cadre devrait être assez souple pour pouvoir s'adapter à l'évolution des conditions et des besoins. » Voir CNUCED, « Rapport du Séminaire sur le cadre institutionnel de l'intégration économique entre pays en voie de développement » [Rapporteur : M. C. E. Gutierrez Luna (ICAP)] (TAD/EI/SEM.1/3 et Corr.1), par. 70, p. 13.

## Relation entre contenu et institutions

Sous l'angle institutionnel, la question fondamentale concerne la relation entre, d'une part, les objectifs que l'on assigne à l'intégration, son contenu et les problèmes à résoudre, et, d'autre part, la forme, la capacité et l'efficacité des institutions qui ont la charge principale de mettre en œuvre le processus d'intégration. En fonction de cette relation se posent, en termes

<sup>6</sup> Répartition des entretiens selon les organisations et les fonctions :

Organisation	Membres des Institutions communes, secrétaire général, fonctionnaires	Gouvernements et administrations	Organismes spécialisés et services communs	Experts de l'ONU	Experts indépendants universitaires	Total
ALALE . . . .	4	1		1		6
Maghreb . . . .	2			1		3
ANASE . . . .	5	4	2	4		15
CAE . . . . .	11	6	4	5	6	32
UDEAC . . . .	7			1		8
MCAC . . . .	12	1	1	4	2	20
Groupe andin .	6	2	3	4		15
TOTAL	47	14	10	20	8	99

<i>Dont :</i> 1 ministre de la CAE, 1 membre de la Junte du Groupe andin, 4 secrétaires généraux et secrétaires généraux adjoints et fonctionnaires de divers départements	<i>Dont :</i> 3 ministres et fonctionnaires compétents	<i>Dont :</i> 2 directeurs généraux et fonctionnaires compétents	<i>Dont :</i> 4 résidents permanents, fonctionnaires du PNUD et de l'Assistance technique	Anciens responsables et fonctionnaires universitaires
---	---	---	--	---

<sup>6</sup> CNUCED, document TAD/EI/SEM.1/1 et Add.1.

<sup>7</sup> Trois groupements ont été représentés à un niveau élevé : 1 ministre communautaire de la CAE, 2 secrétaires généraux de la CAE et de l'UDEAC et 1 secrétaire général adjoint du SIECA, 3 directeurs de la CAE, de l'UDEAC et du SIECA respectivement, et 1 fonctionnaire de la CAE.

Hauts responsables de 12 pays membres de 4 groupements (3 ci-dessus mentionnés et ANASE) : MCAC : 1 ministre, 1 vice-ministre (Honduras), 1 directeur (Guatemala) et 1 conseiller (Costa Rica); UDEAC : 1 directeur (Gabon) et 1 conseiller à la présidence (Cameroun); CAE : 1 fonctionnaire du Plan (Ouganda); ANASE : 2 secrétaires généraux adjoints (Philippines et Thaïlande), 1 directeur adjoint (Indonésie) et 5 fonctionnaires (1 Indonésie, 1 Malaisie, 2 Philippines, 1 Singapour).

<sup>8</sup> Le Secrétaire général de l'ALALE, le Secrétaire du Comité permanent consultatif du Maghreb et un membre de la Junte du Groupe andin ont fait parvenir leurs observations par écrit.

plus ou moins différents, des problèmes semblables : adaptation des institutions aux tâches communes, modernisation politique et administrative, harmonisation des intérêts nationaux et de l'intérêt régional, autonomie de décision des institutions communes, équilibre des pouvoirs et des avantages à l'intérieur du groupement.

Certes, la recherche des instruments institutionnels les plus adéquats n'est pas toujours « politiquement » possible. Dans l'effort d'aboutir à des solutions acceptables, on a parfois minimisé l'importance de l'appareil institutionnel. Or l'expérience du MCAC, notamment, montre que si, dans la phase d'expansion de l'intégration, ces lacunes sont compensées ou masquées par l'élan commun et les volontés concordantes, elles ne laissent pas d'apparaître dès les premières difficultés. Les défauts institutionnels peuvent, dans certains cas, accentuer la paralysie d'un mouvement d'intégration et entamer la capacité de résistance de l'organisation régionale.

C'est un lieu commun que d'affirmer aujourd'hui que l'objectif du développement commun implique davantage qu'une simple réglementation des échanges; qu'il suppose des actions et des politiques communes, des initiatives et des efforts de promotion, une stratégie et une programmation de développement; bref, des responsabilités communes plus amples et plus actives qui appellent à leur tour une organisation efficace des pouvoirs et des moyens mis en commun, ainsi que des instruments administratifs permanents et compétents.

### Classification

Pour les besoins de la comparaison, les sept groupements ont été subdivisés en deux catégories selon le critère du degré d'intégration : la première catégorie comprend trois groupements régionaux et sous-régionaux de coopération, soit l'ALALE, le Maghreb et l'ANASE. La seconde est composée de quatre groupements qui ont atteint un niveau plus avancé d'intégration : la CAE, l'UDEAC, le MCAC et le Groupe andin.

De toute évidence, il eût été difficile, sinon impossible, de comparer en vrac des organisations à objectifs et à contenus aussi différents. Sans prétendre l'ériger en distinction rigide, nous avons fondé cette classification sur ce qui distingue les zones de libre-échange des autres formes d'unions plus avancées, à savoir l'union douanière, le marché commun, l'union économique<sup>9</sup>. Bien que les divers types d'intégration se situent sur un continuum qui va d'une coopération lâche jusqu'à une intégration poussée, l'observation de multiples expériences montre que le seuil entre la libéralisation du commerce et l'union douanière correspond à une démar-

<sup>9</sup> Selon B. Balassa, ces concepts peuvent être définis comme suit : a) la zone de libre-échange suppose la suppression des restrictions quantitatives et des droits de douane; b) l'union douanière a pour effet d'unifier les tarifs douaniers des pays membres à l'égard des pays tiers; c) le marché commun supprime toutes les restrictions concernant les mouvements de facteurs à l'intérieur de la zone; d) l'union économique prévoit, dans une certaine mesure, l'harmonisation de politiques économiques, conjoncturelles, monétaires, fiscales et sociales (voir F. Kahnert *et al.*, p. 11).

cation réelle entraînant des différences de structures et d'instruments. Les formes des institutions, leur importance, leur processus de décision et la portée de leurs actes sont trop différents entre les organisations de coopération et les organisations d'intégration pour que l'on puisse aisément les comparer. Cette constatation générale faite, rien ne s'oppose à des rapprochements même limités entre des aspects communs à ces deux catégories d'organisations. D'autant plus que, dans le temps, une organisation peut évoluer dans l'un ou dans l'autre sens selon qu'elle suit la voie de l'intégration, celle de la désintégration ou celle de la transformation. Cependant, l'objectif des unes comme des autres, à plus ou moins long terme, est l'intégration<sup>10</sup>.

### Objectifs des groupements régionaux

Les objectifs des groupements étudiés reflètent cette distinction. L'ALALE, le Maghreb et l'ANASE se proposent, en principe et à plus ou moins brève échéance, la libéralisation des échanges entre les pays membres. Les Protocoles d'accord (1964-1966) et les déclarations ministérielles faites à la cinquième Conférence (1967) et à la sixième Conférence (1970) des ministres de l'économie du Maghreb, ainsi que la Déclaration de l'ANASE<sup>11</sup> (Bangkok, 1967) énoncent des objectifs généraux, souvent vastes et parfois imprécis; l'ALALE, en revanche, poursuit son objectif, qui est la création d'une zone de libre-échange, complétée par des accords de complémentarité dans le domaine industriel, en vue d'établir à long terme un marché commun. Engagée dans l'action de libéralisation, l'ALALE connaît actuellement une crise de croissance : ayant atteint un plafond dans sa forme de libéralisation par étapes négociées, elle a besoin d'un second souffle qui n'est pas concevable sans l'appui résolu de tous ses membres et, en particulier, des trois pays disposant d'un grand marché intérieur, à savoir le Brésil, l'Argentine et le Mexique.

Par contre, le Maghreb et l'ANASE ne sont pour l'heure que dans une phase de démarrage. En effet, l'un et l'autre ne se sont engagés que partiellement dans la voie des réalisations. Pour le Maghreb, le projet d'accord de décembre 1969, qui n'a pas encore été adopté, précise des objectifs communs : la définition d'une liste d'industries sur laquelle l'accord doit se faire, la libéralisation linéaire, l'harmonisation des protections, l'établissement d'un mécanisme multilatéral de paiements, la création d'une banque d'intégration. Quant à l'ANASE, les objectifs qui figurent dans la Déclaration de Bangkok (1967) prévoient notamment l'accélération de la croissance économique et le progrès social et culturel de la région, une collaboration plus effective pour assurer une meilleure utilisation des agricultures et des industries des pays membres ainsi que l'expansion de leur commerce. Ces buts vastes et diversifiés n'ont été que partiellement précisés dans les 121 recommandations adoptées lors des quatre réunions ministérielles de l'ANASE, recommandations qui contiennent une gamme de projets.

<sup>10</sup> Cette considération explique — si elle ne justifie pas entièrement — l'absence du terme « coopération » dans le titre de la présente étude.

<sup>11</sup> ANASE, document ASEAN/DOC/1.

Une équipe des Nations Unies a été chargée d'étudier ces projets et de proposer un programme aux pays membres de l'ANASE. Les travaux de cette équipe s'orientent vers une libéralisation sélective, complétée par des accords de coopération industrielle. Un tel programme précis, s'il devait être adopté par les pays membres, signifierait en réalité une transformation de l'ANASE.

Par opposition, les quatre autres groupements poursuivent, à des degrés différents, un même objectif général : la suppression des entraves à la libre circulation dans la zone, la création d'une union douanière qui devra conduire progressivement à une union économique, ainsi que le développement et l'industrialisation de la région. Malgré cette similitude, les différences de conception apparaissent aussi bien au niveau des objectifs précis qu'à celui des moyens d'exécution. Dans le domaine du développement industriel, par exemple, le MCAC a adopté une démarche pragmatique sous la forme d'un régime des industries d'intégration et d'un mécanisme d'incitations, tandis que la CAE et l'UDEAC ont eu recours à un instrument général : la taxe de transfert ou la taxe unique; en outre, la CAE se propose d'harmoniser les plans de développement nationaux, alors que l'UDEAC se donne un objectif ambitieux : une planification générale du développement de la région impliquant une répartition équitable des projets d'industrialisation ainsi que la coordination des programmes nationaux. Cette stratégie globale a dû être abandonnée au profit d'objectifs sélectifs plus limités. La nouvelle orientation n'est pas sans rappeler la programmation sectorielle que prévoit le Groupe andin. Des difficultés et des résistances se sont manifestées dans trois de ces quatre groupements sous-régionaux — le Groupe andin n'étant encore qu'à ses débuts — dans le domaine du développement industriel en commun; en revanche, des résultats encourageants ont été enregistrés dans le domaine de la libéralisation, de l'union douanière, de même que dans certains secteurs de l'union économique — exemple l'Union monétaire de l'UDEAC — ou des services communs, notamment dans la CAE et dans le MCAC.

### Situation actuelle

Si les objectifs sont proches, les situations actuelles diffèrent d'un groupement à l'autre. Dans l'ensemble, après une période initiale marquant soit un temps d'arrêt après un début de libéralisation dans l'ALALE, soit une phase de coopération expérimentale, les trois groupements de coopération préparent un nouveau démarrage de leurs activités. Au total, ils cherchent tous des voies concrètes qui permettent la relance d'une coopération active.

La situation des groupements d'intégration est plus diversifiée. Une certaine accalmie dans l'UDEAC, en attendant la relance du développement industriel, contraste avec le dynamisme de la période de décollage qui caractérise le Groupe andin. En revanche, le MCAC et la CAE cherchent à sortir de leur crise. Les institutions intergouvernementales du MCAC ont été paralysées et la liberté de circulation mise partiellement en échec à la suite du conflit armé qui a opposé en juillet 1969 le Honduras et El Salvador;

la crise, qui a démontré à l'évidence la faiblesse des institutions et des mécanismes intergouvernementaux, a provoqué une prise de conscience, et un effort a été fait pour renforcer le cadre et l'appareil institutionnels; un des buts de la Commission de normalisation est de restructurer les institutions à la lumière de l'expérience commune. Par surcroît, ce conflit a mis à nu des problèmes de fond qui, depuis un certain temps, pèsent sur la région : problèmes de la répartition équitable des avantages et des sacrifices dans le cadre de l'intégration, développement équilibré de la région, recettes fiscales. Ces questions de déséquilibre préoccupent les pays membres de la CAE depuis bien avant la création de cette communauté en 1967. L'avènement d'un nouveau régime en Ouganda au début de 1971 a créé une tension avec la République-Unie de Tanzanie, paralysant les rouages intergouvernementaux et empêchant la réunion des trois Présidents. Pourtant, en novembre 1971, un accord garantissant le bon fonctionnement de la CAE a été conclu. Dès lors, le fonctionnement normal des institutions a repris, bien que les trois chefs d'Etat ne se soient pas encore réunis au sein de l'institution suprême, l'Autorité de la CAE. Ces crises parallèles soulèvent la question du règlement de conflits à l'intérieur des groupements régionaux et mettent à l'épreuve la solidarité commune et la capacité des institutions régionales. Dans les deux cas, elles ont fait apparaître l'importance et la continuité des organes communautaires, des services communs et des organes spécialisés qui n'ont pas interrompu leurs activités.

**Première partie**

**ETUDES MONOGRAPHIQUES**

## Chapitre premier

### COOPÉRATION RÉGIONALE : ASSOCIATION LATINO-AMÉRICAINNE DE LIBRE-ÉCHANGE, MAGHREB, ASSOCIATION DES NATIONS DE L'ASIE DU SUD-EST

#### A. — Association latino-américaine de libre-échange

##### 1. INSTITUTIONS ET ACTEURS

###### a) *Institutions principales*

###### i) *Conseil et Conférence*

1. Au niveau le plus élevé, l'Association latino-américaine de libre-échange (ALALE) possède deux institutions : le Conseil des ministres des affaires étrangères et la Conférence des Parties contractantes. Institué en 1965, le Conseil des ministres a eu pour objet d'associer les hauts responsables politiques à l'activité de l'ALALE et, de ce fait, de donner une nouvelle impulsion politique à l'Association. La Conférence, elle, composée de représentants des États membres, a plutôt le rôle d'un forum de négociation que d'un organe moteur; elle est en réalité une réunion élargie et prolongée du Comité exécutif permanent<sup>1</sup>. Elle continue à se réunir régulièrement bien que son rôle principal de négociation ait sérieusement diminué.

###### ii) *Comité exécutif permanent*

2. Le Comité exécutif permanent de l'ALALE, composé de représentants permanents des États membres au niveau des ambassadeurs, est devenu la clef de voûte du système institutionnel tout en accentuant son caractère intergouvernemental. En effet, bien que disposant de certaines attributions communautaires — le Traité de Montevideo<sup>2</sup> le charge de veiller à l'application de ses dispositions —, il se présente comme le prolongement de la

<sup>1</sup> Voir D. Sidjanski, *Dimensiones institucionales de la integración latinoamericana*, Buenos Aires, INTAL-BID, 1967, p. 28; et G. Magariños, *Evaluación del proceso de integración de la ALALC*, Montevideo, ALALE, 1969, p. 21 à 23.

<sup>2</sup> Traité instituant une zone de libre-échange et portant création de l'Association latino-américaine de libre-échange, signé à Montevideo, Uruguay, le 18 février 1960. Pour le texte français du Traité, voir *Documents officiels du Conseil économique et social, trentième session, Supplément n° 4 (E/3333)*, annexe II.

Conférence et, le cas échéant, du Conseil des ministres<sup>3</sup>. Au cours de ces dernières années, le Comité exécutif permanent est devenu davantage un organe de gestion et d'administration de l'Association; à ce titre, il est appelé à résoudre de nombreuses questions de routine sans grande portée. Dans l'ensemble, son activité a tendu à se stabiliser, à devenir plus routinière comme le confirment deux indicateurs. D'une part, la composition des délégations nationales n'a pas subi de modifications significatives depuis plusieurs années, le nombre de leurs membres n'ayant pas augmenté (ni en général ni du point de vue de la participation de membres techniciens) : on ne dénombre qu'environ 60 membres pour 11 délégations, et ce nombre est plutôt voisin de 50 si l'on exclut la délégation particulièrement nombreuse du pays qui abrite le siège de l'ALALE; cela fait une moyenne de 5 représentants par délégation<sup>4</sup>. D'autre part, certains représentants permanents (Colombie, Equateur, Mexique, Pérou) sont en même temps accrédités en qualité d'ambassadeurs auprès du Gouvernement uruguayen; ils ne se consacrent donc pas exclusivement aux travaux du Comité exécutif permanent, dont l'importance n'a pas dû s'accroître. En revanche, le Comité continue d'avoir des réunions hebdomadaires ainsi que de multiples séances de ses quatre groupes de travail<sup>5</sup>.

### iii) Secrétariat exécutif

3. Le Secrétariat exécutif de l'ALALE est un organisme technique relevant directement du Comité exécutif permanent et ne disposant que d'une marge d'autonomie réduite. Le Secrétaire exécutif, les deux Secrétaires exécutifs adjoints et les divers départements du Secrétariat exécutif remplissent un rôle technique dans la préparation des réunions du Conseil, de la Conférence, des organismes consultatifs et des groupes de travail. La transformation de l'Association n'ayant pas eu lieu malgré les efforts entrepris en 1965-1966, le Secrétariat exécutif a conservé dans l'ensemble une dimension modeste. En 1971, avec l'adjonction de deux fonctionnaires, le total des « professionnels » émergeant au budget de l'Association était de 27, y compris les 3 Secrétaires exécutifs. A ce total on peut ajouter quelques fonctionnaires internationaux qui, détachés de leurs organisations, travaillent au Secrétariat.

<sup>3</sup> Magariños, *op. cit.*, p. 21.

<sup>4</sup> A titre d'exemple, en 1971 l'importance numérique des délégations au Comité exécutif permanent était la suivante: Argentine, 7; Bolivie, 3; Brésil, 4; Colombie, 5; Chili, 4; Equateur, 5; Mexique, 6; Paraguay, 5; Pérou, 4; Venezuela, 4; et Uruguay, 13.

<sup>5</sup> Les quatre groupes de travail étudient les questions suivantes : I. Problèmes agricoles et industriels; II. Problèmes administratifs; III. Affaires commerciales; IV. Affaires économiques et affaires spéciales. Formés de membres des représentations permanentes, les groupes de travail sont assistés par des fonctionnaires du secrétariat de l'Association. La coordination de ces groupes relève des représentants des pays membres, qui exercent cette fonction selon le principe de la rotation. Les groupes de travail présentent au Comité exécutif permanent, par l'intermédiaire de leur coordonnateur, des rapports périodiques sur leurs activités ainsi que des conclusions sur leurs travaux pour examen par les organes compétents. (Voir le programme de travail du Comité exécutif permanent dans ALALE, *Sintesis mensual*, Montevideo, n° 80, février 1972, p. 88 et 89.)

4. a) *Par catégorie*, les fonctionnaires se classent comme suit : 1 Secrétaire exécutif et 2 Secrétaires exécutifs adjoints; 5 directeurs de département; 7 chefs de division (*Jefe del sector*); 2 coordonnateurs et 10 professionnels. Au niveau technique, les services généraux comprennent 16 chefs de service et 1 secrétaire de presse.

b) *Par département et service*, ces effectifs se répartissent comme suit: *Secrétariat exécutif* : 1 Secrétaire exécutif et 2 Secrétaires exécutifs adjoints, 1 coordonnateur, 5 professionnels; 1 chef de service et 1 secrétaire de presse appartenant aux services généraux;

*Département de l'administration* : 1 directeur et 12 chefs de service (services généraux);

*Département de politique commerciale* : 1 directeur, 3 chefs de division et 1 coordonnateur;

*Département des affaires industrielles* : 1 directeur, 2 chefs de division et 3 professionnels;

*Département des affaires agricoles* : 1 directeur et 1 professionnel;

*Département des affaires économiques* : 1 directeur, 1 chef de division et 1 professionnel;

*Service statistique* : 1 chef de division et 3 chefs de service (services généraux).

5. La progression des budgets (en dollars des Etats-Unis) dénote l'évolution des ressources propres de l'Association : le budget de 1962, s'élevant à 375 000 dollars dont 265 000 pour les dépenses de personnel, est passé à 730 000 (550 000 pour le personnel) en 1965 et à 798 000 (630 000 pour le personnel) en 1966; puis à 1 150 000 (939 000) en 1969; une progression lente est enregistrée avec 1 222 000 (999 400) en 1970 et 1 297 000 (1 022 620) en 1971, après une expansion relativement rapide au cours des premières années.

6. Après la période d'expansion rapide de 1962 à 1966, l'Association est entrée dans une phase de croisière à partir de 1966-1967. Parallèlement, le Secrétariat exécutif a perdu son rôle de moteur du processus d'intégration. Des limites ayant été fixées à tout élargissement des fonctions de l'ALALE, le Comité exécutif permanent a repris son rôle central de contrôle et d'exécution et renforcé son emprise sur le Secrétariat exécutif, tout en accentuant son caractère intergouvernemental aux dépens de toute tendance communautaire. En effet, la Commission technique<sup>6</sup> n'a jamais vu le jour, alors que le Secrétariat exécutif a subi des limitations.

### b) Organes consultatifs et organismes spécialisés

#### i) Conseils et commissions

7. Dans l'ALALE, ces organes se sont développés au plan du Comité exécutif permanent et au plan du Secrétariat exécutif. Au niveau le plus

<sup>6</sup> La Commission technique, organe communautaire autonome, représentant l'intérêt de la région dans son ensemble, devait être composée de hautes personnalités latino-américaines. Dotée de pouvoirs d'initiative et d'exécution, elle avait pour objet de contrebalancer le poids des intérêts nationaux dans les organes intergouvernementaux et d'assurer la direction du Secrétariat exécutif. Sa création a été prévue en 1965 en même temps que celle du Conseil des ministres.

élevé on dénombre 3 Conseils [Politique financière et monétaire, Transports et communications, Politique agricole], dont l'activité apparaît à l'heure actuelle assez réduite, seul le Conseil de politique financière et monétaire s'étant réuni (deux fois) en 1970 et en 1971. D'autre part, deux Commissions consultatives séparées, l'une composée d'employeurs et l'autre de travailleurs, ont été instituées dès 1966; alors que la seconde est peu active (2 réunions avant 1972), la Commission consultative des employeurs a tenu sa sixième réunion en avril 1971 à Caracas, avec la participation du Secrétaire exécutif de l'ALALE et d'une soixantaine de délégués; la subdivision de la Commission en délégations nationales semble partiellement atténuée par le rôle de l'Association d'industriels latino-américains (AILA) qui exerce ses activités tant à l'extérieur qu'au sein de la Commission (leurs réunions se suivent ou coïncident). Enfin, diverses réunions spéciales, telles que les réunions des directeurs des douanes, des impôts, des représentants des bourses de valeur, etc., ont eu lieu en 1970 et 1971. Au niveau technique des experts fonctionnent huit Commissions (Comisiones asesores), dont la Commission du développement industriel, la Commission de la politique commerciale, et la Commission des affaires monétaires. Composés d'un ou deux membres par pays, les commissions et groupes de travail se réunissent en moyenne une fois par an. Le Secrétariat exécutif assume des fonctions de préparation, de coordination et de secrétariat. Le but visé est de mettre à la disposition du Comité exécutif permanent et du Secrétariat exécutif des experts appartenant aux diverses divisions spécialisées des Etats membres; ces experts font en principe partie des commissions à titre personnel, alors que ceux qui participent aux activités des groupes de travail sont des experts gouvernementaux. Cette distinction initiale s'est par la suite estompée, les experts non gouvernementaux des commissions se comportant en fait en délégués nationaux.

## ii) Réunions sectorielles

8. Les réunions sectorielles associent depuis 1962 les représentants des secteurs industriels aux activités consultatives. Ces réunions permettent aux secteurs privés de confronter leurs points de vue, de contribuer à la préparation de propositions et de projets et d'en faciliter l'adoption en intervenant auprès de leurs gouvernements respectifs. En moyenne, on compte annuellement de 10 à 17 réunions sectorielles, groupant une quarantaine de participants par réunion. En 1963, 327 industriels ont pris part à 7 réunions; en 1965, ces chiffres sont passés à 660 et à 17 respectivement : pour le même nombre de 17 réunions en 1968 et en 1970, le total des participants a été de 712; en 1971, 732 participants ont pris part à 22 réunions. Le principal objet de ces réunions est de proposer des concessions tarifaires ou des accords de complémentarité. Avec la paralysie des négociations tarifaires, l'effort des réunions s'est concentré davantage sur les accords de complémentarité; sur 984 concessions recommandées aux gouvernements en 1966, 568 ont porté sur les listes nationales et seulement 416 sur les accords de complémentarité; en 1970, en revanche, seulement 155 concessions concernaient les listes nationales contre 1 394 qui devaient être

incluses dans les accords de complémentarité; en 1971, les chiffres respectifs ont été 5 et 747. Depuis 1968, une deuxième tendance est le rôle croissant des associations professionnelles dans l'organisation et la préparation des réunions sectorielles (ALAI, ALICA, ALIPLAST) : sur 17 réunions en 1970, 6 ont été à la charge des trois associations professionnelles latino-américaines et 11 ont été organisées par le Secrétariat exécutif; la responsabilité de l'organisation de 8 réunions sur les 15 qui sont prévues en 1971 incombera à ces associations professionnelles<sup>7</sup>. Voici quels ont été les résultats de 133 réunions concernant 62 secteurs industriels (1963-1970) et de 155 réunions concernant 64 secteurs jusqu'à fin 1971 : sur 10 017 concessions recommandées, 2 600 ont été adoptées, soit 26%; en incluant les données de 1971, sur un total de 10 797, 2 953 concessions ont été adoptées, soit 27%<sup>8</sup>. En outre, plusieurs accords de complémentarité ont été mis au point au cours de ces réunions, puis proposés par l'intermédiaire du Comité exécutif permanent.

## iii) Accords de complémentarité

9. Les accords de complémentarité correspondaient à la perspective de développement industriel au niveau de la région. En fait, jusqu'en 1969, soit durant huit ans, 7 accords seulement ont été souscrits. Ce mouvement a été accéléré entre 1969 et 1971 avec la signature de 10 nouveaux accords et l'étude d'une vingtaine de projets d'accord<sup>9</sup>. Cet accroissement tend à compenser la stagnation dans le domaine tarifaire. Malgré cette accélération, les résultats ainsi obtenus demeurent modestes. En outre, les accords sont le fait, d'une part, des grands pays principalement et, d'autre part, des industries étrangères qui y sont installées.

10. L'administration de la plupart des accords de complémentarité est confiée à une commission spéciale ou à un conseil d'administration. L'organe d'administration est composé d'un représentant titulaire et d'un

<sup>7</sup> Le Secrétariat remplit notamment les fonctions suivantes : préparation de la documentation de base (liste de produits, ordre du jour, etc.), assistance technique, direction des réunions (le but étant d'éviter des conflits), élaboration d'études et de projets dans divers domaines (origine, transports, politique commerciale). Ces fonctions de coordination et d'organisation peuvent être assumées en partie par des associations professionnelles latino-américaines.

<sup>8</sup> Voir ALALE, *Sintesis mensual*, Montevideo, n° 76, octobre 1971, p. 444, et n° 81, mars 1972, p. 161 à 164.

<sup>9</sup> Les sept premiers accords portent sur les cartes perforées, les soupapes électroniques, les instruments ménagers, les produits de l'industrie électronique, l'industrie chimique, l'industrie pétrochimique, les articles ménagers; la participation est limitée et mixte : 3 grands pays sont parties à l'accord sur les soupapes électroniques, mais aucun d'entre eux n'est partie à l'accord sur l'industrie pétrochimique; 2 sont parties aux accords sur les cartes perforées et sur l'industrie chimique (voir ALALE, *Sintesis mensual*, Montevideo, n° 67, janvier 1971, p. 21 à 46). A partir de 1969, les 10 nouveaux accords sont caractérisés par la participation prédominante, sinon exclusive, des trois membres les plus importants (Argentine, Brésil et Mexique) : 6 accords ont été signés par trois grands pays, dont 3 accords seulement (phonographes, chimie dérivée du pétrole, air conditionné) avec deux autres pays (Uruguay et Venezuela); les 4 autres accords ont été signés exclusivement par deux des trois grands pays. Parmi les domaines couverts, citons le verre, les équipements de bureau, l'industrie électronique, l'industrie pharmaceutique, etc.

suppléant par Etat membre. Comme dans l'exemple de l'industrie pétrochimique (organisée selon le « Protocole d'accord de complémentarité sur l'industrie pétrochimique » du 25 juillet 1968), le conseil d'administration prend ses décisions à la majorité des deux tiers des membres. Ses principales fonctions consistent à veiller à l'application de l'accord et à l'exécution des programmes de libéralisation, à prendre les mesures nécessaires, à inter-préter l'accord et à résoudre des conflits, à réglementer les clauses de sauvegarde et à étudier les possibilités de financement; enfin, si nécessaire, à prendre des sanctions sous la forme d'une suspension des bénéfices de l'accord à l'égard des pays qui n'accomplissent pas les obligations qu'il prescrit.

#### iv) *Accord de compensation multilatérale*

11. Le 23 septembre 1965, le Conseil de politique financière et monétaire a approuvé un accord entre les banques centrales qui leur permet de s'ouvrir des crédits réciproques. Au cours de sa troisième réunion, il a introduit des modifications qui, approuvées par le Comité exécutif permanent, sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1968. Selon le système en vigueur, les crédits sont décidés bilatéralement et les soldes sont compensés multilatéralement tous les trois mois. La Banque centrale du Pérou exerce les fonctions d'agent central (banco agente), tandis que la Banque de réserve fédérale de New York est l'institut correspondant. Les banques débitrices doivent effectuer après chaque compensation des transferts à l'institut correspondant pour le compte de l'agent central. Ce système est fondé sur des conventions de crédits réciproques conclues entre les banques centrales<sup>10</sup>.

#### c) *Commissions nationales et associations professionnelles*

##### i) *Commissions nationales*

12. Pour l'ALALE, les pays membres ont créé des commissions nationales qui ont pour rôle de définir les positions officielles relatives à l'ALALE, de préparer les négociations tarifaires et de suivre les affaires d'intégration. Rattachées le plus souvent aux ministères des affaires étrangères, les commissions comprennent des représentants d'autres ministères intéressés, des banques centrales, ainsi que des chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture. De la sorte, tout en étant des organes interministériels, les commissions sont les porte-parole du secteur privé qui, par leur intermédiaire, peut exprimer ses avis.

##### ii) *Associations professionnelles*

13. Il en existe une quinzaine sur le plan régional : deux sont des associations centrales, l'AILA et l'Association d'entrepreneurs latino-amé-

ricains participant à l'ALALE (AELPALALC). Pour le reste, il s'agit d'associations sectorielles ou spécialisées : Fédération latino-américaine des industries chimiques, Association textile latino-américaine (ATLA), Association latino-américaine des producteurs de verre, Association latino-américaine de l'industrie électrique et électronique (ALAIINE), Association de l'industrie navale latino-américaine (ASINLA), Organisation vinicole latino-américaine (OLAVU); il en existe de plus spécialisées, telles que l'Association latino-américaine de l'industrie plastique (ALIPLAST), l'Association latino-américaine des producteurs de cellulose et de papier, l'Association latino-américaine de la tannerie [*curtiduría*] (ALAIIC), l'Organisation latino-américaine des fabricants de boissons alcooliques (OLAFABA), l'Association latino-américaine de l'industrie des conserves alimentaires (ALICA). Dans le domaine des transports, deux associations sont actives : l'Association des armateurs latino-américains (ALAMAR) et l'Association latino-américaine des chemins de fer (ALALF)<sup>11</sup>.

## 2. PROCESSUS DE DÉCISION

### a) *Répartition des pouvoirs*

14. Dans l'ALALE, le Conseil prend les décisions importantes tandis que la Conférence conserve son rôle de lieu de négociations. La préparation des décisions et des négociations est dévolue au Comité exécutif permanent qui, par ailleurs, peut exercer certains pouvoirs que lui délèguent le Conseil et la Conférence. Bien que le Comité exécutif permanent ne dispose que de pouvoirs propres limités, il occupe une place centrale dans le mécanisme de décision. En effet, l'évolution a renforcé la concentration de pouvoirs dans l'organe intergouvernemental permanent, qui est assisté par le Secrétariat exécutif ainsi que par diverses commissions et réunions consultatives.

### b) *Modèle de décision*<sup>12</sup>

15. Les initiatives sont essentiellement le fait du Comité exécutif permanent et de ses membres, et plus discrètement du Secrétariat exécutif. Elles peuvent être aussi le fait des commissions consultatives ou des réunions sectorielles (celles-ci ont formulé de nombreuses propositions). Lorsque les initiatives émanent de réunions sectorielles (notamment des secteurs privés intéressés) ou d'experts membres des groupes de travail et des commissions, elles sont toujours filtrées et éventuellement remaniées par le Comité exécutif permanent qui les soumet ensuite soit au Conseil ou à la

<sup>11</sup> Voir D. Sidjanski, « Grupos de presión y la integración latinoamericana », dans *Relaciones de trabajo en el proceso de desarrollo económico y social*, Buenos Aires, Institut international des études sociales (OIT) [cycle de 16 conférences], Editorial Sudamericana, 1968, p. 81 à 117.

<sup>12</sup> Sidjanski, *Dimensiones institucionales...* (*op. cit.*), p. 55 à 65; voir aussi ALALE, *Sintesis mensual*, Montevideo, n° 84, juin 1972, p. 381 et 382.

<sup>10</sup> Voir INTAL, *La Integración Económica de América Latina. Realizaciones, problemas y perspectivas*, Buenos Aires, INTAL-BID, 1968, p. 223; A. Prugue, *Siete años de acción de la ALALC*, Buenos Aires, ALALC-BID-INTAL, 1968, p. 76 à 78; et INTAL, *El proceso de integración en América Latina 1968-1971*, Buenos Aires, INTAL-BID, 1972, p. 100 et 101.

Conférence, soit aux gouvernements intéressés s'il s'agit de négocier des accords de complémentarité. Dans certains domaines spécialisés, l'initiative peut revenir à une association professionnelle telle que l'ALAMAR pour les transports maritimes.

16. Dans la phase d'étude et de préparation, le rôle principal est rempli par le Comité exécutif permanent assisté du Secrétariat exécutif et de divers groupes d'experts. Par l'intermédiaire du Comité, les gouvernements exercent un contrôle continu sur tout le processus, le Secrétariat exécutif ayant une fonction technique. La décision est prise soit par le Comité lorsque celui-ci dispose de pouvoirs propres ou délégués, soit par le Conseil et la Conférence. Dans ce dernier cas, le Comité apparaît comme un organe de proposition et de préparation. Dans les négociations des listes de produits — communes ou nationales — qui sont examinées par la Conférence, les gouvernements sont les acteurs principaux. A ces trois niveaux, l'unanimité — qui peut comporter l'abstention — est la règle générale : en effet, le Traité exige, sauf exception, la majorité des deux tiers sans opposition ni vote négatif.

#### c) *Portée des actes et solution des controverses*

17. Ce processus intergouvernemental aboutit à des actes qui prennent la forme de *résolutions* : obligatoires pour les Etats membres lorsqu'ils s'agit de faire exécuter des engagements ou pour les institutions auxquelles elles s'adressent, elles ont le plus souvent la portée de recommandations ou de protocoles qui doivent être soumis à ratification. Bref, dans ce processus qui est le fait d'institutions intergouvernementales, les Etats membres conservent le maximum de garanties soit au moment de l'adoption d'actes communs (veto), soit au moment où ces actes doivent être rendus obligatoires.

18. L'ALALE a institué un mécanisme souple pour la *solution des controverses* qui pourraient surgir entre pays membres. Dans une première étape, on stipule l'obligation de négociations directes entre les parties en conflit; dans une deuxième étape, au cas où une solution n'aurait pas été trouvée par des voies directes, on doit recourir au Comité exécutif permanent (suivant en cela une pratique établie depuis longtemps); dans une troisième étape, on prévoit une procédure arbitrale<sup>13</sup>.

#### d) *Relations extérieures*

19. Dans ses relations avec les pays tiers et les organisations internationales ou régionales, l'ALALE est représentée par le Comité exécutif permanent et, à titre exceptionnel, par le Secrétaire exécutif. Celui-ci assiste

<sup>13</sup> Le Protocole relatif à la solution des controverses a été approuvé par le Conseil à Asunción, en 1967. Signé par tous les pays membres, il est entré en vigueur en mai 1971, avec la ratification de cinq pays (Brésil, Colombie, Equateur, Mexique et Uruguay) auxquels vient de se joindre un sixième pays (Paraguay, 2 février 1972). Au titre de la procédure arbitrale, les trois arbitres sont choisis par les parties d'un commun accord sur une liste; en cas de désaccord, la procédure de désignation est automatique.

en tant qu'observateur aux sessions de la Commission du Groupe andin. Pour le reste, c'est le Comité exécutif permanent qui envoie des délégations auprès des autres organisations, conclut des accords de coopération (BID), reçoit la visite de représentants des gouvernements ou des organisations (Communauté économique européenne, OEA), participe aux réunions de la CEPAL et de la CECLA<sup>14</sup>.

## B. — Maghreb

### 1. INSTITUTIONS ET ACTEURS

#### a) *Institutions principales*

##### i) *Conférence des ministres de l'économie du Maghreb*

20. Comme son nom l'indique, la Conférence des ministres de l'économie du Maghreb est composée des ministres de l'économie des pays membres. Participent également à ces réunions une dizaine de hauts responsables des administrations maghrébines qui assistent les ministres dans les différents domaines de l'intégration. Dans la pratique, ce sont le plus souvent ces mêmes fonctionnaires et experts qui, à des titres divers, prennent part aux travaux des commissions et des organismes spécialisés. Les réunions ministérielles n'ont pas de périodicité fixe; en règle générale, leur durée est de quelques jours.

##### ii) *Comité permanent consultatif du Maghreb*

21. Créé par la première Conférence des ministres maghrébins de l'économie (Tunis, 29 septembre-1<sup>er</sup> octobre 1964) et établi à Tunis depuis 1966, le Comité permanent consultatif du Maghreb (CPCM) est composé d'un délégué par pays membre. Les trois délégués résident au siège du CPCM et exercent leurs fonctions d'une manière continue et permanente. Ce sont des hauts fonctionnaires ayant au moins rang de directeur d'administration nationale ou rang équivalent dans leur pays d'origine. Les

<sup>14</sup> La Commission spéciale de coordination latino-américaine (CECLA) a pour objet de permettre aux pays latino-américains d'élaborer et de soutenir des positions communes face aux Etats-Unis d'Amérique et à la Communauté économique européenne et dans l'enceinte d'organisations internationales telles que la CNUCED. A titre d'exemple, une délégation spéciale de l'ALALE a participé à la douzième Réunion extraordinaire au niveau ministériel de la CECLA (Lima, 25 octobre-9 novembre 1971); au cours de cette réunion, les pays latino-américains ont défini une position commune en vue de la troisième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement. L'Accord de Lima [voir *Actes de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, troisième session*, vol. I, *Rapport et annexes* (à paraître comme publication des Nations Unies), annexe VIII.F] contient une réaffirmation des principes de la CNUCED, mais aussi des directives pour l'action commune (voir ALALE, *Sintesis mensual*, Montevideo, n° 81, mars 1972, p. 172 à 179).

délégués se concertent sur les mesures à prendre dans le cadre des activités du CPCM. Chaque délégué peut être chargé d'une mission particulière de coordination et d'étude; il peut être désigné pour représenter le CPCM aux réunions des institutions maghrébines spécialisées et auprès des organisations économiques nationales, régionales et internationales ou pour effectuer des démarches auprès des organismes d'information ou de presse. Leur mission est définie par le CPCM. Enfin, chaque délégué assure la liaison nécessaire entre le CPCM et les autorités compétentes de son pays d'origine.

22. La présidence du CPCM, qui échoit à chacun des pays membres, est assumée par un président ayant rang de ministre. Désigné par la Conférence des ministres de l'économie du Maghreb, le Président est chargé de veiller à l'exécution des missions confiées au CPCM par la Conférence des ministres. Il assure la présidence des sessions du CPCM selon une fréquence d'au moins quatre par an. Il représente le CPCM auprès des pouvoirs publics des pays du Maghreb, des organisations internationales, auprès des tiers et dans tous les actes civils, administratifs et judiciaires. Il prend en charge au nom du CPCM les recettes dues à celui-ci et engage en son nom les dépenses. Il présente à la Conférence des ministres le rapport détaillé des activités du CPCM et des institutions qui en dépendent, ainsi que des rapports trimestriels sur l'exécution du budget du CPCM.

23. La vice-présidence est attribuée au délégué du pays dont relève la présidence. Il assure en cas d'empêchement du Président, et en consultation avec celui-ci, certaines de ses prérogatives, notamment la présidence de certaines réunions du CPCM qui se tiennent fréquemment à son siège.

### iii) Secrétariat

24. Le CPCM est doté d'un secrétariat embryonnaire ayant à sa tête le Secrétaire nommé par la Conférence des ministres pour une durée de trois ans, renouvelable. Il relève directement du Président. Il exerce ses fonctions sous l'autorité du CPCM et dans la limite des décisions que ce dernier lui confie. Il assure le secrétariat de la Conférence des ministres, des sessions et réunions du CPCM et des réunions des commissions et comités maghrébins spécialisés. Il est chargé de l'organisation des dites réunions et sessions : il réunit et prépare tous les documents y afférents.

25. Le Secrétaire est chargé, sous l'autorité du Président et, en cas d'empêchement de celui-ci, du Vice-Président, de payer les dépenses engagées conformément au budget annuel<sup>15</sup> arrêté et dans la limite des crédits correspondants. Il assure en outre le recrutement, l'organisation administrative et la direction du personnel. Toutefois, le recrutement et le licenciement du personnel technique font l'objet d'une décision du CPCM. Le personnel administratif est placé sous l'autorité du Secrétaire.

26. Le personnel dont le projet de statut est examiné par le CPCM se compose d'un administrateur, un expert-comptable, un interprète, un

<sup>15</sup> Le budget annuel du CPCM était de l'ordre de 495 000 dollars des Etats-Unis en 1972.

responsable du service de presse, un responsable du service de documentation et quatre rédacteurs ainsi que du corps des secrétaires, dactylographes et commis. Les experts et les techniciens, qui accomplissent leur tâche sous la direction du Secrétaire du CPCM, sont choisis parmi les candidats présentés par les délégués<sup>16</sup>. Les autres membres du personnel sont recrutés par le Secrétaire selon les besoins et répartis d'une manière pragmatique selon les nationalités<sup>17</sup>.

27. Dans l'état actuel de son organisation, le Maghreb n'applique pas le principe de la division des fonctions entre les institutions intergouvernementales et le secrétariat. Pour l'heure, l'emprise du CPCM et de ses délégués sur le Secrétaire et le secrétariat est forte, ne leur laissant — contrairement à ce qui se fait dans les organisations internationales — qu'une faible marge d'autonomie dans leur action.

### b) Organes consultatifs et organismes spécialisés

28. Deux catégories d'organes peuvent être distinguées : les commissions et comités d'une part; et, d'autre part, les organismes intermaghrébins spécialisés chargés d'exécuter des études ou de gérer certaines activités communes telles que la commercialisation d'un produit : le Comptoir maghrébin de l'alfa (COMALFA) et le Centre d'études industrielles du Maghreb (CEIM)<sup>18</sup>. Tous ces organes sont créés sous l'égide du CPCM et placés sous sa tutelle.

#### i) Commissions et comités

29. A l'heure actuelle, il existe une quinzaine de commissions et de comités ainsi que deux sous-comités de la Commission des statistiques et de la comptabilité nationale. Par ailleurs, la Commission des transports et communications est assistée de quatre comités et du Bureau central de compensation maghrébin. Dans l'ensemble, commissions et comités couvrent les domaines suivants : transports et communications, postes et télécommunications, industrie, relations commerciales, statistique et comptabilité, tourisme, produits pharmaceutiques, etc.

30. En général, ces organes possèdent certains traits communs : en principe, chaque pays a un ou deux membres par commission ou comité (exceptionnellement trois dans le projet de Comité maghrébin chargé de l'emploi et du travail); la présidence est assurée à tour de rôle, par chaque pays, pour une durée d'un an (sauf au Comité des postes et télécommuni-

<sup>16</sup> Sur six postes figurant au budget, un seul a été pourvu.

<sup>17</sup> Statut du CPCM, art. 11 : « Le Secrétaire assure le recrutement, l'organisation administrative et la direction du personnel; toutefois, le recrutement et le licenciement du personnel technique sont soumis à l'accord du Comité. Le personnel administratif est placé sous l'autorité du Secrétaire. »; art. 12 : « Le Comité est assisté dans ses activités : du personnel technique, du Centre d'études industrielles et des commissions et comités maghrébins spécialisés. »

<sup>18</sup> Voir H. Baghriche, *Aspects institutionnels de l'intégration économique du Maghreb* [cours sous-régional sur l'intégration économique du Maghreb], Tunis, Institut de développement économique et de planification, mars 1969, p. 8.

cations où la durée est de deux ans); les réunions ordinaires ont lieu en règle générale une ou deux fois par an, à l'exception du Comité des postes et télécommunications qui tient une réunion tous les deux ans. Ces réunions se tiennent dans les différentes capitales maghrébines à tour de rôle. Le siège de la plupart de ces commissions et comités n'est pas fixe, mais pourra l'être en raison notamment de l'augmentation de leurs travaux; à titre d'exemple, la Commission des transports et communications et deux de ses comités (transports ferroviaires et transports routiers) ont établi leur siège à Tunis et à Alger; ces deux comités disposent de secrétariats propres, celui de la Commission étant assuré par le secrétariat du CPCM. Dans le projet établi par le Comité pour l'emploi et le travail, on prévoit également un siège fixe, à Rabat, ainsi qu'un secrétariat permanent. Toutefois, cette structure est appelée à changer d'après le projet d'accord de coopération économique du Maghreb.

## ii) Organismes spécialisés

31. *Comité maghrébin de normalisation* (COMANOR). Bien qu'il figure parmi ces commissions et comités, le COMANOR s'en distingue notamment par sa structure plus complexe et plus autonome ainsi que par ses liens avec le Centre d'études industrielles du Maghreb (CEIM). En effet, le statut du COMANOR<sup>19</sup> prévoit trois types d'organes: a) le Conseil directeur, organe délibérant du COMANOR, est composé de représentants désignés par les pays maghrébins; il élit son président pour une année, à la majorité, et la présidence est assurée à tour de rôle par les représentants des pays maghrébins; b) les comités techniques créés par le Comité directeur pour préparer des projets de normes maghrébines; c) le Secrétariat faisant partie un secrétaire et du personnel technique et administratif faisant partie intégrante des cadres du CEIM et exerce ses fonctions de façon continue et permanente au sein de celui-ci. Le Secrétariat est chargé de faire des propositions au Conseil directeur du COMANOR, d'appliquer les mesures arrêtées par celui-ci et, d'une façon générale, de coordonner les activités de coopération maghrébine dans le domaine de la normalisation. Il assure le secrétariat du Conseil directeur et des comités techniques.

32. Le COMANOR a pour objet de promouvoir le développement et l'uniformisation de la normalisation des produits industriels dans le Maghreb, en vue de resserrer la coopération économique entre les pays maghrébins. Il est chargé d'adopter des recommandations de normes maghrébines, de prêter assistance aux organismes spécialisés des pays maghrébins et de contribuer à la formation et au perfectionnement des cadres maghrébins chargés des questions de normalisation. Il coordonne en outre les activités des organismes spécialisés maghrébins auprès des organes internationaux.

33. *Centre d'études industrielles du Maghreb* (CEIM). Le CEIM qui a son siège à Tanger, a surtout une tâche d'assistance technique ainsi que d'évaluation et d'étude des projets de développement. Il est dirigé par un

<sup>19</sup> Le statut du COMANOR, adopté en juillet 1970, est complété par le projet de statut élaboré en mars 1972.

conseil d'administration et un directeur. Le Conseil d'administration comprend deux représentants par pays, dont l'un assure une liaison permanente entre son gouvernement et le CEIM; le Conseil approuve le programme de travail, le budget du CEIM et le rapport annuel du Directeur. Nommé par la Conférence des ministres, le Directeur assure la direction technique, administrative et financière du CEIM. Le CEIM constitue un organisme spécialisé et autonome qui fonctionne en liaison avec le CPCM et sous sa tutelle.

34. *Comptoir maghrébin de l'alfa* (COMALFA). Actuellement en veilleuse, le COMALFA a pour fonction de commercialiser la production de l'alfa et d'en assurer la vente exclusive. Organisme opérationnel, il prospecte le marché international, centralise toutes les commandes et toutes les ventes ainsi que toutes les informations et toute documentation. Le COMALFA, administré par un conseil d'administration composé de deux membres par pays adhérent, se réunit trois fois par an<sup>20</sup>. Le Conseil fixe à l'unanimité les contingents de chaque pays et arrête le prix plancher. Le COMALFA n'a pas de secrétariat permanent central, mais son président est assisté par des secrétariats permanents siégeant dans chacun des pays adhérents et qui tiennent à jour un centre de documentation. Le Président, désigné chaque année selon le principe de la rotation, dispose de pouvoirs importants: il répartit les commandes en tenant compte des contingents attribués et du désir des clients et a tous pouvoirs d'investigation. Les pays membres s'engagent à l'assister et à lui faciliter l'accomplissement de sa mission; d'autres fonctions, telles que la facturation et la perception des montants des ventes, sont décentralisées et restent du ressort de chaque adhérent.

35. A ses débuts, le COMALFA a fonctionné normalement et a pu procurer des gains substantiels en devises aux pays membres qui trouvaient des difficultés à écouler leur production en raison de la dégradation des cours de cette matière et de l'utilisation de produits moins coûteux par les industries européennes du papier. Cependant, devant le rétrécissement continu des marchés extérieurs, la cinquième Conférence des ministres de l'économie du Maghreb (1967) s'est prononcée pour l'industrialisation du secteur de l'alfa, tâche qui a été confiée sur le plan des études techniques au CEIM.

## c) Organes de coordination nationaux et associations professionnelles

36. Dans le groupe maghrébin, le mécanisme est simple: en règle générale, dans chaque pays, le ministre de l'économie ou un responsable désigné par lui coordonne les travaux au sein du ministère de l'économie et entre les divers ministères.

37. La seule association professionnelle maghrébine qui se réfère à l'intégration économique est en formation: il s'agit de l'Union des chambres

<sup>20</sup> Le COMALFA est financé non seulement par des contributions mais aussi par des recettes provenant des services rendus, comme dans le cas du CEIM et du COMANOR. Dans l'exemple du COMALFA, les frais de gestion qui sont à la charge des pays membres sont répartis selon un système propre et au prorata des contingents attribués dans la limite de 1% de la valeur f.o.b.

de commerce et d'industrie du Maghreb. Les autres associations groupent des magistrats, des médecins, des femmes et des organismes familiaux <sup>21</sup>.

## 2. PROCESSUS DE DÉCISION

### a) Répartition des pouvoirs

38. Tous les pouvoirs de décision sont entre les mains de la Conférence des ministres de l'économie du Maghreb, clé de voûte du système. Bien que fonctionnant sans texte écrit, la Conférence dispose d'un pouvoir de décision à l'égard des autres institutions et d'un pouvoir d'appréciation et d'approbation des textes qui lui sont soumis. Ce pouvoir d'approbation est parfois limité, car les textes importants doivent être approuvés par les gouvernements des Etats membres. Malgré cette concentration formelle de pouvoirs dans la Conférence, le CPCPM remplit dans la pratique une fonction fondamentale : il prépare les actes de la Conférence, formule des propositions et veille sur la suite à donner aux mesures arrêtées par la Conférence. Dans ces fonctions, il est assisté par des organes consultatifs et par des organismes spécialisés. Quant aux tâches de ces rouages, elles consistent principalement à coordonner et à harmoniser les activités et les normes, à échanger des techniciens, de la documentation ou des informations, mais aussi à faire des études et à préparer les décisions communes. La plupart de ces organes formulent à l'unanimité des recommandations ou des suggestions qu'ils soumettent, par l'intermédiaire du CPCPM, à la Conférence des ministres; en outre, ils sont parfois habilités à surveiller l'exécution des mesures prises par leur organe directeur. Enfin, les organismes spécialisés possèdent certains pouvoirs d'exécution de tâches concrètes et de gestion : il suffit de rappeler les activités du CEIM ou du COMALFA, dont le Conseil d'administration fixe les contingents et arrête le prix plancher et dont le Président est investi de pouvoirs importants. A titre exceptionnel, le Comité des transports ferroviaires est même habilité à prendre certaines décisions exécutoires.

### b) Modèle de décision

39. Sur la base de cette répartition des pouvoirs, le modèle général du processus de décision peut être résumé comme suit : sur initiative de la Conférence, du CPCPM ou d'un gouvernement, les commissions, les comités ou sous-commissions élaborent des recommandations qui sont adressées au CPCPM. Celui-ci les soumet, après examen et après d'éventuelles modifications, à la Conférence. A tous ces niveaux, on recherche l'accord unanime. Dans la pratique, ces distinctions et ces procédures apparaissent

<sup>21</sup> Voir Ch. Tnani (délégué de la Tunisie au CPCPM), « Les institutions maghrébines gouvernementales et non gouvernementales », dans « Séminaire des experts maghrébins sur les techniques juridiques de la coopération maghrébine, Tunis, 27-30 janvier 1971 » [multicopié], p. 2.

moins rigoureuses. Tout d'abord, s'il arrive que les ministres se réunissent en séance restreinte, les travaux s'effectuent en règle générale soit en séance plénière en présence d'autres membres de délégation, soit en commission. Dans les deux cas, on retrouve souvent les mêmes personnes qui ont pris part à la préparation des recommandations dans les commissions consultatives ou au CPCPM. Celui-ci participe d'ailleurs à tout le processus d'élaboration des décisions, par l'intermédiaire d'un de ses délégués qui assiste à toutes les réunions, prêtant son assistance aux participants et facilitant l'interprétation des recommandations au sein du CPCPM; en outre, le Secrétaire du CPCPM prend également part à ces réunions.

40. De la sorte, le CPCPM suit une affaire tout au long de son processus d'élaboration; à cet effet, il tient des réunions fréquentes avant, pendant et après les séances de préparation. Au cours de ce processus, le CPCPM peut procéder de son côté à diverses consultations : il peut provoquer des réunions spéciales, convoquer des commissions d'experts, consulter les administrations nationales ou des organismes internationaux ou régionaux (CNUCED, FAO, CEA, ONUDI, etc.); il peut également charger une commission *ad hoc* d'étudier une question particulière à soumettre à la Conférence.

41. Il va de soi que le CPCPM n'est pas absent de la dernière phase du processus au niveau ministériel : dans les trois jours qui précèdent la réunion de la Conférence des ministres, il tient, en vertu de l'article 14 de son règlement intérieur, une session extraordinaire au lieu même où se tient la Conférence, afin de mettre au point le dossier de la Conférence bien qu'il ait communiqué auparavant l'ensemble des éléments du dossier aux pays du Maghreb <sup>22</sup>. L'ordre du jour de la Conférence est assez chargé étant donné que tout, sauf exception, doit être approuvé par elle, tant les propositions du CPCPM et des commissions consultatives que les mesures importantes à prendre par les organismes spécialisés. C'est ainsi que le programme de travail et le budget du CEIM doivent être soumis à la Conférence pour approbation.

42. L'adoption des résolutions (recommandations, mesures, approbations), de la Conférence est régie par la règle de l'unanimité. Dans la pratique cependant, les membres de la Conférence ne procèdent pas par vote comme il est coutume dans les organisations internationales; les ministres recherchent le consensus et s'accordent en fait pour que soient diffusées les résolutions ayant fait l'objet d'un accord unanime. Par contre, les résolutions qui n'ont pas reçu l'accord unanime sont mises à l'écart <sup>23</sup>.

### c) Actes communs et leur portée

43. Les actes de la Conférence revêtent la forme d'un « protocole d'accord » (Tunis 1964, Tanger 1964, Tripoli 1965, Alger 1966) ou d'une

<sup>22</sup> Voir M. El-Kasri, « Les méthodes de travail des conférences maghrébines », dans « Séminaire des experts maghrébins... » (*op. cit.*), p. 5.

<sup>23</sup> Voir A. Benslimane (représentant du Maroc auprès du CPCPM), « Les actes des institutions maghrébines et leurs effets », dans « Séminaire des experts maghrébins... » (*op. cit.*), p. 4.

« déclaration des ministres de l'économie » (Déclaration ministérielle de Tunis, 1967, et de Rabat, 1970). Ces textes énoncent, d'une part, des principes et des engagements généraux et, d'autre part, certaines décisions : création de commissions ou d'organes, réalisation d'études, etc. A titre d'exemple, la Déclaration ministérielle de Tunis adopte une stratégie globale d'intégration, charge le CPCM d'élaborer un projet d'accord maghrébin sur la base de ces principes, et arrête le programme de travail pour l'ensemble des institutions maghrébines. Protocoles d'accord et déclarations ministérielles ne nécessitent pas la ratification, mais simplement la signature des ministres représentant les Etats membres; ils peuvent être considérés comme des accords conclus dans une forme simplifiée, sauf peut-être lorsqu'ils sont conclus *ad referendum* et prévoient, comme la Déclaration de Tunis, l'approbation de la part des gouvernements des Etats membres. L'ensemble de ces dispositions fait l'objet de résolutions qui, du point de vue formel, peuvent comporter à la fois des décisions (création d'organes maghrébins, décisions approuvant leurs actes, etc.), des recommandations, des instructions et des mandats (à l'adresse du CPCM et d'autres organismes). Selon A. Benslimane, les actes des conférences des ministres se sont imposés en pratique dans les organes maghrébins, malgré l'inexistence d'un texte de base portant attribution de compétences<sup>24</sup>. Le projet d'accord intergouvernemental vise précisément à combler cette lacune et à rationaliser le système maghrébin.

#### d) Relations extérieures

44. Dans le groupe maghrébin, le rôle principal est attribué au CPCM qui, selon son statut, est doté de la personnalité juridique. « Le CPCM a pour mission, dans le cadre des instructions du Conseil des ministres, de nouer toutes relations avec les organismes internationaux, régionaux et sous-régionaux et toutes organisations économiques nationales et internationales et avec la presse. Toute démarche dans ce sens doit faire l'objet d'un accord entre les membres du Comité qui désigneront à chaque fois une porte-parole à cette fin<sup>25</sup>. » Dans ces relations, le Président représente le CPCM auprès des pouvoirs publics des Etats membres et auprès des organisations internationales; c'est lui ou, en cas d'empêchement, le Vice-Président, qui représente le Comité auprès des tiers et dans tous les actes civils, administratifs et judiciaires<sup>26</sup>.

45. A titre d'exemple, des relations continues se sont développées avec le PNUD au sujet de projets d'intérêt régional; face à la Communauté économique européenne, la Conférence a décidé lors de sa réunion à Tunis en 1964 de multiplier les contacts en vue de coordonner les positions à l'égard de la Communauté; ces efforts n'ont donné que des résultats limités;

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 12. Pour plus de détails concernant la forme des résolutions, *ibid.*, p. 3 à 10.

<sup>25</sup> Statut du CPCM, art. 1, al. 3.

<sup>26</sup> Statut du CPCM, art. 6, al. 2 et art. 7, al. 2.

enfin, dans les relations avec les pays tiers, l'action commune se borne principalement à des études dont on charge le Comité<sup>27</sup>.

## C. — Association des nations de l'Asie du Sud-Est

### I. INSTITUTIONS ET ACTEURS

#### a) Institutions principales

##### i) Réunion des ministres des affaires étrangères

46. Dans l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), les réunions annuelles des ministres des affaires étrangères des pays membres groupent une soixantaine de participants<sup>28</sup>. En règle générale, outre la présence des ministres, des ambassadeurs accrédités dans le pays où se tient la réunion, des secrétaires généraux nationaux et de quelques-uns de leurs collaborateurs, on note, entre autres, la participation des fonctionnaires de la banque centrale et d'autres ministères techniques. A titre d'exemple, lors de la troisième Réunion, tenue les 16 et 17 décembre 1969 en Malaisie, les délégations de Singapour et de Malaisie comprenaient des fonctionnaires des ministères des finances, du développement ou du plan, des transports et de la culture. En général, on y retrouve les membres du Comité permanent, des secrétariats nationaux et de diverses commissions. La mise au point des recommandations et du rapport des ministres des affaires étrangères approuvant le rapport du Comité permanent est confiée à un comité de rédaction créé par les ministres et composé d'une vingtaine de membres.

##### ii) Comité permanent et réunion des secrétaires généraux

47. Le Comité permanent est composé d'ambassadeurs accrédités auprès du pays hôte. La présidence en est assurée par le ministre des affaires étrangères du même pays ou son représentant. Dans l'intervalle entre les réunions des ministres, le Comité permanent peut prendre des décisions. Ses réunions périodiques (8 à 10 par an) sont précédées d'une réunion des secrétaires généraux aux affaires étrangères qui remplissent des fonctions plus continues. En effet, les réunions périodiques ont été institutionnalisées, — bien que la Déclaration de Bangkok de 1967 ne l'ait pas prévu — les

<sup>27</sup> Le rôle du COMALFA en ce qui concerne les exportations d'alfa vers les pays tiers pourrait être, dans l'hypothèse d'une reprise effective de ses activités, un exemple d'action commune dans un secteur important des relations commerciales des pays maghrébins.

<sup>28</sup> Par exemple, à la troisième Réunion des ministres des affaires étrangères, en 1969, le nombre des participants était de 15 pour l'Indonésie, 6 pour les Philippines, 10 pour Singapour, 14 pour la Thaïlande et 16 pour la Malaisie. Y ont pris part en qualité d'invités officiels les Ministres des affaires étrangères du Laos et de la République du Viet-Nam.

pays membres ayant constaté qu'elles étaient indispensables pour assurer la coordination, qui fait défaut dans la structure d'ensemble <sup>29</sup>.

### iii) Absence d'un secrétariat permanent

48. Les fonctions d'un secrétaire « permanent » sont assumées conjointement par les réunions des secrétaires généraux et, à tour de rôle chaque année, par un secrétaire général qui est en même temps secrétaire général national du pays hôte qui accueille les ministres et le Comité permanent. Pendant l'année 1971, c'est le Secrétaire permanent au Ministère des affaires étrangères de Singapour qui, avec trois de ses collaborateurs, a exercé cette double fonction. A ses charges en tant que secrétaire permanent aux affaires étrangères et secrétaire général national s'ajoutent les travaux courants de l'ANASE, et des travaux d'organisation des réunions, de communications et de coordination.

49. Par ailleurs, la fonction de coordination et de contrôle du travail des diverses commissions est accomplie au sein des réunions des secrétaires généraux. Au cours de la troisième année d'existence de l'ANASE, la réunion des secrétaires généraux a été institutionnalisée selon les lignes directrices suivantes :

- i) Surveiller le travail qui relève de la compétence des commissions permanentes et/ou spéciales;
- ii) Examiner tous les rapports présentés par les commissions permanentes et spéciales et formuler des observations et des recommandations avant de les soumettre au Comité permanent;
- iii) Coordonner les travaux des commissions permanentes et spéciales;
- iv) Si besoin est, définir et déterminer les priorités des projets qui doivent être soumis à l'examen du Comité permanent;
- v) Définir des lignes directrices pour les relations avec l'ONU et les organisations qui lui sont reliées;
- vi) Suivre les autres affaires de l'ANASE et présenter au Comité permanent des rapports et des recommandations;
- vii) Se réunir toutes les fois qu'il est jugé nécessaire ou lorsque la réunion est convoquée par le Comité permanent <sup>30</sup>.

### b) Organes consultatifs et organismes spécialisés

#### Organes consultatifs

50. L'ANASE a développé progressivement un réseau de commissions permanentes et spéciales. En l'absence d'un appareil technique central, l'essentiel du travail de préparation est accompli dans les commissions et sous-commissions avec l'aide du Comité permanent, du Secrétaire général

<sup>29</sup> Voir CNUCED, « Rapport du Séminaire sur le cadre institutionnel de l'intégration économique entre pays en voie de développement » (TAD/EI/SEM.1/3 et Corr.1), par. 25, p. 5.

<sup>30</sup> Voir le document présenté au Séminaire de Bangkok par Mlle Tang Ling Ling (Singapour), « Comments of the representative of the Singapore ASEAN National Secretariat on the study of institutional aspects of regional integration among developing countries by Professor Dusan Sidjanski » [multicopié; en anglais seulement], p. 2.

et des secrétariats nationaux. A l'heure actuelle, il existe 11 commissions permanentes qui s'occupent des secteurs suivants : commerce et industrie (Manille); science et technologie, production alimentaire et pêcheries et tourisme (les trois à Djakarta); finances; communications, services aériens et météorologie et information (les trois à Kuala-Lumpur); transports maritimes (Bangkok) et transports aériens (Singapour), ainsi que deux nouvelles commissions des affaires sociales et culturelles, et des transports et télécommunications <sup>31</sup>. Par ailleurs, il a été institué un comité consultatif [Advisers Committee] chargé de donner des directives à l'Equipe des Nations Unies [United Nations Team on ASEAN Economic cooperation] et d'en suivre les travaux. Les membres de ces commissions sont, en règle générale, des fonctionnaires des ministères et instituts compétents; tout récemment, quelques représentants des chambres de commerce ou d'industrie ont pris part à des réunions de la Commission permanente du commerce et de l'industrie. On y note également la présence de fonctionnaires des banques nationales ou des instituts de planification, bien que ceux-ci ne semblent pas suffisamment associés à ces travaux et que leurs représentants ne soient pas toujours de hauts fonctionnaires. La fréquence (1 ou éventuellement 2 par an) et la durée des réunions des commissions ne semblent pas susceptibles d'assurer, en l'absence d'un secrétariat permanent, suffisamment de continuité dans leurs travaux. En fait, l'efficacité des commissions dépend souvent de l'intérêt et de l'activité de son président, du secrétariat dont elles disposent et de l'appui de certains membres.

51. Composée de directeurs généraux du tourisme des pays membres, la *Commission permanente du tourisme* tient ses réunions deux fois par an. Dans l'intervalle, de nombreuses questions peuvent être réglées soit par les délégués adjoints résidents (conseillers d'ambassade au siège de la Commission), soit par correspondance. Le trait particulier de cette commission est l'existence d'un secrétariat qui a son siège dans le pays du Président — en 1971 encore à Djakarta puis à Kuala-Lumpur — et qui change tous les trois ans. Ce secrétariat comprend un directeur exécutif (Président), un secrétaire exécutif et le personnel administratif. Le Président représente le secrétariat dont il dirige les activités selon la politique définie par la Commission, à laquelle il soumet un rapport et des propositions. Le Secrétaire exécutif, nommé par le Président, remplit une charge à plein temps qui consiste à assister le Directeur exécutif et la Commission dans leurs travaux, à appliquer les décisions et à les informer de la marche des affaires; en outre, il peut proposer des modifications dans l'exécution des politiques fixées par la Commission; enfin, il assume la direction et la coordination des tâches et des travaux du secrétariat administratif; dans l'accomplissement de ses fonctions, le Secrétaire exécutif est responsable devant le Directeur exécutif. Le secrétariat comprend une dizaine de personnes dont trois secrétaires assistants chargés d'études de marché, de recherche et de projets spéciaux (à présent, un seul secrétaire assistant est effectivement en fonction), un directeur administratif, un trésorier et des employés du service général.

<sup>31</sup> Les sièges de ces commissions changent tous les trois ans et sont transférés d'un pays membre à l'autre, à tour de rôle. Ainsi, en 1972, la Commission permanente du commerce et de l'industrie a été transférée à Singapour.

Le budget du secrétariat est alimenté par le Gouvernement indonésien. Malgré ces moyens et divers projets et efforts [tours ANASE, Année touristique de l'ANASE (1971)], les réalisations demeurent encore marginales.

52. D'autres exemples pourraient être mentionnés, tels que la *Commission permanente de la science et de la technologie*, dont le Président actuel, pour une période de deux ans, est en même temps directeur de l'Institut indonésien des sciences. Des efforts semblables sont entrepris dans les domaines de la météorologie, des services et transports aériens qui pourraient donner lieu à une coopération plus étroite, voire à l'établissement de services communs<sup>32</sup>. L'accord de 1969 instituant le *Fonds commun* constitue une innovation dans un système qui repose exclusivement sur les institutions et ressources nationales. Le Fonds a pour but de financer les projets communs approuvés par les ministres des affaires étrangères des pays membres de l'ANASE. Ses moyens limités ne se montent qu'à 5 millions de dollars des Etats-Unis, la contribution initiale de chaque pays étant de 1 million<sup>33</sup>. A ce jour, le Fonds n'a pas encore financé de projets opérationnels. Un trait original apparaît au plan de l'exécution : pour chaque projet, on prévoit la constitution d'un comité de gestion commun [joint management committee] dont les membres — un représentant par pays — sont désignés par le Comité permanent. Ce comité de gestion assume la responsabilité de l'exécution et de la surveillance du projet approuvé. Décidant à la majorité, le comité de gestion est présidé par le représentant du pays où se trouve localisé le projet. Pour l'heure, cette fonction est remplie par la Commission permanente des finances.

53. Cette structure des commissions sera mise à l'épreuve avec l'accroissement des activités de l'ANASE. Un exemple concret est fourni par les problèmes auxquels est confrontée la Commission permanente du commerce et de l'industrie. En effet, c'est cette commission, qui examine le programme élaboré par l'Equipe des Nations Unies, qui doit se prononcer sur une série de projets à long terme (établissement d'une zone de libre-échange, programmes de complémentarité, conclusion d'arrangements globaux, institution de mécanismes de paiement). Récemment, la Commission a admis le principe selon lequel le système répondant le mieux aux besoins de la région serait une zone de libre-échange entre les pays membres pour certains produits et pendant une certaine durée. De ce fait, la Commission ne sera pas seulement appelée à proposer des solutions et des mesures pratiques, mais aussi à envisager le problème de la mise en œuvre de ces mesures et du contrôle de leur exécution. Si les propositions que la Commission est en train de formuler ont provoqué une telle surcharge

<sup>32</sup> D'autres domaines pourraient être cités : recherches sur les diverses qualités de riz et sur les méthodes de culture aux Philippines; recherches sur les produits de la pêche, etc.; des motifs multiples incitent à une coopération étroite dans les domaines de la science, de la technique et de la recherche. Par ailleurs, la scission récente de la compagnie aérienne Malaisie-Singapour (MSA) va à l'encontre de ce courant. La coopération entre les banques centrales a lieu dans le cadre du groupement de banques centrales connu sous le nom de SEACEN, auquel participent d'autres pays qui ne sont pas membres de l'ANASE, tels que Ceylan et le Népal.

<sup>33</sup> Inscrits aux budgets des ministères des affaires étrangères, ces montants sont tenus à la disposition du Fonds commun par les banques nationales.

de travail, il est évident que l'application et le contrôle de ces mesures ne manqueront pas de poser le problème du système institutionnel de l'ANASE et, notamment, de l'opportunité et de la nécessité d'un secrétariat permanent. Dans le présent, une charge assez lourde dans ce travail préparatoire incombera au secrétariat national et au ministère compétent de Singapour qui vient d'accueillir la Commission permanente du commerce et de l'industrie. Mais le problème ne sera abordé dans son ensemble qu'au vu des décisions fondamentales que l'ANASE doit prendre concernant son orientation et son développement.

### c) *Secrétariats nationaux et associations professionnelles*

#### i) *Secrétariats nationaux*

54. Les secrétariats nationaux assurent la coordination sur les plans nationaux avec d'autres secrétariats et avec les commissions qui fonctionnent sous leur responsabilité. Ils disposent d'une certaine autonomie: ils peuvent formuler des propositions, influencer les décisions et interpréter les règles communes. Leur forme et leur importance varient selon les pays. Ainsi, les secrétariats de Thaïlande et de Singapour ont des dimensions modestes alors que celui de Kuala-Lumpur est un peu plus étoffé.

55. Le secrétariat de Bangkok comprend un secrétaire général et son adjoint, dont la fonction principale est de diriger le Département économique au Ministère des affaires étrangères; selon les besoins, ils peuvent recevoir l'aide d'autres ministères et instituts, en relation avec les tâches qu'ils accomplissent dans le cadre de l'ANASE; cependant, au début de l'année 1972, au cours de laquelle le secrétariat général de l'ANASE a incombé à la Thaïlande, ce surcroît de travail n'a pas manqué de poser des problèmes touchant la capacité d'assurer les fonctions croissantes de l'ANASE.

56. Dirigé par le Secrétaire permanent au Ministère des affaires étrangères, le secrétariat de Singapour comprend trois de ses collaborateurs; son travail de coordination des autres ministères et instituts semble mené efficacement, ce qui permet de compenser, du moins en partie, sa dimension restreinte. Quant aux travaux des commissions siégeant à Singapour, ils relèvent des ministères compétents; ceux-ci ont pour tâche de préparer, de coordonner et d'exécuter les travaux techniques de ces commissions<sup>34</sup>. Ce sont d'ailleurs souvent les mêmes fonctionnaires qui sont aussi membres ou conseillers dans les commissions de l'ANASE.

57. A la différence de ces deux secrétariats nationaux, ceux des Philippines et de l'Indonésie sont plus importants et plus structurés. L'un et l'autre constituent un département ou une direction du Ministère des affaires étrangères. A Manille, les effectifs sont de 5 ou 6 fonctionnaires à plein temps (plus les assistants administratifs et du personnel de secrétariat), assistés par des fonctionnaires des autres ministères (commerce et industrie, économie, finances, agriculture), et des instituts publics. Ces fonctionnaires

<sup>34</sup> Mlle Tang Ling Ling, « Comments of the representative of the Singapore ASEAN National Secretariat... » (*op. cit.*), p. 3.

constituent des listes d'experts locaux pour chaque commission. Pour la Commission permanente du commerce et de l'industrie, par exemple, la liste des experts est composée de fonctionnaires appartenant au Ministère du commerce et de l'industrie, à l'organisme de planification, au Conseil des investissements, à la Commission des douanes, à la Banque centrale, à l'organisme de développement, à l'équipe d'économistes attachée à la Présidence et il y a aussi un membre de la Direction économique du Ministère des affaires étrangères.

58. Le principe est semblable à Djakarta, où le Secrétaire général national est aidé par un adjoint et par quatre assistants : affaires économiques, affaires sociales et culturelles, affaires générales, et recherches et planification. Il est prévu de doubler ce nombre, de sorte que l'on disposera d'une vingtaine de fonctionnaires à plein temps, auxquels il faut ajouter le personnel administratif. Le secrétariat national a constitué cinq groupes de travail : commerce, industrie, agriculture, transports maritimes et tourisme. La collaboration avec d'autres ministères et instituts gouvernementaux est assurée par l'intermédiaire d'une commission consultative où ils sont tous représentés. La Commission consultative se prononce sur les études, rapports et commentaires des groupes de travail; elle élabore les positions officielles et procède à l'ajustement des diverses politiques. Par ailleurs, les départements et ministères respectifs sont responsables de projets spécifiques. Les membres du secrétariat national — dont un au moins fait toujours partie des délégations indonésiennes — et les responsables des affaires de l'ANASE de divers organismes publics — qui sont en même temps membres de la Commission consultative nationale et de différents comités et commissions de l'ANASE — forment le noyau de responsables qui s'occupent, à temps plein ou partiel, des affaires de l'ANASE.

59. Il est difficile d'apprécier l'efficacité de chacun des secrétariats en raison notamment des différences d'organisation administrative et de capacité des cadres administratifs et techniques.

## ii) Associations professionnelles

60. L'Association d'agents de voyage et d'organisateur de tours [ASEAN Tours and Travel Association] a été constituée à Djakarta en mars 1971. Selon le communiqué faisant suite à la quatrième Réunion ministérielle, tenue à Manille en mars 1971, les ministres ont souligné l'importance qu'ils accordent à la participation active du secteur privé aux activités de l'ANASE afin de promouvoir une croissance vigoureuse des entreprises commerciales et industrielles de la région<sup>35</sup>. La Confédération des chambres de commerce des pays de l'ANASE pourrait, dès sa consolidation, devenir un représentant de ce secteur. Dès lors, les relations de l'ANASE avec les divers secteurs se ferait par l'intermédiaire de la Confédération. Celle-ci assurerait la coordination entre les projets, qu'elle porterait ensuite devant l'ANASE.

<sup>35</sup> Voir le communiqué commun de la quatrième Réunion ministérielle de l'ANASE, Manille, 13 mars 1971, par. 7.

## 2. PROCESSUS DE DÉCISION

### a) Répartition des pouvoirs

61. Les pouvoirs de décision (de recommandation) sont concentrés en principe dans la réunion ministérielle. Le Comité permanent prépare les réunions et met au point les projets à l'intention des ministres et exécute leurs mandats. Entre les séances ministérielles, il est habilité à prendre certaines décisions.

62. La réunion des secrétaires généraux supervise le travail des commissions, examine leurs rapports et coordonne leurs activités. En outre, la réunion des secrétaires généraux détermine les priorités entre projets à l'intention du Comité permanent; elle examine d'autres questions et soumet des rapports et des recommandations au Comité permanent.

### b) Modèle de décision

63. Le modèle général du processus de décision peut être schématisé ainsi qu'il est exposé ci-après.

64. Les initiatives et les projets peuvent provenir : a) des gouvernements des pays membres, de leurs administrations ou organismes publics; b) du secteur privé, d'un ou de plusieurs membres ou des entreprises multinationales; c) du secrétaire général d'un secrétariat national, au nom de ce dernier; d) des commissions; et e) des institutions ou des organes internationaux. Ces initiatives ou projets peuvent revêtir une forme plus ou moins élaborée; à titre d'exemple, le projet d'union des paiements présenté par les Philippines contenait la définition des grandes lignes du mécanisme proposé. En règle générale, les projets sont acheminés vers les commissions et sous-commissions qui les étudient. Toutefois, si le secteur privé peut emprunter deux voies — celle d'un secrétaire général national ou directement celle d'une commission —, il s'est présenté en 1970 un cas exceptionnel : trois organisations privées (Association pour le développement des investissements régionaux, entreprise d'automobiles Ford et Communauté d'affaires) [Association for development of regional investments, Ford Automobile, Business Community] ont présenté leurs propositions aux ministres des affaires étrangères qui ont décidé de s'en saisir directement, mais les ont ensuite renvoyées, sans commentaire, aux commissions permanentes intéressées.

65. Les commissions présentent les propositions à l'unanimité sous forme de rapports ou de projets de recommandation lors des réunions des secrétaires généraux. Les projets sont ainsi filtrés par les secrétaires généraux nationaux qui, réunis en général dans la capitale où siège l'ANASE, se prononcent à l'unanimité à la fois sur leur opportunité et sur leur contenu; par la même occasion, les secrétaires généraux coordonnent les divers projets, établissent des priorités et rédigent un rapport destiné au Comité permanent. Celui-ci statue sur la base de ce rapport : en effet, le Comité permanent peut décider d'adopter une proposition, de la modifier ou de la

renvoyer aux commissions permanentes. Lorsqu'un projet est approuvé d'un commun accord, avec ou sans modifications, le Comité permanent le soumet à son tour à la réunion des ministres qui décide à l'unanimité. S'il est renvoyé aux commissions, le projet peut, à la suite de certains ajustements ou modifications, emprunter la même voie.

66. Malgré le travail préparatoire et de coordination entrepris par les secrétariats nationaux et la réunion des secrétaires généraux, un projet est exposé pendant son parcours à toutes sortes de transformations: il peut subir des modifications ou bien faire l'objet de réserves d'un organe à l'autre; parfois, d'ailleurs, l'accord obtenu à un niveau comporte déjà des réserves qui peuvent être modifiées, renforcées ou remplacées par d'autres réserves. Toutes les voies conduisent en principe, par l'intermédiaire du Comité permanent, aux réunions des ministres. Le processus ainsi décrit constitue un modèle général qui, avec des variantes, recouvre la plupart des cas et notamment ceux des projets spécifiques. Il va de soi que le programme à long terme élaboré par l'Equipe des Nations Unies donne lieu, du fait même de sa portée et de sa complexité, à un processus particulier. Outre le rôle de promotion assumé par l'Equipe des Nations Unies, ce processus se caractérise par l'intervention régulière d'un comité consultatif composé de responsables du plan et d'économistes des pays membres. Pour le reste, bien que provoquant une surcharge de travail en particulier pour la Commission permanente du commerce et de l'industrie, le processus d'élaboration d'un programme d'ensemble pour l'ANASE suit le cheminement général.

67. Si la Commission permanente du tourisme et son secrétariat semblent fonctionner avec un certain degré d'autonomie dans le cadre des orientations générales décidées par les ministres, le Fonds commun est assujéti à la procédure générale: les projets sont présentés par les secrétaires nationaux au Comité permanent et, par son truchement, soumis à l'approbation des ministres. Ici, cependant, l'exécution et la surveillance du projet sont confiées à un comité de gestion intergouvernemental, qui — fait exceptionnel mais répondant à l'exigence d'efficacité — prend ses décisions à la majorité des membres présents et votants.

#### c) Portée des actes

68. Dans l'ensemble, ces processus aboutissent à des recommandations, des projets ou des accords. Pour l'heure, plus de 120 recommandations ont été formulées contenant notamment une douzaine de projets à court et à long terme, dont les recommandations reflètent divers aspects examinés par les commissions compétentes. A titre d'exemple, la recommandation 35, préconisant l'établissement d'un fonds commun, a été transformée et précisée sous la forme de l'Accord sur l'établissement d'un fonds de l'ANASE, qui comporte en annexe un règlement de fonctionnement. Cet accord, comme celui sur l'information, n'a pas été soumis à la ratification des membres mais est entré en vigueur dès sa signature par les parties contractantes. En revanche, l'Accord sur les droits commerciaux de services aériens n'appartenant pas à des lignes régulières [*non-scheduled*], signé

à Manille en mars 1971, doit entrer en vigueur dès que trois Etats signataires au moins auront déposé leurs instruments de ratification. Quant au problème de ratification, un principe directeur semble se dégager: les règlements de procédure [*procedural regulations*] ne sont pas soumis à ratification, alors que la ratification est imposée lorsqu'il s'agit de règlements organiques [*substantive*].

69. Si un projet est entièrement approuvé, les secrétariats nationaux contribuent à sa mise en œuvre. A ce titre, chaque secrétariat national assume la charge d'administrer plusieurs projets<sup>36</sup>. Il est admis que si un pays ne peut pas provisoirement participer à la mise en œuvre d'un projet, en raison de difficultés financières par exemple, les autres membres peuvent néanmoins le mettre à exécution. Le pays en question peut se joindre aux autres dès qu'il s'estime en mesure d'assumer ses obligations<sup>37</sup>.

70. Les secrétaires généraux sont responsables du contrôle de la mise en œuvre des projets dans les commissions compétentes. Au cours de leurs réunions périodiques, ils établissent un rapport sur l'état d'avancement des projets dont ils ont la charge. En outre, avant la réunion des ministres des affaires étrangères, le Secrétaire général de l'ANASE attire l'attention des secrétariats nationaux sur les projets dont l'adoption n'a pas été suivie d'exécution<sup>38</sup>.

71. Ce processus semble, malgré certaines lenteurs ou difficultés de coordination, répondre — du moins au stade de l'élaboration — au niveau relativement modeste des activités de l'ANASE. La volonté de s'engager dans un programme plus ambitieux et les exigences du contrôle de l'application des projets en voie d'élaboration ou d'exécution créent de nouveaux besoins et posent la question de la structure de l'ANASE. En particulier, la nécessité d'instituer en commun un ou plusieurs noyaux administratifs permanents et efficaces devient plus concrète et plus pressante<sup>39</sup>.

#### d) Relations extérieures

72. Dans le quatrième considérant de la Déclaration de Bangkok (1967), document de base de l'Association, les signataires se déclarent déterminés à assurer leur sécurité et leur stabilité contre les influences extérieures. A l'occasion de diverses réunions, les ministres des affaires étrangères procèdent à des échanges d'idées sur des problèmes politiques concernant la

<sup>36</sup> En règle générale, les projets de l'ANASE tendent à répondre aux critères suivants: a) être facilement réalisables [*feasibility*]; b) produire des résultats rapides; c) apporter des avantages à chaque pays membre; d) exiger un financement minimal.

<sup>37</sup> CNUCED, « Rapport du Séminaire... » (*op. cit.*), par. 58, p. 11 et 12.

<sup>38</sup> *Ibid.*, par. 59, p. 12.

<sup>39</sup> *Ibid.*, par. 28, p. 6: « Eu égard au niveau actuel d'activité de l'ANASE, les pays membres considèrent que son cadre institutionnel est satisfaisant et bien adapté. Pourtant, le besoin d'une modification du cadre institutionnel de l'Association commence à se faire sentir, notamment en ce qui concerne les secrétariats nationaux. On pense que ce problème sera examiné très sérieusement quand l'ANASE prendra une décision au sujet des recommandations [de l'Equipe des Nations Unies] qui, si elles sont adoptées, entraîneront un élargissement de ses activités de coopération économique. »

région et notamment sur les possibilités de neutralisation. La proposition de constituer une zone neutre en Asie du Sud-Est prévoit une garantie conjointe de l'URSS, des Etats-Unis d'Amérique et de la Chine<sup>40</sup>. Plus récemment, dans le communiqué commun de la quatrième Réunion ministérielle de l'ANASE (Manille, mars 1971), les ministres ont rappelé la nécessité et l'importance d'une étroite consultation et coopération entre leurs représentants dans les forums internationaux et régionaux, afin que les membres de l'ANASE puissent toujours présenter une position commune. Dans la pratique, une certaine consultation s'est progressivement instaurée au sein de la CEAEO, de l'Assemblée générale des Nations Unies et de la CNUCED au sujet de problèmes qui affectent la région dans son ensemble<sup>41</sup>.

73. Mais c'est face à la Communauté économique européenne et aux effets de son élargissement sur le commerce mondial que l'ANASE cherche à définir une position commune et à se présenter en tant qu'ensemble. A la suite d'entretiens préparatoires qui se sont déroulés en mars 1972, une première rencontre officielle entre une délégation de l'ANASE et la Commission des Communautés européennes a eu lieu le 16 juin 1972<sup>42</sup>. Après un examen des questions concernant les échanges commerciaux et le futur système des relations commerciales dans le monde, le chef de la délégation a souligné l'utilité d'une institutionnalisation du dialogue entre la Communauté économique européenne et l'ANASE; les deux parties ont estimé souhaitable de mettre sur pied un organe permanent. A cet effet, l'ANASE a déjà créé le Comité spécial de coordination (SCCAN) à Bangkok ainsi qu'un comité à Bruxelles (ABC) réunissant les ambassadeurs des pays membres. Cet exemple montre que, lorsque la nécessité s'en fait sentir, les membres de l'ANASE sont prêts à adopter des solutions institutionnelles qui répondent à leurs besoins<sup>43</sup>.

74. Au sein de la CEAEO, l'ANASE prend graduellement la forme d'un groupement sous-régional susceptible de contribuer au développement de la région<sup>44</sup>. D'autre part, l'Equipe des Nations Unies a pour mission d'étudier des projets en qualité de consultant technique et en liaison avec un comité consultatif spécial de l'ANASE (composé de hauts fonctionnaires économistes des pays membres), établi pour considérer les recommandations de l'Equipe et guider les travaux de celle-ci. Le choix des projets à réaliser et les décisions concernant les priorités reviennent aux ministres des affaires étrangères de l'ANASE. Au cours de leur réunion

<sup>40</sup> Ces propositions des cinq pays de l'ANASE, autrefois accueillies fraîchement par l'URSS, semblent recouper à présent le projet soviétique de « système de sécurité collective » dans cette région et intéresser le Gouvernement soviétique (voir *Le Monde*, Paris, 3 octobre 1972).

<sup>41</sup> Voir le discours de M. E. Maceda, secrétaire d'Etat au commerce et à l'industrie et chef de la délégation des Philippines, prononcé à Manille, le 12 mars 1971, lors de la quatrième Réunion ministérielle de l'ANASE.

<sup>42</sup> La délégation de l'ANASE était conduite par le Ministre du commerce de l'Indonésie.

<sup>43</sup> Voir le communiqué de presse conjoint, Bruxelles, 16 juin 1972.

<sup>44</sup> Voir le discours de M. A. Malik, ministre des affaires étrangères d'Indonésie, prononcé à Manille, en mars 1971, lors de la quatrième Réunion ministérielle de l'ANASE.

de mars 1971, ceux-ci ont examiné le rapport préliminaire de l'Equipe des Nations Unies sur la coopération économique dans l'ANASE et ont donné des directives pour que les études sectorielles soient poursuivies<sup>45</sup>. Les options fondamentales qui pourront en être dégagées permettront de donner un contenu concret à l'intégration sous-régionale.

75. En effet, l'Equipe des Nations Unies a défini les objectifs de la coopération économique ainsi que les techniques qui permettraient de la mettre en œuvre en matière de commerce et d'industrie (libéralisation sélective, introduction des économies d'échelle dans l'industrie, notamment par le recours aux accords de complémentarité ou aux accords « globaux » ou « package deal » qui consistent à attribuer certaines industries à tel ou tel pays membre); elle a en outre présenté des études sur des secteurs et des projets (par exemple, projet sur l'industrie forestière). Sur la base de ces programmes à long terme, les négociations pourraient s'ouvrir entre les pays membres de l'ANASE en vue de la mise sur pied d'un traité-cadre comprenant un ensemble institutionnel fondé sur l'expérience et sur les besoins.

<sup>45</sup> Voir le communiqué commun de la quatrième Réunion ministérielle de l'ANASE, Manille, 13 mars 1971, par. 9.

## Chapitre II

### INTÉGRATION RÉGIONALE : COMMUNAUTÉ DE L'AFRIQUE DE L'EST, UNION DOUANIÈRE ET ÉCONOMIQUE DE L'AFRIQUE CENTRALE, MARCHÉ COMMUN DE L'AMÉRIQUE CENTRALE, GROUPE ANDIN

#### A. — Communauté de l'Afrique de l'Est

##### 1. INSTITUTIONS ET ACTEURS <sup>46</sup>

###### a) Principales institutions

###### i) Autorité

76. L'Autorité est l'institution souveraine dans laquelle se concentrent tous les pouvoirs importants de la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE). Il a été prévu que les chefs d'Etat membres de l'Autorité se réuniraient trois fois par an en séance régulière. Dans la pratique, ce nombre n'a pas été toujours atteint, notamment en 1969. D'autre part, depuis la crise entre l'Ouganda et la Tanzanie, l'Autorité ainsi que d'autres institutions inter-gouvernementales de la CAE n'ont pas tenu de réunion officielle.

77. Participent aux réunions le Secrétaire général (qui en tient les procès-verbaux) ainsi que les ministres de la Communauté. Les membres de l'Autorité peuvent demander à d'autres responsables des services de la CAE de prendre part à ces réunions (présidents directeurs généraux des corporations, ministres adjoints, membres d'un conseil, fonctionnaires de la Communauté). La procédure de vote de l'Autorité est la règle de l'unanimité. En fait, toutes les décisions de la CAE sont fondées sur la bonne volonté des présidents des Etats membres. En effet, le règlement de procédure dit que chaque membre de l'Autorité peut faire enregistrer son opposition à une proposition qui a été soumise à l'Autorité; tant que son objection n'a pas été levée la proposition n'est pas discutée.

###### ii) Les ministres de l'Afrique de l'Est

78. C'est l'institution la plus originale : les ministres de l'Afrique de l'Est sont proposés par les Etats membres et nommés par l'Autorité; ils

<sup>46</sup> Voir l'ouvrage d'I. Doimi di Delupis (née Detter), *The East African Community and Common Market*, Londres, Longman, 1970.

constituent à trois le Comité des ministres de la Communauté. Le Traité de coopération de l'Afrique de l'Est <sup>47</sup> prévoit que l'Etat qui désigne un ministre communautaire doit lui accorder le statut de ministre dans son gouvernement et lui permettre d'assister et de prendre la parole aux réunions du Conseil des ministres (art. 51.6). Dans la pratique, les ministres de la Communauté siègent dans leurs gouvernements respectifs surtout lorsque les affaires de la CAE y sont traitées, mais ils sont établis en permanence à Arusha, siège de la Communauté. Ils ont une double allégeance, à la fois nationale et communautaire; leur rôle est d'autant plus important que souvent ils exercent une influence réelle sur le plan national. A côté de chaque ministre, l'Autorité nomme un ministre adjoint, assurant ainsi un lien plus étroit avec l'organe communautaire (ces postes de ministres adjoints sont parfois qualifiés d'inutiles dans le système institutionnel).

79. Du point de vue fonctionnel, chaque ministre est responsable d'un grand secteur de la Communauté correspondant au Conseil dont il assure la présidence. Un secrétaire — haut fonctionnaire communautaire — est chargé d'assister chaque ministre et de diriger les services dans son secteur. Les ministres se réunissent avec le Secrétaire général et, si nécessaire, en présence d'autres fonctionnaires de la Communauté aussi fréquemment qu'il est utile.

###### iii) Les Conseils

80. Sur les cinq Conseils, deux ont des fonctions consultatives : le Conseil consultatif de l'économie et de la planification, et le Conseil de la recherche et des affaires sociales. Par contre, les Conseils du marché commun, des communications et des finances ont certains pouvoirs de décision.

81. A l'exception du Conseil des finances qui comprend les trois ministres de la CAE et les trois ministres des finances des pays membres, les quatre autres Conseils sont composés, outre les trois ministres de la CAE, de neuf membres (trois par pays) ayant rang de ministre. A titre d'exemple, le Conseil des communications comprend non seulement les trois ministres communautaires et les trois ministres des communications, mais également deux ministres par pays (Kenya : ministres de la santé et du tourisme; Ouganda : ministres du commerce et de l'industrie, et du plan; Tanzanie : ministres du commerce et de l'industrie, et de l'agriculture). Il en va de même du Conseil consultatif de l'économie et de la planification qui est formé de trois ministres communautaires, de trois ministres de la planification ainsi que de six autres ministres (Kenya : ministre de l'information — autrefois responsable du plan — et ministre de l'agriculture; Ouganda et Tanzanie : ministres du commerce et de l'industrie, et des finances).

<sup>47</sup> Signé le 6 juin 1967 par le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie (à l'exclusion de Zanzibar). Pour le texte du Traité, voir *The Treaty for East African Co-operation*, Kampala, décembre 1967, ou *Basic Documents on African Affairs*, édit. J. Brownlie, Oxford, Clarendon Press, 1971, p. 63.

82. En dehors des membres du Conseil, participent à ces réunions des fonctionnaires appartenant aux différents ministères compétents, le Secrétaire général ainsi que le Conseiller de la Communauté, le secrétaire du secteur concerné ainsi que tout fonctionnaire de la Communauté ou d'une corporation dont la présence est requise par les affaires en discussion. Les directeurs généraux et les présidents des corporations sont autorisés (selon l'alinéa c du paragraphe 7 de l'annexe II du Traité) à prendre part et à prendre la parole dans toute réunion du Conseil des communications qui discute d'une affaire relative à leur corporation. Quant à la fréquence de ces réunions, chaque conseil tient au moins quatre réunions par an. A titre d'exemple, le Conseil consultatif de l'économie et de la planification s'est réuni quatre fois en 1970 pour commencer la préparation du plan quinquennal de la CAE portant sur a) les services du Fonds général et les corporations; et b) la coordination des plans nationaux des pays membres dans les domaines industriel, touristique, des transports et des communications. De son côté, le Conseil des communications a tenu 24 réunions en trois ans, d'une durée de deux jours chacune. Il va de soi que les réunions fréquentes de ces cinq conseils, auxquels assistent souvent les mêmes ministres et les mêmes hautes personnalités (par exemple, ministres du commerce et de l'industrie, ministres des finances), n'ont pas laissé de soulever des problèmes : problèmes des déplacements, des surcharges, du report des réunions, etc. Face à ces problèmes auxquels sont confrontés la plupart des groupements d'intégration économique, la CAE a pris des dispositions en vertu desquelles les Conseils sont tenus de fixer, toutes les fois qu'ils se réunissent, la date de leur prochaine réunion qui ne peut être modifiée ensuite qu'avec l'approbation des trois chefs d'Etat<sup>48</sup>. De ce fait, l'organisation des réunions des Conseils est devenue plus rationnelle : le programme, les ordres du jour et le lieu des réunions peuvent être établis à l'avance; en outre, il est possible de prévoir des réunions de plusieurs conseils en un même lieu, ce qui permet aux participants d'assister aux réunions de plusieurs conseils. Cette organisation permet une grande économie de temps et de ressources et contribue à éviter les inconvénients qui résultent de la multiplicité des Conseils dans la CAE.

83. Ces conseils spécialisés de niveau ministériel assurent le contrôle du fonctionnement de la CAE et la coordination entre les affaires communautaires et les affaires nationales. Ils sont essentiellement intergouvernementaux, malgré la présence des ministres communautaires. Le point de vue de la Communauté y est représenté par ceux-ci ainsi que par le Secrétaire général, le secrétaire et les membres des services communs ou des corporations qui y assistent.

#### iv) Le Secrétariat général et les services administratifs

84. Selon l'article 63 du Traité, le Secrétaire général est nommé par l'Autorité. Fonctionnaire exécutif principal de la CAE, il est secrétaire de l'Autorité ainsi que du Comité des ministres et des Conseils et en même temps chef de la fonction publique de la Communauté. A ce titre, il est

<sup>48</sup> CNUCED, « Rapport du Séminaire... » (op. cit.), par. 20, p. 4.

responsable devant l'Autorité de l'efficacité générale du service administratif, de la coordination des activités des fonctionnaires de la Communauté et, en général, de l'organisation de l'appareil exécutif. Les secrétaires et les chefs de département sont responsables devant le Secrétaire général et ils sont obligés de maintenir des contacts étroits avec le Secrétaire général qui peut, à tout instant, les convoquer pour des réunions.

85. Cependant, les trois secrétaires relèvent en même temps des ministres communautaires. En effet, chaque ministre exerce des fonctions de direction et de contrôle sur un des trois secrétariats qui constituent le secrétariat central de la Communauté<sup>49</sup>. De la sorte, ces secrétariats sont soumis à la fois au contrôle hiérarchique du Secrétaire général et à la direction des ministres. La répartition de leurs tâches et de leurs responsabilités se fait selon le principe suivant : la direction politique incombe aux ministres communautaires, alors que les activités opérationnelles et administratives relèvent du chef de l'administration centrale. Mais, dans la pratique, la distinction entre directives politiques et action administrative semble difficile à maintenir.

86. Le nombre de fonctionnaires et d'employés est considérable : à titre d'exemple, les services administratifs communs (Secrétariat général avec différents secrétariats et différents départements) comprennent environ 4 500 fonctionnaires et employés. En outre, dépendent de cette organisation communautaire un ensemble de services spécialisés de recherche ou des services opérationnels qui, à leur tour, comprennent environ 3 500 fonctionnaires et employés (voir ci-dessous les paragraphes 90 à 93). Autre exemple : le Secrétariat général proprement dit comprend 57 personnes, le Secrétariat du Conseil du marché commun 160 et le Secrétariat des finances et de l'administration plus de 450 personnes. D'un autre côté, le département des douanes, y compris le service de la taxe de transfert, compte 2 565 personnes alors que le département de l'impôt sur le revenu totalise plus de 1 070 personnes.

87. Une administration aussi importante a aussi un budget considérable : les dépenses estimatives pour 1970/71 se montent à 226 274 598 shillings (environ 31,7 millions de dollars des Etats-Unis). Cette somme ne comprend pas les dépenses d'investissement qui se montent pour la même année à 74,5 millions de shillings (environ 10,4 millions de dollars des Etats-Unis).

#### b) Organes consultatifs et organismes spécialisés

##### i) Organes consultatifs

88. A titre d'exemple, le Comité permanent pour le marché commun, qui assiste le Conseil correspondant, est composé de quatre à sept membres participants par pays ainsi que d'une dizaine de fonctionnaires du Secrétariat du marché commun et des affaires économiques de la CAE. Une

<sup>49</sup> Voir R. Ouko (Ministre kényen de l'Afrique de l'Est), « The institutional framework of the East African Community with special reference to the East African Common Market arrangements » (multicopié), Arusha, 1971, par. 12, p. 4.

commission, composée de représentants des ministères des finances et des ministères du commerce et de l'industrie, examine toute demande relative au tarif extérieur commun et formule des avis à l'intention des ministres des finances.

89. Autre exemple : le Conseil consultatif de l'économie et de la planification a créé le Comité des responsables de la planification. Ce comité, qui est présidé par le chef du Secrétariat du marché commun et des affaires économiques de la CAE, est composé de trois représentants officiels par pays membre (un parmi ces trois représentants doit être un secrétaire principal permanent responsable de la planification et des affaires économiques); il comprend également les secrétaires des deux autres secteurs : finance et administration, et communications et recherches. Le Comité a créé à son tour plusieurs sous-comités, de l'agriculture et du tourisme par exemple. Le premier se compose d'un président et d'un secrétaire du sous-comité, nommés par le président du Comité, ainsi que de trois représentants gouvernementaux nommés par chaque pays membre et trois fonctionnaires de la Communauté. Le secrétariat du sous-comité est assumé par le Secrétariat du marché commun et des affaires économiques de la CAE. Des sous-comités semblables existent également dans les domaines de l'industrie, des statistiques et des transports et communications. Ces organes consultatifs, dont la création correspond à un besoin concret, sont composés essentiellement de représentants des gouvernements.

## ii) Services communs

90. Un des traits les plus originaux de la CAE est sans conteste l'existence de services communs : notamment, quatre grandes corporations dans les domaines des chemins de fer, des transports aériens, des ports et des postes et télégraphes. Ces quatre grandes corporations occupent environ 68 000 personnes qui se répartissent de la façon suivante : chemins de fer, 50 000; transports aériens, 6 000; ports, 5 000; postes et télégraphes, 7 000.

91. Selon R. Ouko, les corporations sont dotées d'une certaine autonomie sous la direction politique de leurs conseils et sous le contrôle général du Conseil des communications et de l'Autorité. Chacune des corporations a un conseil de direction composé généralement d'un président nommé par l'Autorité, d'un directeur général nommé également par l'Autorité ainsi que de six membres dont trois nommés par les pays membres (un par pays) et les trois autres par l'Autorité. Dans le cas de la Corporation des transports aériens, il y a huit membres (en dehors du président et du directeur général), dont six sont nommés par les pays (deux par pays) et deux par l'Autorité. Le budget de chaque corporation est approuvé par son conseil de direction et n'est pas soumis à l'Assemblée législative à l'exemple du budget des services du Fonds général. Découlant de leur capacité d'auto-financement, cette formule leur garantit une certaine indépendance à l'égard des influences politiques directes. C'est ainsi que les corporations ont été en mesure d'accomplir leur tâche avec un minimum d'inconvénients durant la crise politique qu'a connue la CAE en 1971<sup>50</sup>. Néanmoins, malgré cette

<sup>50</sup> *Ibid.*, par. 50, p. 13 et 14.

autonomie fonctionnelle des corporations, des pouvoirs importants de contrôle sont concentrés dans l'Autorité. Au Kenya et en Ouganda, les membres de l'Assemblée législative sont nommés; en Tanzanie, ils sont élus par l'Assemblée nationale<sup>51</sup>. De ce fait, ces organismes fonctionnels ne sont pas entièrement à l'abri des effets qui peuvent résulter de désaccords politiques à l'échelon le plus élevé. La Corporation des ports a été privée pendant un certain temps d'un directeur général, faute de réunions à l'échelon de chefs d'Etat; un comité de direction a en fait exercé les fonctions de directeur général.

92. Les services communs spécialisés sont au nombre d'une vingtaine dans différents secteurs de la recherche (recherche industrielle, agriculture, santé, etc.), ainsi que dans les secteurs opérationnels, à l'exemple du département de l'aviation civile. Leurs effectifs sont d'environ 3 800 personnes.

93. La Banque de développement de l'Afrique orientale a également un conseil de direction et un directeur général nommé par l'Autorité après consultation du Conseil. Le Conseil de la Banque comprend, en dehors du président directeur général, trois directeurs et trois directeurs suppléants (un par pays membre). La Banque dispose d'un capital autorisé de 400 millions de shillings (environ 56 millions de dollars des Etats-Unis).

## c) L'Assemblée législative et le Tribunal de la Communauté

94. L'Assemblée législative, qui vote des lois à la majorité et les soumet pour approbation à l'Autorité, est composée des membres suivants : ministres et ministres adjoints de la Communauté, Président de l'Assemblée, Secrétaire général de la Communauté, Conseiller juridique, et 27 membres parlementaires (9 par pays) nommés ou élus selon les procédures propres à chaque Etat membre. Elle exerce à la fois un contrôle législatif général et un contrôle sur les activités de la CAE<sup>52</sup>. L'Assemblée a pour objet d'approuver les programmes, les lois et d'exercer un certain contrôle budgétaire. Les affaires de la Communauté y sont discutées en séance publique.

95. Quant au Tribunal de la Communauté prévu à l'article 32 du Traité, il n'a pas encore été constitué, en raison des difficultés qu'il y a à réunir les personnalités compétentes. Il semble néanmoins que l'on s'achemine vers la constitution du Tribunal. Par ailleurs, si les conflits ne trouvent pas de solution au niveau des Conseils, ils sont arbitrés par l'Autorité<sup>53</sup>.

<sup>51</sup> CNUCED, « Rapport du Séminaire... » (*op. cit.*), par. 22, p. 4. Parmi les membres de l'Assemblée législative on compte non seulement des parlementaires mais aussi des universitaires et des hommes d'affaires, du Kenya notamment.

<sup>52</sup> Ouko, « The institutional framework... » (*op. cit.*), par. 51, p. 14. R. Ouko remarque qu'il y a également un contrôle législatif général dû au fait que les rapports annuels des corporations sont discutés par l'Assemblée législative et que celle-ci vote les projets de loi qui affectent les corporations.

<sup>53</sup> Il existe également dans la Communauté une cour d'appel pour l'Afrique de l'Est, qui a compétence pour se prononcer sur les recours provenant des cours des Etats membres selon les lois en vigueur dans chacun d'entre eux (art. 81 du Traité). Le Tribunal du travail (The East African Industrial Court) de l'Afrique de l'Est, composé de présidents des tribunaux du travail des Etats membres, connaît des plaintes et des recours des fonctionnaires et employés des services de la Communauté et des corporations (art. 85 du Traité).

d) *Coordination au niveau national et organisations professionnelles*

96. La coordination est organisée essentiellement par les bureaux de la Présidence dans chaque pays (autrefois par les ministères des affaires étrangères ou du Trésor), ces bureaux étant les principaux organes de liaison avec la CAE en dehors des ministres communautaires. A différents niveaux se sont constitués des groupes de travail et des comités qui réunissent, selon les matières, les responsables de différents ministères qui participent aux conseils et comités de la Communauté : ministères de l'économie, des finances, du développement ou de l'industrie, ainsi que différents instituts publics, Banque centrale, etc. En règle générale, avant la réunion d'un comité ou d'un conseil de la Communauté, des conseillers des ministres tiennent des réunions au cours desquelles ils discutent des points de l'ordre du jour et préparent des dossiers pour les ministres. (Au besoin, une discussion directe a lieu avec le ministre.) C'est en fait un réseau relativement restreint de personnes qui, depuis des années, s'occupent des affaires de la Communauté. En principe, la coordination aux niveaux nationaux semble bonne, sauf pour l'Ouganda.

97. Les organisations professionnelles ne se sont pas constituées au plan de la Communauté. Leur action essentielle se situe au niveau des gouvernements et des ministères nationaux, par l'intermédiaire desquels ils cherchent à exercer une influence sur les Conseils. Les départements de la Communauté ont parfois des contacts officieux avec certaines organisations professionnelles nationales. Ce manque d'organisation professionnelle communautaire peut s'expliquer par les différences structurales de production et de distribution qui existent dans les pays membres et qui rendent plus difficile la cohésion entre ces différents organismes. Une exception est à signaler : les contacts et les négociations entre services communs et syndicats ouvriers. Ainsi, la récente négociation entre les services de l'aviation civile et les différents syndicats<sup>54</sup>.

2. PROCESSUS DE DÉCISION,  
ACTES COMMUNS ET RELATIONS EXTÉRIEURES

a) *Répartition des pouvoirs*

98. Les pouvoirs importants sont concentrés dans l'Autorité qui a la direction générale et le contrôle de la Communauté, des corporations, des services et instituts communs et de la Banque de développement de l'Afrique orientale. L'Autorité nomme les ministres, le secrétaire général, les directeurs généraux des corporations, de la Banque, etc. D'autre part, elle peut donner des directives aux Conseils, aux ministres et aux corporations; l'Autorité détient la décision ultime puisqu'elle doit approuver les actes et les lois communautaires selon l'article 59 du Traité et leur donner

<sup>54</sup> Le syndicat de l'Afrique orientale, en Ouganda, un syndicat en Tanzanie, deux syndicats (dont celui de la Communauté de l'Afrique de l'Est) au Kenya.

force exécutoire; de même, c'est elle qui approuve en définitive le budget de la Communauté et qui constitue une instance de recours pour les Conseils et autres institutions ou corporations. L'Assemblée législative exerce une fonction législative et budgétaire qui, cependant, demeure soumise à l'approbation de l'Autorité. Quant aux ministres (art. 51), ils assistent l'Autorité dans la préparation de ses décisions, exécutent ses directives et lui servent de conseillers. Dans l'ensemble, ce sont les ministres qui préparent les décisions de l'Autorité. D'autre part, les ministres président les Conseils dans la Communauté et sont également rapporteurs des projets de loi à l'Assemblée législative. A ce titre, ils préparent des projets de décision qui sont soumis à l'Assemblée ou aux Conseils. En outre, les ministres peuvent décider des questions de politique générale qui n'ont pas besoin d'être soumises à l'Autorité; de même, ils exercent les pouvoirs qui leur sont délégués ou confiés par l'Autorité. Enfin, le Comité des ministres se préoccupe des conflits d'intérêt qui peuvent exister entre les ministres eux-mêmes ou entre les départements du secrétariat dont ils ont la responsabilité quotidienne.

99. Le Conseil consultatif de l'économie et de la planification et le Conseil de la recherche et des affaires sociales assistent les pays membres à titre consultatif et exercent les fonctions de conseillers de l'Autorité. Ne disposant pas de pouvoir propre, ils préparent et élaborent des propositions et des études. D'ailleurs, ces mêmes fonctions sont également exercées par les trois autres Conseils. Ceux-ci ont cependant aussi des pouvoirs propres : ainsi, le Conseil des finances examine et approuve les projets de budget et les plans d'investissement des corporations; le Conseil des communications exerce un contrôle sur les corporations, approuve les plans et les travaux proposés par leurs conseils de direction auxquels il peut également adresser des directives.

100. C'est cependant le Conseil du marché commun qui a les attributions les plus amples et les plus importantes : l'article 30 du Traité précise qu'il doit assurer et contrôler le fonctionnement et le développement du Marché commun, régler les problèmes que soulève l'application du Traité dans le domaine du Marché commun, examiner les plaintes ou les questions concernant la non-application de certaines obligations découlant du Marché commun et, à ce dernier titre, adresser des directives obligatoires ou des recommandations aux pays membres. En matière de contrôle, il doit prendre des décisions concernant l'application des mesures prévues par le Traité (suppression des taxes, des restrictions quantitatives, etc.). Selon l'article 20 du Traité, il doit, s'il est saisi par un Etat, se prononcer sur les faits et décider éventuellement de la suppression de la taxe de transfert. Enfin, dans les relations commerciales et économiques avec d'autres pays ou organisations, le Conseil remplit un rôle consultatif.

101. Le Secrétariat général exerce les fonctions suivantes : son secrétaire général est chef de l'administration commune, il est aussi le secrétaire de l'Autorité et du Comité des ministres et il assure différents services pour les Conseils et les autres institutions. Par ailleurs, le Secrétariat général exerce un contrôle continu sur le fonctionnement du Marché commun et, à ce propos, présente ses conclusions sous forme de rapports au Conseil.

Enfin, il exécute de nombreux travaux, prépare des études, assume une tâche de collecte et de diffusion de l'information dans la Communauté.

#### b) *Modèle de décision*

102. Le processus de décision se conforme à un modèle général. L'initiative provient souvent soit des Etats membres qui préparent des projets dans leurs administrations, soit des départements du secrétariat. Mais elle peut aussi avoir d'autres origines : l'Autorité peut par exemple lancer des projets sous forme de directives à l'adresse du Comité des ministres et des Conseils de la Communauté ou des corporations; le conseil de direction d'une corporation peut faire des propositions qui sont examinées par le Conseil des communications et, si elles ont des incidences financières, par le Conseil des finances; de même, un groupe de fonctionnaires du Secrétariat général ou des administrations nationales, ou l'un des trois secrétaires ou le Secrétaire général, peuvent lancer des initiatives; enfin, les demandes ou les revendications de particuliers, notamment dans le cadre des licences dans le domaine industriel, peuvent donner lieu à des décisions prises par des autorités administratives ou, au besoin, par l'un des Conseils. C'est par tous ces moyens différents que peut se déclencher le processus de décision.

103. Dans l'élaboration des projets, le rôle essentiel est joué par les ministres, les Conseils compétents et les départements du Secrétariat général. Ainsi, le sous-comité de tourisme du Comité des responsables de la planification a présenté à ce dernier une première proposition concernant l'étude des zones contiguës de la mer et des lacs. En juillet 1970, le Comité l'a examinée, puis l'a présentée avec des retouches mineures au Conseil. En septembre 1970, le Conseil l'a approuvée en lui donnant une forme plus synthétique. Il faut souligner le rôle essentiel, dans cette phase, des membres des comités et des sous-comités ainsi que du Secrétariat. Quant à l'approbation, elle intervient à un troisième stade au niveau des Conseils et des ministres, puis à celui de l'Assemblée législative et de l'Autorité. Au niveau des Conseils, le rôle prépondérant est joué par les pays membres et par les ministres qui exercent sur les décisions un contrôle d'autant plus strict que l'unanimité est exigée à ces différents stades. Le Secrétariat intervient tout au long du processus, son rôle dans l'élaboration de projets étant surtout technique. Après ce filtre que constituent les Conseils et, en particulier, le Comité des ministres, c'est l'Assemblée législative qui se prononce. Enfin, les décisions deviennent obligatoires après leur approbation par l'Autorité et leur mise à exécution par celle-ci.

104. Ce modèle général de décision peut être adapté à différents cas : ainsi, le Conseil du marché commun est le seul habilité à adresser des directives aux Etats membres, le processus de décision s'arrêtant au niveau du Conseil en cas d'accord. En revanche, lorsque le Conseil ne réussit pas à se mettre d'accord sur une question, l'Autorité peut s'en saisir et lui adresser des directives si elle le juge opportun.

105. Bien que plus autonome, le processus de décision dans les corporations s'insère également dans le système de la Communauté. Dans la Corporation des ports, par exemple, on élabore le programme qui, approuvé par le conseil de direction, est soumis au Conseil des communications. L'approbation finale du programme, permettant de planifier des investissements, est accordée par l'Autorité. A la suite de ces différentes phases et après approbation à l'unanimité, la Corporation peut présenter des demandes auprès des organismes de financement internationaux. Ce processus semble long, d'autant que l'unanimité au Conseil n'est pas toujours facile à réaliser. Cependant, en cas de désaccord, il y a toujours possibilité de recourir à l'Autorité. Mais le recours est rarement utilisé et sert davantage comme une arme ou une menace dans la négociation. En conclusion, ce processus est marqué par une empreinte essentiellement intergouvernementale. Relativement effacé, et ne disposant pas de grands pouvoirs d'initiative ou de pouvoirs propres, le Secrétariat général ne semble pas en mesure de compenser l'aspect de négociation intergouvernementale du processus de décision, processus qui dépend largement de la bonne volonté des pays membres.

106. En apparence simple, ce processus de décision est cependant assez compliqué du fait, notamment, de la complexité institutionnelle et d'une certaine dispersion de pouvoirs entre les différents Conseils. Celle-ci alourdit tout le processus, d'autant plus que les Conseils, tout en ayant un rôle important dans l'élaboration des décisions, ne disposent en général que de pouvoirs limités. A quelques exceptions près — qui concernent notamment le Conseil du marché commun et le Conseil des communications —, l'essentiel des pouvoirs demeure, en dernière instance, entre les mains de l'Autorité.

#### c) *Actes communs et leur portée*

107. Dans la CAE, les actes communs prennent la forme de lois ou d'actes communautaires qui sont adoptés par l'Assemblée législative, approuvés et mis en vigueur par l'Autorité. Ils ont force de loi dans les pays membres dès leur publication dans la *Gazette officielle*<sup>55</sup>. Ils obligent les Etats membres et les personnes qui y résident, les services communs et l'administration communautaire. Par ailleurs, l'Autorité peut formuler des directives à l'adresse des ministres, des services communs et autres institutions communautaires. A titre exceptionnel, le Conseil du marché commun est habilité à adresser des directives obligatoires aux pays membres selon l'article 30 du Traité; il peut également formuler des recommandations et des avis. En principe, ces actes communs s'adressent essentiellement aux Etats membres et aux institutions communautaires, bien que le Parlement du Kenya ait prescrit que les actes de la Communauté, selon l'annexe X du Traité, ont force obligatoire au Kenya. De ce fait, on peut estimer que

<sup>55</sup> Selon la remarque de R. Ouko, un des aspects originaux de la Communauté est le fait que les lois adoptées par l'Assemblée législative et approuvées par l'Autorité ont force de loi dans chaque Etat membre et ont la primauté sur les lois nationales dans la mesure où celles-ci sont incompatibles avec celles-là. [Ouko, « The institutional framework... » (*op. cit.*), par. 13, p. 4.]

la loi communautaire exerce des effets obligatoires et immédiats à l'égard des citoyens, effets qui pourraient être amplifiés par la réglementation des entreprises multinationales. Cependant, la Communauté porte la double caractéristique de relations médiates entre les institutions communautaires et les Etats membres, ainsi que d'une tendance à créer des rapports immédiats par le truchement de lois et d'actes communautaires. Les rapports directs — nombreux et importants — sont principalement le fait des services communs et des corporations. Mais les relations de type intergouvernemental conservent leur importance, comme le démontrent notamment les recours au Conseil présentés par les Etats membres dans le cadre du Marché commun; le même système est adopté pour le Tribunal. Celui-ci n'étant pas en fonction, dans la pratique les plaintes ou les recours sont présentés au Secrétariat général, au Conseil et, si besoin est, à l'Autorité. Par ailleurs, aux relations directes entre corporations et individus ou entreprises correspondent des sanctions et des recours directs.

#### d) Relations extérieures

108. Dans la CAE, les négociations peuvent être menées en commun par les pays membres en vue de l'adhésion d'un pays tiers à la Communauté ou à une corporation<sup>56</sup>. Dans l'exemple de l'accord conclu avec la Communauté économique européenne, les négociations ont été menées en commun et l'Accord d'Arusha a été conclu et signé par les pays membres<sup>57</sup>. Dans ce processus, le rôle fondamental revient aux pays membres, aux ministres communautaires et au Secrétariat général. Le Conseil du marché commun peut également jouer un certain rôle, notamment de promotion, dans l'établissement de relations économiques et commerciales plus étroites avec les pays tiers ou avec des organisations internationales.

109. L'adhésion du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord — principal fournisseur et principal client de la CAE<sup>58</sup> — crée une situation nouvelle : la Communauté économique européenne élargie fournira plus de la moitié des importations de la CAE et absorbera plus du tiers de ses exportations; cette position de partenaire privilégié pourrait même gagner en importance si les possibilités d'exportations qu'offre la Communauté ancienne des Six étaient mises à profit. Ainsi, au lieu d'une meilleure répartition, le commerce de la CAE s'oriente vers une concentration majeure sur la Communauté élargie. Dans ces conditions, un des problèmes vitaux pour les pays de la CAE sera l'aménagement de leurs relations futures avec la Communauté économique européenne élargie, à savoir la révision de l'Accord d'Arusha ou l'adhésion à la Convention

<sup>56</sup> Dans les négociations en vue de l'adhésion des pays tiers (Ethiopie, Zambie), une équipe *ad hoc* a été désignée.

<sup>57</sup> Le premier accord d'association avec la Communauté économique européenne a été signé à Arusha le 26 juillet 1968, le deuxième une année plus tard à Arusha le 24 septembre 1969.

<sup>58</sup> En 1969, les importations en provenance du Royaume-Uni étaient de 70,9 millions de livres sterling sur un total de 233,4 (un tiers des importations totales), tandis que les exportations des pays de la CAE à destination du Royaume-Uni représentaient 52,9 millions sur un total de 225 (un quart des exportations de la région).

de Yaoundé<sup>59</sup>. C'est dire que les relations extérieures, et partant la capacité des pays de la CAE de présenter un front uni face à la Communauté économique européenne, constitueront une épreuve de solidarité régionale. D'autant que, pour l'heure, ces relations sont régies par des règles et des démarches pragmatiques.

## B. — Union douanière et économique de l'Afrique centrale

### 1. INSTITUTIONS ET ACTEURS

#### a) Principales institutions

##### i) Conseil des chefs d'Etat

110. L'organe suprême de l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale (UDEAC) est un conseil des chefs d'Etat qui se réunit normalement une fois par an et auquel participent nécessairement les présidents des pays membres de l'organisation (le quorum exigé est au minimum de trois chefs d'Etat présents). La présidence du Conseil est assumée à tour de rôle par l'un des chefs d'Etat. A ces réunions prennent part les ministres, les experts qui assistent les chefs d'Etat ainsi que le Secrétaire général de l'UDEAC<sup>60</sup>. Celui-ci est notamment chargé de rapporter sur chaque affaire examinée par le Conseil et de tenir les procès-verbaux. Le Conseil est investi de larges pouvoirs et prend toutes ses décisions à l'unanimité des membres; pour certains cas urgents, il peut procéder à des décisions par correspondance et à la consultation à domicile des membres du Conseil sur décision de son président (voir l'article 8 du Traité instituant l'UDEAC<sup>61</sup>).

##### ii) Comité de direction

111. Le Comité de direction est composé, selon l'article 11 du Traité, par le ministre des finances ou son représentant et le ministre chargé des problèmes du développement économique ou son représentant. Selon le Traité, le Comité ne peut siéger valablement que si tous les Etats sont représentés au moins par un ministre (art. 16); c'est d'ailleurs une condition également pour qu'une délégation puisse disposer d'une voix délibérative. Dans la pratique, la participation des ministres est largement assurée : ainsi, lors de la session du Comité de direction qui s'est tenue à Douala du 27 au 30 juin 1970, étaient présents les ministres des finances, les ministres chargés des problèmes de développement et les ministres de l'économie et du plan des quatre Etats membres. En outre, d'après le Traité, les membres

<sup>59</sup> Convention d'association entre la Communauté économique européenne et les Etats africains et malgache associés à cette Communauté, signée à Yaoundé le 29 juillet 1969.

<sup>60</sup> Les dossiers confidentiels sont traités directement par les chefs d'Etat.

<sup>61</sup> Signé à Brazzaville en décembre 1964. Pour le texte français du Traité, voir *Journal officiel de la République gabonaise*, Libreville, 1<sup>er</sup> août 1965, p. 352.

du Comité peuvent être assistés de quatre experts au plus par délégation<sup>62</sup>. Dans la pratique, le nombre des experts nationaux réunis pour préparer les séances du Comité de direction tend à augmenter, variant de 6 à 10; d'autre part, ces réunions ont donné lieu à la constitution d'un comité d'experts qui, sans être prévu par le Traité, devient un rouage important de l'Union car il est chargé d'examiner tous les dossiers qui seront soumis au Comité de direction; réuni pendant 7 à 10 jours avant le Comité de direction, le Comité d'experts prépare la réunion des ministres et formule des avis à leur intention. Le Comité d'experts, dont la composition peut varier selon les sujets étudiés, comprend notamment des conseillers techniques des présidents, des directeurs du budget, des directeurs des douanes, des directeurs des statistiques et d'autres fonctionnaires compétents. Le poids et la compétence de ses membres expliquent le fait que ses avis et propositions ne sont que rarement désavoués par le Comité de direction<sup>63</sup>. Le Secrétaire général et certains de ses collaborateurs prennent également part aux réunions du Comité de direction.

112. Le Comité, qui est présidé à tour de rôle par les ministres de chaque Etat, siège deux ou trois jours, au moins deux fois par an. Dans la pratique cette fréquence a été respectée. Le Comité prend ses décisions à l'unanimité; cependant, le projet d'ordre du jour peut être modifié à la majorité. En cas de désaccord, les affaires litigieuses sont transférées au Conseil des chefs d'Etat, qui tranche.

### iii) Secrétariat général

113. Le Secrétaire général de l'UDEAC est, selon l'article 19 du Traité, secrétaire du Conseil des chefs d'Etat et du Comité de direction. Dans ses fonctions, il est assisté d'un personnel administratif. Nommé par une décision du Conseil pour une durée de trois ans et bien que placé sous l'autorité directe du Président du Conseil en exercice, le Secrétaire général jouit d'une large autonomie qui est garantie expressément par le Traité. En effet, l'article 21 dit que le Secrétaire général et le personnel du Secrétariat général ne pourront ni solliciter ni recevoir d'instructions d'aucun gouvernement et d'aucune entité nationale ou internationale. Ils s'abstiendront de toute attitude incompatible avec leur qualité de fonctionnaires internationaux.

114. Le Secrétaire général est le chef hiérarchique de l'administration de l'UDEAC. Selon le statut du personnel (art. 9), c'est lui qui nomme les fonctionnaires (à l'exception des chefs de division) et agents et c'est lui également qui met fin à leurs fonctions. Selon l'article 11 du même statut, les emplois de la catégorie exceptionnelle et des catégories 1, 2 et 3 doivent respecter le principe d'une répartition équitable entre les Etats membres. Le statut distingue trois types d'emplois : personnel détaché appartenant

<sup>62</sup> Selon le règlement du Comité de direction, les frais de fonctionnement sont inscrits au budget du Secrétariat général, dans la limite de six personnes par délégation (art. 25).

<sup>63</sup> Voir M. Yondo (Cameroun), « Document sur le cadre institutionnel de l'UDEAC », présenté au Séminaire sur le cadre institutionnel de l'intégration économique entre pays en voie de développement (Bangkok, 17-26 janvier 1972) [multicopié; en français seulement], p. 8 et 9.

au corps des fonctionnaires des différents Etats membres<sup>64</sup>, personnel contractuel, et personnel de complément recruté par décision. En comptant le Secrétaire général et le Secrétaire général adjoint, les emplois prévus en 1971 pour l'administration de l'Union étaient de 136, dont 16 postes vacants. La répartition par nationalité de ces postes était la suivante : une douzaine de Camerounais, 5 Gabonais, plus d'une cinquantaine de Congolais et plus d'une trentaine de Centrafricains, ainsi que 12 Français, dont 11 de l'assistance technique et 1 contractuel. En raison de l'importance du Cameroun, il a été convenu que le poste de secrétaire général serait toujours attribué à un Camerounais. Sur la base de cet accord, M. Tchanqué a remplacé un autre Camerounais. Le poste de secrétaire général adjoint est réservé généralement à un ressortissant du Gabon, le plus petit pays de l'Union mais qui jouit du niveau de vie le plus élevé. Le chef de la première Division est un Congolais, alors que la deuxième Division n'a pas de titulaire pour l'instant (ce poste était attribué autrefois au Tchad); le Secrétaire général adjoint cumule ses fonctions avec celles de chef de la deuxième Division<sup>65</sup>.

115. L'organisation de l'ensemble est simple : outre le Secrétariat général proprement dit, il existe deux divisions : la Division des douanes, de la fiscalité et des statistiques, et la Division de la planification industrielle, de l'harmonisation des transports et des télécommunications. Les divisions comprennent respectivement trois et deux départements ainsi qu'il ressort de l'organigramme figurant à l'annexe II de la présente étude. Le nombre de postes dans le secrétariat de l'UDEAC a déjà augmenté, passant de 123 en 1969<sup>66</sup> à 144 postes à l'heure actuelle, dont 22 restent à pourvoir (notamment un contrôleur financier et un chef du service administratif qui devront être recrutés dans la République centrafricaine). Dans un proche avenir, on peut prévoir qu'une forte demande de cadres techniques permanents se fera sentir. Cette demande concernera surtout la deuxième Division, dont le Département de la planification et de l'harmonisation industrielle ne compte que 4 postes, dont 2 au niveau technique (un directeur de département et un expert), et le Département de l'harmonisation des transports et des télécommunications, qui compte trois postes, dont le directeur et un expert. En regard de ces chiffres, la première Division compte plus de 70 personnes. Les Etats membres sont conscients de la situation. C'est pourquoi, lors de la réunion du Comité de direction de décembre 1971, il a été demandé au Secrétaire général de hâter le recrutement d'un spécialiste en économie des transports et d'un spécialiste en matière de postes et de télécommunications. En l'absence de candidats qualifiés dans les Etats membres, il est prévu de recruter temporairement un expert étranger<sup>67</sup>. Cet exemple illustre les difficultés de recrutement de personnel qualifié, qui sont un problème commun à la plupart des institutions d'intégration des pays en voie de développement.

<sup>64</sup> Les fonctionnaires nationaux sont détachés en principe pour une durée de cinq ans; mais tout Etat a la possibilité de rappeler à chaque moment un fonctionnaire. Cette pratique menace la continuité de la fonction publique de l'Union.

<sup>65</sup> Yondo, *op. cit.*, p. 8 et 9.

<sup>66</sup> Voir UDEAC, *Journal officiel*, cinquième année, 1<sup>er</sup> avril 1970, décision n° 14/69.

<sup>67</sup> Yondo, *op. cit.*, p. 9.

116. Les budgets de fonctionnement ont été les suivants au cours des six dernières années :

	Millions de francs CFA	Millions de dollars des Etats-Unis
1966 . . . . .	22,5	40,091
1967 . . . . .	267	1,08
1968 . . . . .	303,8	1,23
1969 . . . . .	278,9	1,06
1970 . . . . .	298,9	1,08
1971 . . . . .	350,6	1,26

En outre, le budget pour l'exercice 1971 prévoit 400 millions de francs CFA (1,44 million de dollars) au titre du budget d'équipement du Secrétariat général de l'UDEAC.

b) *Organes consultatifs et organismes spécialisés*

i) *Organes consultatifs*

117. Dans l'UDEAC, tant le Conseil des chefs d'Etat que le Comité de direction ont la possibilité de créer des commissions et des comités d'étude et de fixer leur composition et leurs compétences. Selon le Traité et selon les règlements de ces deux institutions, le rôle des commissions est d'éclairer par leurs rapports le Comité ou le Conseil sur les affaires qui leur sont soumises. Leurs conclusions ont un caractère d'information qui ne peut préjuger des décisions du Comité. Les commissions peuvent à l'unanimité de leurs membres faire appel à toutes personnes qu'elles estiment susceptibles de pouvoir les éclairer. Parallèlement au Comité d'experts, qui occupe une place centrale et qui s'impose de plus en plus par son efficacité, plusieurs commissions ont été créées et chargées d'étudier des questions spéciales. Le *Bulletin* de l'UDEAC mentionne plusieurs réunions de commissions<sup>68</sup> : Commission de la libre circulation des personnes, de l'harmonisation des législations du travail et des lois sociales, Commission *ad hoc* pour l'harmonisation de l'industrie de la confection en UDEAC, Commission pour l'harmonisation en matière de postes et télécommunications.

118. A titre d'exemple, on pourrait mentionner une commission importante créée en 1970 par un acte du Conseil des chefs d'Etat<sup>69</sup> : il s'agit d'une commission chargée a) d'élaborer, après l'étude du Secrétariat général de l'UDEAC, le plan détaillé de développement industriel de l'Union; b) de suivre les études d'avant-projet et de projet; c) d'adopter le rapport sur le programme d'industrialisation commune; et d) de diriger si nécessaire les négociations et les travaux en vue de la réalisation des projets adoptés. Cette commission est composée de quatre représentants

<sup>68</sup> Voir UDEAC, *Bulletin d'information*, n° 4, mars 1971, p. 48 bis.

<sup>69</sup> UDEAC, acte n° 13/70, du 18 décembre 1970.

par Etat membre, qui peuvent être des personnes physiques ou morales et sont nommés à titre personnel en fonction de leur autorité et de leur compétence par le président en exercice du Conseil, sur proposition du chef d'Etat du pays de provenance. Dans la pratique, chaque représentation comprend en principe un homme politique ayant la confiance du président, un responsable de la planification ainsi qu'un haut fonctionnaire, un technicien ou un ingénieur. Comme pour les autres commissions, c'est le Secrétariat général de l'UDEAC qui en assure le secrétariat.

119. A l'instar du Conseil et des commissions, le Comité de direction peut appeler en séance, hors délibérations et à titre consultatif, toute personne qualifiée (art. 12 du Traité). Il s'agit là d'une forme d'audience que le Conseil ou le Comité peut organiser, mais nullement d'une participation du secteur privé ou des personnes extérieures à ses délibérations. Ces cas peuvent se présenter lorsqu'un promoteur ou une industrie présente une demande d'agrément. Un autre exemple est la procédure qui a conduit à la construction de la raffinerie de Port-Gentil sous la forme d'une entreprise communautaire. A cette occasion, les promoteurs étrangers ont été entendus. Par la suite, le Conseil les a également convoqués et a consulté des experts extérieurs avant de prendre une décision sur le nombre (1 ou 2) des nouvelles raffineries à installer. On sait que, à la demande du Cameroun (Douala) et du Congo (Pointe-Noire), le Conseil s'est prononcé, avec l'accord des experts, en faveur de deux raffineries implantées dans deux pays. Enfin, à leur dernière réunion en décembre 1971, le Comité de direction et le Conseil ont entendu des représentants de secteurs économiques.

ii) *Organismes spécialisés*

120. Quant aux organismes spécialisés, on peut citer notamment l'Agence comptable qui dépend directement du Secrétariat général, l'Ecole inter-Etats des douanes, le Fonds de solidarité et la Banque centrale de l'Afrique équatoriale et du Cameroun. Les pays membres de l'UDEAC ainsi que le Tchad font partie d'une union monétaire dans laquelle la Banque fonctionne comme institut d'émission de la monnaie des Etats membres et constitue l'organe de rattachement de cette zone monétaire à la zone franc par le moyen d'un compte d'opérations.

121. Le Fonds de solidarité, qui est établi par l'article 38 du Traité, a été créé pour compenser les avantages retirés des activités de transit ou d'une concentration des industries dans les Etats de la côte et pour corriger des erreurs possibles dans l'indication de l'Etat de consommation<sup>70</sup>. Le Fonds existe sous forme de dotation budgétaire. Le taux de prélèvement, ainsi que les pourcentages de répartition pour les ristournes aux Etats membres, sont fixés par le Conseil sur proposition du Comité de direction. A titre d'exemple, le montant distribué annuellement par le biais du Fonds de solidarité se situe entre 800 millions et 1 200 millions de francs CFA (soit 3,25 millions et 4,88 millions de dollars des Etats-Unis) entre 1960 et 1963; autour de 1 300 millions de francs CFA (5,27 millions de dollars) pour 1964 et 1965; et entre 1 800 et 1 900 millions de francs CFA (7,29 mil-

<sup>70</sup> CNUCED, « Rapport du Séminaire... » (*op. cit.*), par. 34, p. 7.

lions et 7,70 millions de dollars) pour les années 1966, 1967 et 1968. Les grands bénéficiaires du Fonds ont été le Tchad, avant qu'il se retire de l'UDEAC en 1968, et la République centrafricaine. Celle-ci a perçu une contribution nette de près de 350 millions de francs CFA (1,42 million de dollars) pour chacune des dernières années avant 1968, et de 450 millions en 1969 et 1970. Depuis 1969, le système fondé sur les prélèvements douaniers a été remplacé par le versement à la République centrafricaine d'une somme forfaitaire provenant de la contribution des trois autres membres de l'Union, dont le montant est fixé chaque année par le Conseil <sup>71</sup>. Le Fonds constitue un exemple original d'un effort commun visant à réduire les déséquilibres qui peuvent se produire dans une communauté de pays en voie de développement.

*Cas de B. ou Inst. de dev.*

### c) *Coordination au niveau national et organisations professionnelles*

122. D'après les témoignages recueillis, la coordination au niveau national dans les pays membres de l'UDEAC est bonne. Ce sont en principe les mêmes personnes qui participent aux différentes réunions : les mêmes ministres, collaborateurs et conseillers, directeurs de douane, etc. C'est une ligne de conduite et une position unique qu'expriment toujours les chefs de ces délégations. Il semble même que cette homogénéité s'exprime également à l'échelon des experts qui, dans l'UDEAC, sont pratiquement toujours des experts officiels.

123. Quant aux organisations professionnelles, outre la voie qui leur est ouverte par l'intermédiaire de leur gouvernement, elles peuvent être appelées en consultation par le Conseil et par le Comité de direction; ceux-ci, nous l'avons vu, ont la possibilité d'entendre les organisations intéressées, puis de délibérer en dehors de leur présence. La même procédure d'audience et de consultation peut être utilisée par les différentes commissions, comme ce fut le cas pour les intéressés dans le secteur du textile. Des organisations au niveau de l'Union n'existent qu'à titre exceptionnel : ainsi les chambres de commerce des pays membres, qui se réunissent régulièrement et qui ont demandé l'introduction d'un code unique des impôts dans l'Union.

## 2. PROCESSUS DE DÉCISION

### a) *Répartition des pouvoirs*

124. Le Conseil de l'UDEAC, organe suprême de l'Union, doit assurer la réalisation des objectifs fixés par le Traité. Le Conseil oriente et coordonne les politiques économiques et douanières des Etats membres; il dispose d'un pouvoir de décision et contrôle le Comité de direction; il décide en dernier ressort de toutes les questions pour lesquelles le Comité de direction n'a pu

arrêter une décision à l'unanimité. D'autre part, le Conseil arrête le budget et décide des négociations tarifaires avec les pays tiers et de l'application du tarif général. Enfin, il arbitre les différends qui peuvent survenir entre les Etats membres au sujet de l'application du Traité. Le Président du Conseil peut prendre des décisions, notamment quant à l'utilisation du budget et quant au personnel (décisions n<sup>os</sup> 1 et 2 de 1970). Aux réunions du Conseil, on se borne en pratique à examiner les affaires très importantes ou confidentielles et à se prononcer sur les questions que le Comité de direction lui renvoie pour arbitrage <sup>72</sup>.

125. Un trait original est le transfert de certaines compétences des assemblées législatives au Conseil : selon l'article 9 du Traité, pour les matières relatives à la législation économique, douanière et fiscale, les décisions du Conseil sont prises par délégation des assemblées législatives nationales suivant les règles institutionnelles propres à chaque Etat. A titre d'exemple, le Conseil a pris en 1969 l'acte n<sup>o</sup> 1/69 modifiant l'acte n<sup>o</sup> 8/65 portant code des douanes de l'Union douanière et économique; par l'acte n<sup>o</sup> 6/69, il a de nouveau modifié le tarif des douanes de l'UDEAC et, enfin, par l'acte n<sup>o</sup> 1/70 il a procédé à une réduction des droits de douane.

126. Le Comité de direction agit par délégation du Conseil (art. 17) <sup>73</sup>. Le Comité de direction est habilité à traiter notamment des questions suivantes : nomenclatures douanière et statistique; tarif extérieur commun; droit fiscal d'entrée et taxe sur le chiffre d'affaires à l'importation; taxe unique; législation et réglementation douanières; harmonisation des législations fiscales intérieures; code d'investissements; harmonisation des projets industriels, des plans de développement et des politiques des transports; consultations en matières sociales ainsi que sur d'autres questions d'intérêt commun <sup>74</sup>. A ce titre, il étudie les questions et arrête les mesures à prendre. Dans plusieurs cas, le Comité prépare les décisions qu'il soumet au Conseil : il élabore les tarifs douanier et fiscal que le Conseil adopte (art. 30); il propose au Conseil le taux du prélèvement ainsi que la répartition du Fonds de solidarité (art. 38); il fait des propositions sur l'harmonisation des fiscalités internes (art. 42); et il a soumis à l'approbation du Conseil le projet de code-cadre des investissements (art. 45).

127. Le Comité exerce également certains pouvoirs propres. En général, il examine au préalable toute affaire non confidentielle portée devant le Conseil; il établit la liste des produits soumis à la taxe unique (art. 32); il exerce un contrôle sur les mesures de sauvegarde qu'un Etat voudrait prendre et, à ce titre, il arrête, le cas échéant, les mesures nécessaires pour prévenir les détournements de trafic (art. 40); enfin, dans le domaine de la coopération industrielle, le Comité peut décider, selon l'article 55, des taux de taxe unique à appliquer à certaines industries. A titre d'exemple, de très nombreux actes du Comité de direction concernent les sociétés qui sont soumises au régime de la taxe unique. Quant à ses décisions, elles portent notamment sur la création de commissions (décision n<sup>o</sup> 2, de 1970).

<sup>71</sup> Yondo, *op. cit.*, p. 13. Selon M. Yondo, il semble que, pour 1971, le montant total de 500 millions ait été réparti comme suit: Cameroun, 200; Gabon, 150; et Congo, 150.

<sup>72</sup> CNUCED, « Rapport du Séminaire... » (*op. cit.*), par. 32, p. 7.

<sup>73</sup> Cette délégation est dans une large mesure déjà prévue par le Traité.

<sup>74</sup> CNUCED, « Rapport du Séminaire... » (*op. cit.*), par. 32, p. 7.

128. Le Secrétariat général est l'organe d'exécution de l'Union. Dans l'ensemble, le Secrétaire général a plus de pouvoirs d'initiative et de proposition, d'étude et de préparation, d'application et de coordination que de pouvoirs de décision proprement dits. Le Traité lui attribue des tâches importantes : il est chargé des affaires courantes — en matière douanière, fiscale ou de coordination économique — qui résultent de l'application des dispositions du Traité; il prépare les décisions à prendre par le Conseil ou le Comité. De plus, il incombe au Secrétariat général de faire avancer la réalisation des grands objectifs du Traité instituant l'UDEAC : l'harmonisation des politiques d'industrialisation et des transports des Etats membres, la coordination de leurs plans de développement et de leurs systèmes fiscaux <sup>75</sup>. Le Secrétaire général exerce également un rôle de coordination entre les institutions et organes de l'Union.

129. Le Secrétaire général, qui est la cheville ouvrière de l'Union, prend une part active à la marche des affaires communes : il assiste aux délibérations du Conseil et du Comité de direction, dont il prépare les dossiers et les décisions, ainsi qu'à celles du Comité d'experts et d'autres commissions. Par sa position centrale, par sa permanence et sa quasi-omniprésence, il remplit une fonction dynamique de coordination; par exemple, il reçoit des Etats membres des projets de décision à inscrire à l'ordre du jour du Conseil ou du Comité; il les étudie, les coordonne, émet un avis sur ces projets; il prépare des textes de règlements et des décisions d'application qui sont soumis au Conseil ou au Comité de direction; en matière douanière, il a, concurremment avec les Etats membres, l'initiative de la préparation des actes et des règlements du Comité de direction, ainsi qu'une série de compétences d'application; en ce qui concerne le budget, c'est lui qui en prend l'initiative, le prépare et a la responsabilité de son exécution. Dans le cadre de ses attributions, il correspond directement avec les chefs d'Etat de l'Union, avec les membres des gouvernements et avec tous organismes publics et privés <sup>76</sup>.

#### b) *Modèle de décision*

##### i) *Origine*

130. L'initiative appartient soit aux Etats membres ou aux institutions intergouvernementales, soit au Secrétariat général de l'Union. Au niveau de l'Etat membre, l'initiative peut être le fait de tout agent économique; cependant, pour qu'elle parvienne aux organes de décision, il faut qu'avant d'être présentée elle ait été examinée et adoptée par l'un ou l'autre des ministères siégeant au Comité de direction de l'UDEAC <sup>77</sup>; de cette manière, les initiatives du secteur privé ne s'adressent pas directement aux institutions de l'Union, mais passent par les autorités nationales qui les filtrent. Ainsi, une demande d'agrément au titre de la taxe unique peut être présentée par

<sup>75</sup> Voir UDEAC, « Communication à la CNUCED » (multicopié), avril 1970, p. 16 et 17.

<sup>76</sup> UDEAC, acte n° 2/65 du Conseil des chefs d'Etat, art. 2, al. g.

<sup>77</sup> CNUCED, « Rapport du Séminaire... » (*op. cit.*), par. 60, p. 12.

un promoteur national ou étranger au ministère du commerce d'un Etat membre qui, à son tour, peut la transmettre avec avis favorable au Secrétaire général pour examen, conclusion et présentation au Comité de direction.

131. De son côté, le Secrétaire général dispose d'une large capacité d'initiative : il peut notamment proposer des décisions au Conseil et au Comité de direction (par exemple en matière douanière), prendre l'initiative de la préparation du budget, attirer l'attention sur la non-application des décisions ou le retard survenu dans leur exécution (art. 33). Le Traité prévoit parfois une obligation d'agir, comme dans l'exemple de la taxe unique ou dans celui de l'harmonisation des plans et de la coopération industrielle : dans ce cas, le Traité a prévu que le plan d'industrialisation général de l'Union devra être présenté une année après la mise en vigueur du Traité (art. 57).

132. Dans ce domaine fondamental, l'initiative revient au Secrétaire général. Malgré le calendrier obligatoire prévu par le Traité, cet engagement n'a pas pu être respecté faute d'un accord unanime des Etats membres. A ce jour, le plan général n'a pas pu être mis sur pied. Pour combler ce retard, le Secrétaire général a pris l'initiative d'une nouvelle stratégie fondée sur le développement en commun de certains secteurs qui dépassent la capacité des Etats membres pris individuellement.

133. Il va de soi que d'autres acteurs officiels, tels les experts nationaux ou les ministres — agissant séparément ou en commun —, font un usage fréquent de leur capacité d'initiative. Il en va de même des chefs d'Etat qui sont à l'origine de décisions fondamentales.

##### ii) *Phase d'élaboration*

134. L'élaboration des décisions relève du Secrétariat général; en effet, les projets de décision émanant des Etats membres, des institutions intergouvernementales ou du Secrétaire général lui-même sont d'abord examinés par les services compétents du Secrétariat général. Ce dernier les étudie, émet un avis et saisit les Etats membres des dossiers un mois avant la session du Comité de direction. Les experts de chaque Etat membre examinent ces dossiers et sollicitent des directives de leurs gouvernements respectifs avant de se rendre à la réunion du Comité d'experts. Au cours de ce processus d'élaboration, le Secrétaire général ou le Comité peuvent prendre l'avis d'experts extérieurs ou internationaux — comme cela a été le cas dans la décision concernant l'installation de raffineries — et s'assurer le concours de diverses commissions spéciales.

135. Dans la pratique de l'UDEAC, le Comité d'experts se réunit toujours à la veille des réunions du Comité et du Conseil : il consacre plusieurs jours à la préparation de l'ordre du jour et à la recherche de solutions satisfaisantes. Cette phase d'élaboration se caractérise par le rôle de premier plan qu'y occupent le Secrétaire général et ses services ainsi que les experts nationaux.

##### iii) *Phase de décision*

136. Les propositions et les affaires qui obtiennent l'accord des experts

sont simplement entérinées par le Comité ou le Conseil, alors que les autres sont soumises à leur arbitrage. Au cours de ce processus d'élaboration, l'avis du Secrétaire général ne reçoit pas toujours l'approbation des experts. Ainsi, une décision proposée par le Secrétaire général peut être rejetée; dans ce cas, celui-ci a la possibilité de saisir directement le Comité de direction qui rend son arbitrage; dans la réalité, il arrive parfois que les experts eux-mêmes soient divisés sur le projet ou l'avis du Secrétaire général; dans ces conditions, les chances de la saisine du Comité augmentent; par la suite, si le Comité constate son désaccord, l'affaire peut refaire tout le circuit dans l'espoir d'un compromis, être classée ou portée devant le Conseil. A tous ces niveaux, c'est la règle de l'unanimité qui est appliquée pour aboutir à une décision. Selon une pratique administrative bien connue, les problèmes qui ont été résolus à l'unanimité par les experts sont inscrits sur une liste A, alors que les autres figurent sur la liste B; ceux de la liste A sont simplement et formellement entérinés par le Comité, aboutissant ainsi soit à des actes et des décisions du Comité, soit à des propositions qui sont transmises au Conseil pour décision. Quant aux questions inscrites sur la liste B, ou bien les ministres parviennent à un accord et, dans ce cas, elles sont assimilées à celles que nous venons d'indiquer, ou bien le désaccord subsiste et les questions sont soumises à l'arbitrage du Conseil. On notera que, à côté de ce processus normal de prise de décision, il en existe un autre : un acte ou une décision peuvent être pris séance tenante et à l'unanimité par le Conseil ou le Comité<sup>78</sup>. Dans l'intervalle des réunions, les décisions peuvent être prises par consultation à domicile. L'affaire étudiée par le Secrétaire général est adressée aux Etats membres qui disposent de quinze jours pour faire parvenir leurs avis. Si l'accord des quatre est acquis, la décision est prise; en cas de désaccord, le Secrétaire général soumet la question, avec synthèse des avis, au prochain Conseil ou Comité<sup>79</sup>.

#### iv) Phase d'application

137. Dans la phase d'application, le contrôle est exercé par le Secrétariat général, notamment dans le domaine de l'Union douanière. Exemples : le contrôle sur documents des déclarations douanières qui lui sont remises, ainsi que les réponses aux questions posées au Secrétariat général sur les conditions d'application. S'il y a divergence d'interprétation, le Secrétariat général peut imposer son point de vue par délégation : il procède à un classement tarifaire qui constitue une décision temporaire, laquelle, par la suite, est entérinée par le Comité de direction. Dans tout ce processus, le Secrétariat général maintient des contacts directs avec les directions des douanes. L'Union douanière est la pièce la mieux réussie de l'UDEAC. Par ailleurs, dans ce domaine, le Secrétaire général peut régler toutes les questions mettant en jeu l'unité de la législation douanière et les questions relatives à la circulation des marchandises. Enfin, le Secrétaire général peut prendre certaines décisions modifiant des listes des matières premières destinées

<sup>78</sup> *Ibid.*, par. 64, p. 12.

<sup>79</sup> Yondo, *op. cit.*, p. 12. Le silence d'un Etat membre est interprété en principe comme un accord; en réalité, le Secrétaire général considère toujours le silence comme un désaccord, l'unanimité étant une meilleure garantie d'exécution.

aux entreprises admises au régime de la taxe unique par le Comité de direction<sup>80</sup>.

138. Dans le domaine des législations fiscales, le Secrétariat général suit les actes dès leur parution et veille à ce qu'ils soient bien appliqués par les gouvernements et les administrations des pays membres; au cas où l'acte n'est pas appliqué conformément à son contenu et qu'un décret, par exemple, en modifie le sens, le Secrétariat général prend contact par téléphone avec l'administration nationale responsable et fait des démarches pour obtenir la révision. Dans plusieurs cas, les Etats ont supprimé ou modifié des mesures qui allaient à l'encontre de l'acte communautaire (par exemple : les provisions pour congé, qui ont été supprimées au Gabon). Dans le même domaine, un autre exemple est offert par les vérifications sur place qu'effectuent les brigades de vérification du Secrétariat général; ces vérifications portent sur les sociétés relevant de la taxe unique; c'est un cas exceptionnel de contrôle direct organisé par une institution régionale.

139. Une autre fonction importante du Secrétaire général concerne le budget du Secrétariat général : il prépare le budget, le soumet pour avis au Comité de direction et pour décision au Conseil; il est ordonnateur du budget, dont les opérations s'effectuent sous sa signature; il soumet des comptes annuels de gestion à l'approbation du Conseil; dans le cadre des dispositions budgétaires, le Secrétaire général dispose d'une certaine marge de décision : il peut effectuer par voie de décision des virements de crédits d'article à article au sein d'un même chapitre ou de rubrique à rubrique au sein d'un même article, dans la limite de 50% des crédits qui y sont inscrits; ces décisions sont immédiatement communiquées au Président du Conseil<sup>81</sup>. Grâce à ces dispositions, le budget est plus maniable et s'adapte mieux aux besoins réels.

#### c) Actes communs et leur portée

##### i) Actes

140. Dans l'UDEAC, le Conseil des chefs d'Etat et le Comité de direction prennent des décisions sous la forme d'actes qui sont obligatoires et exécutoires de plein droit dans les Etats membres un jour franc après l'arrivée du *Journal officiel* de l'Union dans la capitale de chaque Etat (art. 10 et 18). Selon la procédure d'urgence, la décision est applicable trois jours francs après l'arrivée de son texte<sup>82</sup>. Les actes du Conseil portent en principe sur des matières générales et très importantes de l'Union : ainsi, la réduction des droits de douane<sup>83</sup>. Le Comité de direction peut prendre certains actes généraux, mais aussi particuliers; il peut arrêter des mesures aux termes de l'article 40 du Traité (clauses de sauvegarde) et formuler des recommandations et des vœux. Ces deux institutions peuvent aussi adresser

<sup>80</sup> CNUCED, « Rapport du Séminaire... » (*op. cit.*), par. 65, p. 13. Selon ce rapport, ce sont là les seules décisions que le Secrétaire général peut prendre.

<sup>81</sup> UDEAC, acte n° 2/65.

<sup>82</sup> CNUCED, « Rapport du Séminaire... » (*op. cit.*), par. 66, p. 13.

<sup>83</sup> UDEAC, *Journal officiel*, Bangui, 1<sup>er</sup> octobre 1970, cinquième année, n° 2.

des directives, des instructions et des mandats au Secrétaire général. Celui-ci peut aussi prendre certaines décisions obligatoires de caractère particulier, qui n'ont pas de portée politique et qui désignent leurs destinataires. Dans l'ensemble, les actes communautaires exercent des effets immédiats dans les pays de l'Union et peuvent s'adresser aux entreprises aussi bien qu'aux Etats membres. (Ce n'est qu'à titre exceptionnel que certaines conventions, comme celles sur la double imposition ou sur l'assistance mutuelle en matière fiscale, doivent être soumises à ratification.)

#### ii) *Contrôle direct*

141. A ces effets directs correspondent des contrôles directs. Outre les contrôles d'application déjà mentionnés, il faut signaler un exemple original d'une inspection organisée au niveau communautaire. Pour réduire l'évasion et la fraude et pour assister les administrations qui ne peuvent disposer d'aucun vérificateur spécialisé, l'UDEAC a été amenée à constituer une brigade inter-Etats de vérification des comptabilités<sup>84</sup>. Selon cet acte, les entreprises soumises au régime de la taxe unique ou exerçant une activité sur le territoire de deux Etats de l'Union au moins et soumises au régime de l'imposition d'après le bénéfice réel sont assujetties à des vérifications par les agents de cette brigade. Les agents opèrent sur l'ensemble du territoire de l'Union, ont communication des dossiers ouverts par les Etats au nom de chaque contribuable et disposent dans leurs fonctions des mêmes prérogatives que les fonctionnaires des administrations nationales des impôts. Ils travaillent en pleine coopération avec les fonctionnaires nationaux. Après vérification, ils présentent un rapport à leur chef hiérarchique. Cette pièce est ensuite adressée au ministre chargé des finances de l'Etat où est implantée l'entreprise contrôlée. Enfin, pour tout ce qui touche aux amendes et aux sanctions, le Département de la fiscalité du Secrétariat général se contente de faire de simples propositions. Si la fraude concerne un Etat membre, c'est la procédure nationale qui est suivie; si, en revanche, elle touche plus d'un membre, c'est le Comité de direction qui fixe les pénalités<sup>85</sup>.

142. Un système semblable s'applique au règlement des conflits en matière douanière. Les amendes sont fixées par les tribunaux ou le Comité de direction. Le code commun impose au juge des règles strictes l'obligeant, lorsque le contrevenant refuse de payer l'amende<sup>86</sup>, à infliger des pénalités intégrales. Ce fait incite le contrevenant à préférer la transaction.

#### iii) *Recours*

143. Quant aux recours, ils peuvent être adressés aux trois institutions de l'Union. Les conflits importants ou ceux qui ne peuvent pas être résolus

<sup>84</sup> Comité de direction, acte n° 98/66, 10 juin 1966.

<sup>85</sup> Cette action de contrôle est efficace et constitue une source d'entrées substantielles qui sont réparties entre Etats membres selon les préjudices subis (d'environ 190 millions de francs CFA en 1967, ils dépasseraient 530 millions en 1971).

<sup>86</sup> En cas de refus d'honorer une amende fixée par le Comité de direction, c'est le Secrétaire général qui recourt aux tribunaux.

sont tranchés en dernière instance par le Conseil. En principe, lorsqu'un Etat membre saisit le Comité de direction ou le Conseil d'une affaire, le Secrétaire général prépare le dossier avec l'aide des services des Etats membres. Le dossier est examiné par le Comité d'experts avant d'être soumis au Comité de direction pour décision. Si l'unanimité n'est pas obtenue, le dossier est présenté au Conseil par le Secrétaire général pour décision finale. Si le désaccord persiste entre l'Etat requérant et les autres membres, le premier peut retirer l'affaire. Dans l'expérience de l'UDEAC, on observe qu'en général la plupart des différends sont réglés à l'amiable.

144. En créant des obligations et des avantages immédiats, l'Union a également ouvert un recours direct, notamment aux entreprises agréées qui peuvent s'adresser au Secrétariat général. Un autre exemple est le recours ouvert aux entreprises selon la convention sur les investissements dans les Etats de l'Union (voir l'article 42 du Traité) : des voies de recours sont ouvertes aux entreprises faisant l'objet d'un acte de retrait d'agrément. Selon le régime dont bénéficie une entreprise, le recours est porté soit devant la juridiction administrative de l'Etat où l'entreprise est implantée, soit devant le Comité et le Conseil.

#### d) *Relations extérieures*

145. En instituant une union douanière, l'UDEAC prévoit, comme prolongement logique, des négociations en commun avec les pays tiers. C'est ainsi que le Conseil, parmi ses compétences, se voit attribuer celle de décider des négociations tarifaires avec les pays tiers et de l'application du tarif général. D'autre part, le règlement du Conseil prévoit que, lorsque l'Union doit se faire représenter au sein d'organismes ou de conférences, le Secrétaire général de l'Union en saisit les chefs d'Etat qui lui transmettent leurs propositions, dont il rend compte au Président du Conseil, qui procède aux désignations. Dans la pratique, c'est soit le Président du Conseil, soit le Président du Comité, et le plus souvent le Secrétaire général, qui représente l'Union dans ces occasions. Cependant, lorsqu'il s'est agi de confier au Secrétaire général le pouvoir de saisir directement les organisations internationales de demandes d'assistance technique ou d'aides diverses, les Etats membres ont estimé que le degré actuel d'intégration de l'Union n'autorisait pas cette délégation permanente des pouvoirs. Toutefois, le Conseil des chefs d'Etat délègue, cas par cas, des pouvoirs au Secrétaire général pour l'accomplissement de missions de cette nature<sup>87</sup>. Ainsi, la demande récente que le Secrétaire général a adressée au PNUD a été endossée et appuyée par les Etats membres. On sait que l'UDEAC, comme les autres groupements, maintient des relations étroites avec la CEA, le PNUD et la CNUCED, ainsi qu'avec le Fonds européen de développement de la Communauté économique européenne<sup>88</sup>.

<sup>87</sup> Yondo, *op. cit.*, p. 11.

<sup>88</sup> Les Etats membres de l'UDEAC sont associés à la Communauté économique européenne.

## C. — Marché commun de l'Amérique centrale

### 1. INSTITUTIONS ET ACTEURS <sup>89</sup>

#### a) Principales institutions

##### i) Conseil économique centraméricain

146. Le Conseil économique centraméricain, organe du Marché commun de l'Amérique centrale (MCAC), est composé des ministres de l'économie des pays membres. Des réunions d'autres ministres ont été parfois convoquées, comme celles qui ont groupé les ministres des finances, du travail, de l'agriculture ou des transports. La prédominance des ministres de l'économie est certes une façon d'assurer la participation des principaux responsables, mais elle peut trop restreindre le cercle des participants; dans la crise actuelle du MCAC, les ministres des affaires étrangères sont appelés à intervenir, la matière n'étant plus de la responsabilité exclusive des ministres de l'économie. Les réunions des ministres ont lieu tous les trois mois en principe et durent trois jours à une semaine. Assistent à ces réunions de 20 à 30 personnes, parmi lesquelles les vice-ministres et les directeurs d'intégration, les assesseurs et conseillers des ministres, des représentants des banques centrales, et de hauts fonctionnaires compétents qui sont en général membres du Conseil exécutif; en outre, y prennent part les membres du Secrétariat général ainsi que des représentants d'autres organisations internationales ou régionales. Un trait original du Conseil économique du MCAC est la participation, en tant que membres des délégations, de représentants du secteur privé et notamment des fédérations professionnelles patronales (à l'exception de la délégation du Honduras, qui comprend traditionnellement des représentants des syndicats ouvriers). Ces représentants n'ont que voix consultative, mais leur influence dépasse largement les limites ainsi imposées <sup>90</sup>.

147. Si la consultation des intérêts privés a été jugée positive, leur participation au moment de la prise des décisions n'est plus considérée comme souhaitable. En effet, la Commission de normalisation continue à procéder aux audiences des secteurs privés, mais exclut leur présence des délibérations qui doivent conduire aux décisions <sup>91</sup>. Les décisions du Conseil économique sont prises à l'unanimité des membres.

##### ii) Conseil exécutif

148. Sous le Conseil fonctionne le Conseil exécutif, dont la tâche est en principe plus technique. Ce conseil est composé des vice-ministres des affaires économiques <sup>92</sup> ainsi que des directeurs ou sous-directeurs des

bureaux d'intégration. Participent à ces réunions de 30 à 40 personnes dont les membres titulaires, les membres suppléants, les assesseurs et conseillers ainsi que les représentants du Secrétariat permanent du Traité général d'intégration économique de l'Amérique centrale (SIECA) et des organismes centraméricains, latino-américains ou internationaux. Ces réunions, qui durent de 8 à 10 jours, ont lieu environ une dizaine de fois par an. Dans la pratique, le Conseil exécutif se réunit à deux niveaux, celui des représentants titulaires et celui des représentants suppléants. La participation des secteurs privés revêt la même forme et pose les mêmes problèmes qu'au Conseil économique. A la différence du Conseil économique, le Conseil exécutif peut prendre ses décisions à la majorité. Dans l'ensemble, il constitue un filtre intergouvernemental des initiatives provenant soit de divers membres, soit du SIECA, et il prépare les décisions du Conseil économique.

149. Pour assurer le fonctionnement du MCAC à la suite de la crise de 1969 qui a provoqué la suspension des activités des deux Conseils, les réunions suivantes ont eu lieu entre juin 1971 et juillet 1972 : a) huit réunions des ministres de l'économie, dont trois en l'absence du Honduras et en l'absence d'El Salvador, et quatre réunions avec la participation des cinq ministres, dont une réunion commune avec le Conseil monétaire centraméricain; ainsi qu'une série de réunions bilatérales entre le Honduras, d'une part, et le Guatemala, le Nicaragua et le Costa Rica, d'autre part; b) treize réunions de la Commission de normalisation <sup>93</sup>, dont une réunion extraordinaire et une réunion des membres de la Commission de normalisation désignés par les présidents; c) huit réunions du groupe de travail des vice-ministres de la Commission de normalisation; et d) deux réunions du sous-groupe de travail des directeurs d'intégration économique et une réunion du groupe technique de la Commission de normalisation <sup>94</sup>.

150. La tâche de la Commission de normalisation ne consiste pas seulement à assurer la reprise des activités normales mais aussi à restructurer et à perfectionner les instruments du MCAC. Dans cette perspective, la Commission de normalisation a chargé les représentants des présidents de préparer, en collaboration avec le SIECA, des propositions visant à améliorer les structures institutionnelles du MCAC. Au cours de leur onzième réunion au siège du SIECA (24-26 juillet 1972), les ministres membres de la Commission ont pris connaissance des recommandations des représentants présidentiels (réunion au siège du SIECA des 13, 14 et 15 décembre 1971) visant à donner un caractère permanent au Conseil exécutif, qui fonctionnerait au siège du SIECA; le Conseil exécutif se composerait de personnes nommées par les gouvernements respectifs pour une

<sup>89</sup> La Commission de normalisation (Comisión Normalizadora, créée en juin 1971, remplace temporairement le Conseil économique centroaméricain et le Conseil exécutif. Elle est composée de deux membres par pays, le ministre de l'économie et une personnalité désignée par le chef de l'Etat. Le Honduras, cependant, reste en dehors des travaux de la Commission. Outre l'intérim des fonctions ordinaires des deux Conseils, la Commission a pour mission de trouver des solutions aux problèmes nés de la crise de 1969 et de restructurer les institutions du MCAC.

<sup>94</sup> Voir SIECA, *Carta informativa*, Guatemala, n° 127, mai 1972, p. 21 et 22, et n° 130, août 1972, p. 1 et 3.

<sup>89</sup> Voir l'ouvrage de F. Villagrán Kramer, *Integración económica centroamericana. Aspectos sociales y políticos*, Guatemala, université de San Carlos de Guatemala.

<sup>90</sup> Sidjanski, *Dimensiones institucionales...* (op. cit.), p. 104 et 105.

<sup>91</sup> CNUCED, « Rapport du Séminaire... » (op. cit.), par. 16, p. 3.

<sup>92</sup> La présence des vice-ministres a été recommandée aux gouvernements par le Conseil économique centraméricain lors de sa neuvième réunion.

durée d'au moins trois ans et qui auraient le caractère de fonctionnaires régionaux et les attributions prévues par le Traité instituant le MCAC<sup>95</sup>, ainsi que les attributions additionnelles proposées par les représentants présidentiels. Cette proposition, à elle seule, du fait qu'elle a pour objet de transformer une institution intergouvernementale exécutive en une institution communautaire, est un progrès substantiel par rapport au système institutionnel existant<sup>96</sup>.

### iii) Secrétariat général

151. Le Secrétariat permanent du Traité général d'intégration économique de l'Amérique centrale (SIECA) est dirigé par un secrétaire général (actuellement le poste est vacant à la suite de la démission de M. Castillo due à la crise dans le MCAC) et deux secrétaires généraux adjoints. Le Secrétariat général constitue un noyau permanent et dynamique important. De 1966 à juin 1971, ses effectifs sont passés de 74 personnes à 181. On peut estimer que les effectifs de techniciens ou de personnel professionnel se situent autour de 50 à 55 personnes. Ces chiffres ne comprennent pas les cinq professionnels du Programme centraméricain pour le développement de l'exportation (PROMECA) ni les cinq autres qui travaillent dans les bureaux du MCAC, soit en Amérique centrale, soit en Europe. Ils ne comprennent pas non plus les quelques experts de la FAO, du programme de la CEPAL ou de l'OECA. Malgré les changements que l'on a pu observer dans le personnel, on constate qu'il existe un noyau permanent de personnes qui font pratiquement carrière au SIECA. De la sorte, une certaine continuité est assurée avec un va-et-vient entre le SIECA, les administrations nationales et le secteur privé. En général, on constate que le SIECA dispose d'un personnel qualifié capable d'exercer les fonctions de promotion, d'étude, de préparation, d'exécution ou de contrôle du fonctionnement du MCAC. Un examen rapide de l'organigramme et de la distribution des effectifs permet de constater un certain sous-développement dans quelques secteurs, en particulier dans le service de planification, le service du développement industriel et la section agricole. Insuffisamment développées, ces activités n'ont pas été dotées de moyens appropriés. Alimenté essentiellement par des contributions égales des cinq États membres, le budget du SIECA a atteint, au cours des six dernières années, les montants suivants (en milliers de dollars des États-Unis):

1966	: 410, soit 80 par État membre
1967	: 510, soit 100 par État membre
1968	: 610, soit 120 par État membre
1969	: 765, soit 150 par État membre
1970	: 825, soit 150 par État membre
1971	: 908, soit 180 par État membre

L'excédent du budget par rapport aux contributions est couvert par la vente des publications et de l'équipement démodé.

<sup>95</sup> Traité général d'intégration économique de l'Amérique centrale instituant le Marché commun de l'Amérique centrale, signé à Managua, Nicaragua, le 13 décembre 1960 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 455, 1963, n° 6543).

<sup>96</sup> SIECA, *Carta informativa*, Guatemala, n° 130, août 1972, p. 3 et 4.

## b) Organes consultatifs et organismes spécialisés

### i) Organes consultatifs

152. Dans le cadre du MCAC, il existe essentiellement trois types de réunions ou d'organes consultatifs : d'une part, des organes ou commissions de type permanent tels que les commissions constituées dans le secteur agricole, la Commission des directeurs de planification, la Commission de télécommunications, la Commission centraméricaine des autorités portuaires (COCAAP), etc. Du fait même de leur composition, ces commissions ont une influence assez considérable; c'est le cas pour la Commission de coordination de marchés et de stabilisation des prix dans le secteur agricole. A la suite de deux réunions des directeurs d'organismes de marché et de stabilisation des prix des céréales (août et octobre 1971), la Commission a repris ses travaux lors de sa réunion en novembre 1971<sup>97</sup>. Deux réunions de son groupe technique se sont tenues au début de 1972. D'autre part, la COCAAP a tenu une réunion constitutive en mars 1972, au cours de laquelle ont été créés sept groupes de travail formés d'experts appartenant aux entreprises portuaires nationales<sup>98</sup>. Outre les représentants officiels, ont pris part à cette réunion les représentants des utilisateurs des transports maritimes (Usuarios) et de l'Association centraméricaine d'armateurs (ACAMAR).

153. Le deuxième type d'organismes est constitué par des groupes de travail ou des réunions *ad hoc* qui permettent de consulter techniciens et experts lors de la préparation de différentes décisions ou au moment de leur exécution. Ces réunions sont souvent convoquées par le SIECA lorsqu'il élabore des projets; elles peuvent également avoir lieu au niveau du Conseil exécutif lors de l'examen de ces différents projets<sup>99</sup>.

154. En troisième lieu, il faut citer les conférences que peut convoquer le SIECA et auxquelles prennent part tant les représentants officiels que les représentants du secteur concerné. A titre d'exemple, le SIECA a convoqué la deuxième Conférence textile centraméricaine; ont participé aux deux sessions de la deuxième Conférence (Guatemala, 2-3 décembre 1971 et 20-21 avril 1972) les directeurs de l'intégration, assistés de divers experts officiels, les représentants de l'ICAITI et de la BCIE ainsi que des représentants du secteur industriel<sup>100</sup>. Lors de la réunion visant à évaluer le programme des transports maritimes, tenue au siège du SIECA du 11 au 13 juillet 1972, le groupe d'experts des organismes régionaux — dont la COCAAP, l'ACAMAR et les Usuarios — a recommandé au SIECA la mise sur pied d'un service des transports maritimes dans le cadre de sa structure actuelle. Ce service serait responsable du programme des transports maritimes en Amérique centrale; il contribuerait à la coordination des activités de la COCAAP, de l'ACAMAR et des Usuarios et maintiendrait une collaboration étroite avec la CNUCED et la CEPAL.

<sup>97</sup> *Ibid.*, n° 122, décembre 1971, p. 2 et 3.

<sup>98</sup> *Ibid.*, n° 126, avril 1972, p. 10 et 11.

<sup>99</sup> Sidjanski, *Dimensiones institucionales...* (*op. cit.*), p. 116 et 129.

<sup>100</sup> SIECA, *Carta informativa*, Guatemala, n° 122, décembre 1971, p. 4 et 5.

155. En général, le SIECA peut convoquer à ces trois types de réunions, s'il le juge utile, des experts représentant des secteurs privés et des organismes spécialisés, régionaux ou internationaux.

ii) *Organismes spécialisés*

156. Parmi les organismes spécialisés, les uns peuvent être considérés comme des institutions autonomes officielles de l'intégration régionale : BCIE, Conseil monétaire, Chambre de compensation. Le *Conseil monétaire*, composé des présidents de cinq banques centrales, s'est entouré de certains comités de consultation ou d'action et dispose d'un secrétariat exécutif propre. Durant toute la période de crise, le Conseil monétaire a continué ses activités, comme d'ailleurs les autres organismes spécialisés et autonomes. Ainsi, il a tenu une réunion conjointe avec les ministres de l'économie les 6 et 7 juillet 1971. Il a même procédé à la signature d'un accord sur le Fonds centraméricain de stabilisation monétaire, adopté en octobre 1969, accord qui sera soumis à la ratification des pays membres.

157. De son côté, la *Banque centraméricaine d'intégration économique* (BCIE) a deux organes principaux : l'*Assemblée des gouverneurs*, constituée par les ministres de l'économie et par les présidents des banques centrales des pays centraméricains, et un *directoire* de cinq membres, dont le président exerce en même temps les fonctions de président de la BCIE. Les cinq directeurs qui en font partie devaient initialement exercer les fonctions de chefs de département de la BCIE. Dans la pratique, les directeurs ne se sont pas chargés effectivement de ces fonctions. La BCIE dispose de moyens importants : elle a un capital autorisé de 60 millions de pesos centraméricains, dont 40 millions ont été souscrits à parts égales par les cinq pays membres ; de plus, ses ressources actuelles se montent à 318,8 millions de pesos, somme qui comprend 39,5 millions de capital propre et 279,3 millions de ressources d'origine extérieure<sup>101</sup>. La dernière assemblée des gouverneurs de la BCIE a eu lieu les 19 et 20 juin 1970. Depuis lors, les gouverneurs ne se sont pas réunis, alors que le Directoire a continué à se réunir régulièrement et à exercer toutes ses activités. A la fin de 1971, la BCIE a effectué 402 opérations de prêts s'élevant à 284 millions de pesos centraméricains, qui se répartissent comme suit : 270 prêts d'un montant total de 95 millions par l'intermédiaire du Fonds ordinaire ; 106 crédits représentant 165 millions par le truchement du Fonds centraméricain d'intégration économique pour le financement des projets d'infrastructure visant à renforcer le processus d'intégration ; et 26 prêts d'environ 24 millions accordés par le Fonds pour le financement de logements<sup>102</sup>.

158. En dehors de ces deux institutions spécialisées de l'intégration, on pourrait mentionner plusieurs organismes autonomes, tels que l'Institut centraméricain d'administration publique (ICAP), l'Institut centraméricain de la recherche technique industrielle (ICAITI), la Corporation centraméricaine des services de la navigation aérienne (COCESNA), etc. Tous ces

<sup>101</sup> (En pesos centraméricains) AID : 142,5 millions ; BID : 61,3 millions ; crédits européens : 27,6 millions ; banques commerciales des Etats-Unis d'Amérique : 30,5 millions ; Mexique : 6 millions.

<sup>102</sup> SIECA, *Carta informativa*, Guatemala, n° 129, juillet 1972, p. 13 et 14.

organismes ont continué à fonctionner normalement depuis la crise de 1969. (Le 25 août 1970, par exemple, a eu lieu la quatorzième réunion du Comité de direction de l'ICAITI.) Ces organismes coopèrent avec le SIECA. L'ICAITI fait des études pour le SIECA et présente des avis techniques sur des projets que celui-ci doit examiner pour le compte du Conseil exécutif. Cette coopération est rendue plus facile du fait des relations personnelles qui existent entre les dirigeants de certaines de ces institutions. C'est ainsi que les gouverneurs de la BCIE sont les ministres qui sont aussi membres du Conseil économique centraméricain du MCAC.

c) *Coordination au niveau national et organisations professionnelles*

i) *Coordination*

159. La coordination au niveau national est confiée soit aux vice-ministres de l'économie chargés des problèmes de l'intégration et de la direction des affaires centraméricaines du ministère des relations extérieures (par exemple au Guatemala), soit aux directeurs du bureau de l'intégration, comme à Costa Rica. Ces unités réunissent au ministère de l'économie et/ou des affaires étrangères les fonctionnaires qui s'occupent à un titre ou à un autre des questions d'intégration ; de plus, les chefs et les collaborateurs de ces bureaux sont aussi membres du Conseil exécutif, et ils participent également, aux côtés des ministres, aux réunions du Conseil économique centraméricain. Dans la mesure où l'intégration est l'affaire de quelques-uns (spécialistes ou techniciens), les problèmes de coordination au niveau national ne sont pas aigus.

ii) *Organisations professionnelles*

160. Une douzaine de ces organisations couvrent quelques grands secteurs : Fédération des chambres centraméricaines d'industrie (FECAICA), Fédération centraméricaine des chambres de commerce (FECAMCO), Fédération des entreprises privées centraméricaines (FEDEPRICA), ainsi que des fédérations couvrant des secteurs comme celui des textiles, du sucre, de l'agriculture, du coton. De nouvelles organisations ont été mises également sur pied : Fédération des journalistes, Groupement des agences de publicité centraméricaines et du Panama, Organisation des transports terrestres, Usuarios, ACAMAR<sup>103</sup>, et Fédération des institutions centraméricaines de développement (FEICADE). Jusqu'à une date assez récente, les travailleurs ont eu des difficultés à se donner une structure régionale. A l'heure actuelle, il existe la Confédération des travailleurs de l'Amérique centrale (CTCA).

161. Les deux organisations centrales du patronat (FECAICA et FECAMCO) jouent un rôle important dans les institutions intergouverne-

<sup>103</sup> L'ACAMAR, créée en 1970, a tenu au début de 1972 sa quatrième réunion au cours de laquelle elle a approuvé sept résolutions, dont plusieurs s'adressent aux gouvernements, aux institutions centraméricaines (SIECA, BCIE) et aux organisations internationales (CEPAL, CNUCED). [SIECA, *Carta informativa*, Guatemala, n° 124, février 1972, p. 17 à 19.]

mentales du MCAC: elles participent par l'intermédiaire de représentants aux réunions du Conseil économique centraméricain et du Conseil exécutif, ainsi qu'à divers travaux des commissions. D'autre part, tout récemment dans la crise actuelle, ces organisations se sont prononcées en faveur du maintien du MCAC et ont suggéré à la Commission de normalisation de leur donner un accès direct et de leur permettre de participer au règlement de la crise.

162. La Commission de normalisation a décidé de les consulter sans les associer à ses travaux: néanmoins, les représentants du grand patronat sont indirectement présents à la Commission par l'intermédiaire de représentants des présidents qui, dans certains cas, appartiennent à ces milieux professionnels. Cependant, ce fait semble constituer selon certains un avantage, puisque ces représentants jouissent d'une grande autonomie et d'une grande liberté par rapport aux ministres et aux autres participants officiels. Ce sont les représentants des présidents qui ont préparé, à la demande de la Commission de normalisation (sixième réunion, 19 et 20 novembre 1971) et avec la collaboration du SIECA, un rapport qui recommande diverses améliorations portant sur les aspects institutionnels et la politique commerciale et industrielle du MCAC (réunion tenue au siège du SIECA, 13 au 15 décembre 1971).

## 2. PROCESSUS DE DÉCISION

### a) Répartition des pouvoirs

163. Le *Conseil économique centraméricain* dirige l'intégration, coordonne les politiques économiques et se prononce sur les problèmes que le Conseil exécutif n'a pas pu résoudre. En pratique, le Conseil économique prend des décisions sur beaucoup de problèmes que le Conseil exécutif et le SIECA lui soumettent fréquemment. Ainsi, le Conseil économique décide des modifications à apporter aux protocoles existants ou adopte de nouveaux protocoles. Il dispose donc de pouvoirs importants, se prononce sur toute question importante, prend des décisions de base et tranche les différends qui n'ont pas pu être réglés par le Conseil exécutif. Dans l'ensemble, le Conseil économique assume des fonctions de direction et de coordination ainsi que la responsabilité principale dans la promotion de l'intégration.

164. Le *Conseil exécutif* a une fonction centrale bien que plus technique, qu'il remplit soit en préparant les résolutions du Conseil économique, soit en exerçant des pouvoirs propres. En effet, toute décision du Conseil économique est préparée par le Conseil exécutif et le SIECA, celui-là servant en quelque sorte de canal de transmission et de filtre entre le Secrétariat permanent et le Conseil économique. Outre ce rôle de filtre, le Conseil exécutif a des pouvoirs d'initiative et de proposition; il peut notamment préparer et négocier des conventions nouvelles ou des modifications des règles de base et il peut prendre toutes sortes d'initiatives propres; de ce fait, le Conseil exécutif a la possibilité de devenir un élément moteur de l'intégration.

165. Dans ses activités, le Conseil exécutif peut être amené à faire des choix politiques; cependant, s'il estime que pour certaines questions il a besoin de directives politiques, il peut toujours s'adresser au Conseil des ministres. Par ailleurs, il exerce certains pouvoirs propres: il veille à l'application du Traité et d'autres instruments tels que les protocoles, interprète les règles communes, prend les mesures nécessaires au bon fonctionnement du MCAC et prépare des travaux visant à établir l'union économique; enfin, le Conseil exécutif remplit également toutes les tâches que peut lui assigner le Conseil des ministres. Dans l'exercice de ses fonctions de contrôle, il peut par exemple autoriser un pays membre à suspendre l'application d'une norme générale dans le domaine de l'origine des marchandises, ou prendre des décisions telles que celles qui concernent le libre-échange du sel entre le Guatemala et El Salvador (octobre 1966). Ainsi, le Conseil exécutif est habilité à prendre des mesures et des décisions dans une série de matières parmi lesquelles figurent notamment les questions d'origine et celles qui sont relatives aux franchises douanières et aux pratiques déloyales. En résumé, on constate que le Conseil exécutif est doté de pouvoirs importants, qu'il n'a pas toujours pleinement utilisés; cependant, le rôle potentiel du Conseil exécutif a été confirmé par la recommandation que le Conseil économique centraméricain a adressée aux gouvernements à l'occasion de sa neuvième réunion, en les invitant à se faire représenter au Conseil exécutif par des vice-ministres. A l'exception du Costa Rica, tous les gouvernements ont donné suite à cette recommandation <sup>104</sup>.

166. De son côté, le SIECA exerce des fonctions administratives et techniques. Il veille à l'application des résolutions, traités et instruments, prépare des projets et des études selon les directives des Conseils et prend certaines initiatives pour assurer le bon fonctionnement du processus d'intégration. Il assume en outre l'organisation, la préparation et le secrétariat des réunions des deux Conseils ainsi que de divers groupes de travail et commissions. Bien que le SIECA puisse également interpréter le Traité, cette fonction est remplie essentiellement par les deux Conseils. Dans de nombreux cas, les études, les opinions et les rapports du SIECA sont à la base des décisions des Conseils <sup>105</sup>. L'expérience montre que le SIECA a été très efficace en tant qu'organe chargé de faire des propositions; cependant, même à ce titre, le Traité lui impose des limites étroites et l'oblige à suivre une longue procédure de protocoles spéciaux avant de pouvoir entreprendre des activités dans un domaine nouveau. Mais la faiblesse principale du SIECA réside dans son incapacité de faire appliquer et de mettre en œuvre les décisions communes <sup>106</sup>. Ainsi, le rôle du SIECA varie selon les domaines et les phases: important dans le domaine technique ou dans la phase d'élaboration, il est plus faible au stade de l'application, faute d'attributions claires.

<sup>104</sup> SIECA, *Los órganos del Tratado general de integración económica centroamericana*, Guatemala, 1968, p. 25.

<sup>105</sup> Par exemple, le rapport du SIECA demandant le libre commerce du riz, qui a été accepté par le Conseil exécutif et appliqué par le Costa Rica.

<sup>106</sup> CNUCED, « Rapport du Séminaire... » (*op. cit.*), par. 46 et 48, p. 9 et 10.

## b) *Le processus de décision*

167. A l'origine des actes on trouve les gouvernements, les Conseils, les initiatives du SIECA ou des secteurs privés. Sur la base de ces initiatives commence le processus d'élaboration. A ce stade, le SIECA joue un rôle central, qu'il exerce en collaboration avec divers organismes et experts. A titre d'exemple, la collaboration avec l'ICAITI est étroite et concerne surtout le développement industriel et le régime des industries d'intégration. C'est dans cette phase qu'interviennent les différentes commissions consultatives. Le SIECA recourt également aux experts indépendants et universitaires. Le Conseil exécutif fait examiner ces projets soit par des commissions spécialisées composées de techniciens des administrations nationales, soit par un groupe de travail, soit par les suppléants qui peuvent se réunir selon les besoins. Dans cette phase, le Conseil exécutif peut procéder à des consultations avec les représentants des secteurs privés, qui peuvent même s'insérer dans les organismes officiels. Certaines décisions peuvent être prises par le Conseil exécutif lui-même statuant à la majorité, d'autres questions et propositions sont soumises au Conseil économique; en principe, si l'accord est obtenu au niveau du Conseil exécutif, les projets de résolution sont entérinés par le Conseil économique. Les désaccords au niveau du Conseil exécutif et les questions importantes sont tranchés par le Conseil économique.

168. Mais le processus ne se termine pas avec une décision du Conseil des ministres. A la différence des autres expériences d'intégration, le MCAC garde des vestiges d'une phase antérieure, sous la forme de protocoles qui doivent être ratifiés par les assemblées législatives. De même le Conseil économique ne peut pas modifier les tarifs douaniers sans l'approbation desdites assemblées. D'où la lenteur et les difficultés que rencontre le processus d'intégration centraméricaine. La ratification des protocoles par des parlements, dont certains dépendent trop des gouvernements, alourdit tout le processus, d'autant plus que toutes les décisions importantes, et notamment celles qui établissent des protocoles, sont prises à l'unanimité.

## c) *Actes communs et solution des conflits*

### i) *Actes*

169. Dans le MCAC, les actes communs du Conseil économique et du Conseil exécutif prennent le plus souvent la forme de résolutions et de recommandations. Les résolutions du Conseil des ministres contiennent soit des directives et instructions adressées aux organes communautaires, soit des conventions et des protocoles, soit enfin des décisions s'adressant aux pays membres. Ces dernières ont le plus souvent un caractère exécutoire, qu'elles soient prises par le Conseil économique ou par le Conseil exécutif. Dans certains cas, le Conseil exécutif peut énoncer des règles générales ayant un caractère obligatoire pour tous les Etats membres. Les actes les plus importants revêtent la forme de protocoles et sont donc soumis à la ratification des parlements nationaux. Bien que s'adressant plus fréquemment aux Etats membres, certains actes peuvent se référer directement aux

particuliers. Tel est le cas lorsque, dans le cadre du régime des industries d'intégration, le Conseil exécutif fixe le niveau des prix à l'échelle du Marché commun pour les produits d'une industrie d'intégration. Dans ce système, le SIECA ne dispose pas de pouvoirs propres assurant un contrôle efficace de l'application des décisions, mais peut formuler des opinions, des avis ou des recommandations. De surcroît, les sanctions prévues pour garantir l'application des normes et des obligations communes sont exceptionnelles : dans l'exemple du régime des industries d'intégration, le Conseil exécutif peut autoriser l'importation de produits élaborés par une industrie intégrée lorsque celle-ci ne respecte pas les obligations imposées par le régime. En dernière instance, si un pays membre ne donne pas suite aux décisions du Conseil exécutif ou du Conseil économique, les autres pays membres peuvent recourir à différents types de représailles.

### ii) *Solution des conflits*

170. Quant à la solution des conflits, les deux Conseils ont adopté successivement un règlement relatif aux procédures de solution des conflits (mars 1968)<sup>107</sup>. Le règlement prévoit que les conflits devront être résolus d'abord par négociation directe entre les partis, ensuite par le recours en première instance au Conseil exécutif, puis en deuxième instance au Conseil économique et, enfin, par le recours au tribunal d'arbitrage prévu par le Traité. A l'heure actuelle, seul le premier stade des négociations directes entre les parties a pu être atteint, les deux Conseils ayant cessé de se réunir à partir de la crise de 1969.

### iii) *Relations avec l'Organisation des Etats centraméricains*

171. Selon la charte de l'Organisation des Etats centraméricains (ODECA), le Conseil économique, qui coiffe les organismes d'intégration économique centraméricaine, présentera un rapport annuel sur ses activités au Conseil exécutif de l'ODECA, qui les portera à la connaissance de la Conférence des ministres des affaires étrangères (art. 17 et 18). Malgré ces liens organiques, les deux organisations se sont développées en parallèle et n'ont collaboré qu'à titre sporadique lorsqu'elles n'ont pas connu des situations de rivalité ou de tension. Par opposition au MCAC, l'ODECA est une organisation beaucoup plus lâche, aux objectifs politiques généraux. Créée en 1951, elle a été révisée en 1962 pour permettre une meilleure adaptation aux problèmes de la région. Ses principales institutions sont les suivantes : réunion de chefs d'Etat, Conférence des ministres des affaires étrangères, Conseil exécutif au niveau des ambassadeurs, et Secrétariat général. Ces institutions coordonnent l'action de huit conseils (Conseil législatif, Conseil du travail et de la prévision sociale, Conseil de la santé publique, Conseil du tourisme, Conseil culturel et éducatif, Conseil de la défense,

<sup>107</sup> Sidjanski, *Dimensiones institucionales...*, (op. cit.), p. 104, 105, 107, 117, 118 et 121. Voir aussi SIECA, *Evolución y estado actual del mercado común centro-americano y sus posibilidades de funcionamiento a corto plazo* [Evolution et état actuel du marché commun centraméricain et ses possibilités de fonctionnement à court terme (71/V/20/V-I), vol. I, p. 25 et 26.

Conseil de l'infrastructure, et Conseil de l'agriculture) et d'une cour de justice. A l'exception du Conseil législatif, composé de trois représentants par congrès national, les conseils sont composés des ministres compétents. Malgré ces institutions, l'ODECA n'a eu que des résultats limités dus à la lourdeur de ses procédures intergouvernementales et à l'absence de pouvoirs effectifs permettant d'obliger les Etats membres. Les réunions des chefs d'Etat et des ministres des affaires étrangères ont donné parfois lieu à des discussions sur des problèmes d'intégration, notamment au début de la crise de 1969.

#### d) Relations extérieures

172. Aux termes de la résolution 44 (CEC), intitulée « Organisation institutionnelle de la politique commerciale centraméricaine », le Conseil économique coordonne et conçoit la politique commerciale avec la collaboration du Conseil exécutif et du SIECA, en particulier en ce qui concerne les études techniques. En ce domaine, l'initiative peut venir du SIECA ou des gouvernements. La politique commerciale commune devient de plus en plus nécessaire au fur et à mesure que le MCAC se rapproche d'une union douanière avec un tarif extérieur commun. D'autre part, la promotion des exportations a également incité à une certaine collaboration : ainsi, l'action conjointe s'est développée dans le domaine des exportations du sucre où une collaboration étroite s'est instaurée entre la Fédération des producteurs de sucre, les gouvernements et le SIECA. Cette collaboration a été rendue possible grâce à de nombreux contacts du SIECA avec les gouvernements et les producteurs ainsi que des gouvernements avec leurs producteurs nationaux. Des réunions communes ont ensuite permis l'élaboration d'une position unique.

173. Le PROMECA va jouer un rôle important dans la promotion des exportations des pays membres du MCAC. Sur sa proposition, une réunion de directeurs d'organismes nationaux de promotion des exportations a eu lieu en novembre 1971. Pour coordonner les programmes nationaux, il a été décidé notamment d'instituer une réunion annuelle des directeurs, de demander au PROMECA de présenter des propositions visant à la création de mécanismes permanents pour la coordination des activités du programme commun et des organismes nationaux, et de soutenir le projet de la BCIE devant aboutir à la constitution d'un fonds centraméricain pour le financement et la promotion des exportations de produits qui ne font pas l'objet du commerce d'exportation traditionnel<sup>108</sup>. Le MCAC a essayé de mettre en pratique un système semblable dans ses contacts avec les pays tiers, en particulier avec le Panama, le Mexique et d'autres pays. Dans ses contacts préliminaires, le SIECA a joué un rôle en particulier dans les relations avec le Panama; par contre, les contacts exploratoires avec le Mexique sont caractérisés essentiellement par des relations bilatérales, malgré l'existence d'une commission Mexique/Amérique centrale. En revanche, dans les relations avec les organisations internationales —

<sup>108</sup> SIECA, *Carta informativa*, Guatemala, n° 121, novembre 1971, p. 15 à 18.

telles que la CECLA, la CONCON, ou les organismes des Nations Unies, la CNUCED, la CEPAL —, le MCAC présente en général un bloc uni. Lors des réunions de ces organisations, et cela a été notamment le cas lors de la troisième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, à Santiago en 1972, un représentant intervient en qualité de porte-parole de l'Amérique centrale. Dans ce processus, le rôle du SIECA est important, comme en témoigne l'activité de son représentant à Genève. Signalons enfin que la plupart des traités conclus le sont par les Etats membres, mais que ces accords comprennent des clauses communautaires. Malgré l'existence de plusieurs instruments de coordination dans le domaine des relations extérieures, une politique commerciale concertée fait encore défaut au MCAC.

### D. — Groupe andin

#### I. INSTITUTIONS ET ACTEURS

##### a) Institutions principales

174. Le Groupe andin n'a pas d'institution formelle réunissant les ministres. En revanche, des réunions régulières ont eu lieu depuis sa création; trois réunions des ministres des affaires étrangères, une réunion des ministres de l'économie et de l'industrie, trois réunions des ministres de l'éducation dans le cadre de l'Accord « Andres Bello »<sup>109</sup> et une réunion des ministres de la santé. Ces ministres se sont penchés sur les affaires d'intégration et ont émis certaines directives. De cette manière, sans faire partie du système institutionnel du Groupe andin, les réunions des ministres peuvent sanctionner certains de ses travaux, les compléter et donner une nouvelle impulsion ou une nouvelle orientation à l'intégration. A titre d'exemple, lors de leur troisième réunion tenue à Lima du 19 au 21 juin 1972, les ministres des affaires étrangères des pays membres du Traité (Accord de Carthagène)<sup>110</sup> ont procédé, avec la participation active du

<sup>109</sup> L'Accord « Andres Bello » a été signé le 31 janvier 1970 par les pays membres du Groupe andin et le Venezuela. Afin d'accélérer le développement intégral de ses membres, l'Accord se propose de promouvoir une meilleure connaissance de l'héritage culturel commun et des particularités des pays membres, une défense efficace des valeurs culturelles et morales, ainsi que d'unir les efforts dans le domaine de l'éducation et notamment en matière scientifique et technologique. Les institutions de l'Accord sont la Réunion des ministres de l'éducation, la Junte — organe technique auxiliaire — composée de chefs de la planification de l'éducation, et un secrétariat exécutif permanent à Bogotà, dont la création a été décidée par les ministres, lors de leur troisième réunion, tenue du 27 au 30 mars 1972. (Voir Groupe andin, *Carta informativa oficial de la Junta del Acuerdo de Cartagena*, Lima, n° 11, mars 1972, p. 2; et J. J. Caldera, *Estudio sobre el Pacto andino*, Caracas, Cordiplan, 1971, annexe, p. 107 à 117.)

<sup>110</sup> Accord d'intégration sous-régionale, signé en novembre 1969 à Carthagène (Colombie) entre la Bolivie, le Chili, la Colombie, l'Equateur et le Pérou (voir *Acuerdo de Integración Subregional*, Washington, D. C., BID, 1969.

coordonnateur de la Junte, à l'évaluation du processus d'intégration ainsi qu'à la définition d'attitudes communes face à l'extérieur. En conclusion, ils ont décidé de se réunir à Lima chaque année au mois de juin. Désormais, leurs réunions ont un caractère de périodicité fixe<sup>111</sup>.

175. L'Accord de Carthagène prévoit deux organes principaux, la Commission et la Junte.

#### i) Commission

176. La Commission, qui est le principal organe intergouvernemental, est composée de représentants titulaires et de représentants suppléants, soit deux personnes par pays membre. Dans la pratique, les participants à ces réunions sont bien plus nombreux : entre 25 et 50 personnes. A titre d'exemple, la session de Lima du 12 au 17 juillet 1971 a réuni, en dehors des représentants, 49 assesseurs : Bolivie 3, Colombie 3, Chili 11, Equateur 9, Pérou 23. Les représentants des Etats à la Commission sont en principe les chefs et les responsables de l'intégration au niveau national. Ils sont entourés de fonctionnaires et de conseillers qui participent régulièrement aux travaux sur l'intégration des pays membres. Selon le Traité, la Commission se réunit trois fois par an en session ordinaire, et en session extraordinaire sur convocation du Président à la demande d'un pays membre ou de la Junte.

177. Depuis sa première session en novembre 1969, la Commission a, jusqu'en août 1972, tenu 9 sessions ordinaires et 6 sessions extraordinaires, chaque session ayant une durée de 5 à 10 jours. Les sessions extraordinaires ont acquis une grande importance tant par leur fréquence que par les décisions qui y ont été approuvées (par exemple : le règlement du Comité économique et social, le régime commun des capitaux étrangers, la création des conseils, le tarif extérieur commun minimal, les règles de concurrence, le régime uniforme de l'entreprise multinationale).

178. Une caractéristique fondamentale de la Commission est sa procédure de vote : selon la règle générale de l'article 11 du Traité, la Commission adopte ses décisions à la majorité des deux tiers.

179. Cette règle générale comporte des exceptions importantes pour lesquelles l'accord unanime est requis : pour les matières figurant aux annexes I et II du Traité, la Commission prend ses décisions à la majorité qualifiée des deux tiers, mais sans vote négatif d'un pays membre, comme dans l'ALALE. Cependant, pour les matières concernant l'annexe II, lorsqu'il y a un vote négatif, le problème est renvoyé à la Junte qui, dans un délai de 2 à 6 mois, doit présenter à nouveau sa proposition à la Commission. La proposition modifiée pourra être approuvée par les deux tiers des pays membres sans vote négatif, à l'exclusion du vote du pays qui s'est opposé antérieurement à cette proposition. Enfin, pour certaines matières figurant à l'annexe III, il est exigé un vote affirmatif de la part d'un des deux petits pays, soit la Bolivie ou l'Equateur. Cette procédure particulière, qui offre

<sup>111</sup> Groupe andin, *Carta informativa oficial...* (op. cit.), Supplément n° 12, juin 1972, « Troisième réunion des Ministres des affaires étrangères ».

une garantie supplémentaire aux pays moins développés de la région andine, concorde avec les objectifs et les dispositions du Traité (chap. XIII) instaurant un traitement préférentiel en faveur de la Bolivie et de l'Equateur. Il faut signaler que, dans la pratique, les membres de la Commission n'ont jamais voté jusqu'à présent. Toutes les décisions, toutes les mesures ont été prises par l'accord de tous les membres.

#### ii) Junte

180. La Junte de l'Accord de Carthagène constitue une innovation dans l'intégration des pays en voie de développement. En effet, elle est, comme le dit le Traité, une institution principale au même titre que la Commission. Institution essentiellement communautaire, elle assume la direction collégiale des organes communs et de l'administration du Groupe andin. Ses membres, au nombre de trois, doivent être ressortissants d'un pays latino-américain. Ils sont nommés à l'unanimité par la Commission pour une durée de trois ans. Selon les articles 13 et 14 du Traité, ils n'agissent qu'en fonction de l'intérêt de la région dans son ensemble et sont responsables collégalement devant la Commission. Le Traité garantit l'indépendance de la Junte.

181. C'est ainsi que les membres de la Junte doivent s'abstenir de toute action incompatible avec le caractère de leur fonction et ne peuvent exercer aucune autre charge ou activité professionnelle pendant la période où ils sont membres de la Junte. En outre, ils ne peuvent solliciter ni accepter aucune instruction d'un gouvernement ou d'une organisation nationale ou internationale. Les trois membres actuels de la Junte s'entendent parfaitement, collaborent efficacement et se complètent : en effet, l'Equatorien est économiste, le Colombien est juriste (homme politique) et le Chilien est ingénieur. Les trois sont des personnalités de très haut niveau. Chaque année, comme dans le Conseil fédéral suisse, l'un des trois assume la présidence ou la fonction de coordonnateur. Le caractère collégial et l'aspect organique de la Junte sont soulignés par l'exigence de l'unanimité de ses membres ; cependant, la Junte peut également décider à l'unanimité de présenter à la Commission des propositions comptant plusieurs options.

182. Entre autres fonctions, la Junte assume la direction du secrétariat permanent et de l'administration communautaire (art. 15, i). Pour garantir leur durée et leur continuité, la Junte peut procéder à des nominations de fonctionnaires permanents. Elle peut également passer des contrats pour une durée limitée de deux ans ou assigner à des experts des tâches particulières et concrètes.

183. Pour l'instant, l'administration communautaire ne comprend qu'une trentaine de professionnels et 60 à 70 employés du service général. Le personnel professionnel et technique est organisé de la façon suivante : sous l'autorité de la Junte, un directeur-secrétaire exerce des fonctions de relations publiques et politiques avec l'extérieur. Il y a quatre services principaux : programmation, politique économique, industrie et affaires juridiques. Le service de programmation comprend un chef et sept collaborateurs au niveau professionnel, ainsi que deux experts de l'assistance technique des Nations Unies et de la FAO ; le service de politique économique

comprend également huit professionnels: le chef du service et sept collaborateurs; le service de l'industrie est composé de sept personnes, dont le chef et six ingénieurs; enfin, le service juridique comprend trois juristes et un économiste, ce dernier constituant le noyau d'un groupe technologique. En dehors de ces unités techniques et de conception, qui sont composées essentiellement d'économistes, d'ingénieurs et de quelques juristes, l'administration comprend également un service administratif, des services généraux et un service d'information.

184. Pour tenir compte du poids des économies des pays membres et de leur degré de développement, la Commission a adopté par la décision n° 4 la répartition suivante des contributions des pays membres : Colombie, Chili et Pérou 28% chacun, Bolivie et Equateur 8% chacun.

185. Le budget de la Junte pour l'année 1970 a été fixé à 1 250 000 dollars des Etats-Unis. Ce budget assez modeste au regard des objectifs de l'Accord de Carthagène et des activités de la Junte n'a augmenté que faiblement dans les années 1971, 1972 et 1973. En effet, l'accroissement n'a été que de 250 000 dollars en 1971, de 186 890 dollars en 1972 par rapport à l'année précédente et de 140 277 dollars en 1973 par rapport à 1972. A l'augmentation considérable des activités de la Junte correspond une progression lente des moyens mis à sa disposition. Les trois derniers budgets sont répartis par chapitres comme il est indiqué dans le tableau ci-après.

Budgets de la Junte, 1971-1973  
(Dollars des Etats-Unis)

Chapitre ↓	Année →		
	1971	1972	1973 <sup>a</sup>
I. Direction et coordination . . . .	274 590	387 005	388 429
II. Activités techniques (total) . . .	704 805	715 699	813 518
a) Programmation . . . . .	(156 740)	(185 112)	(206 968)
b) Politique économique . . . . .	(239 050)	(226 326)	(246 315)
c) Industries . . . . .	(213 133)	(206 425)	(241 617)
d) Affaires juridiques . . . . .	(95 887)	(97 836)	(118 618)
III. Activités administratives . . . .	494 605	581 254	622 200
IV. Bureau de la Société andine de développement . . . . .	—	2 932	3 200
TOTAL ANNUEL	1 500 000	1 686 890	1 827 167

<sup>a</sup> Groupe andin, *Carta informativa oficial...* (op. cit.), Supplément n° 13, août 1972, décision n° 52, p. 1 et 2.

b) Organes consultatifs et organismes spécialisés

i) Organes consultatifs

186. Dans le cadre du Groupe andin, on peut énumérer quatre types d'organes ou de groupes consultatifs: le Comité économique et social, le Comité consultatif, les différents conseils, les experts sous-régionaux et gouvernementaux et, en dernier lieu, un organisme spécialisé de promotion et de développement, la Société andine de développement (CAF).

187. Le *Comité économique et social* a pour objet d'associer les représentants d'employeurs et de travailleurs aux activités de la communauté des pays membres. Ces représentants sont élus directement par les organisations de travailleurs et d'employeurs, à raison de six par pays (trois par secteur respectivement)<sup>112</sup>. Les pays membres fixent, en consultation avec les organisations nationales d'employeurs et les syndicats des travailleurs, les procédures nationales qui tendent à assurer la représentativité maximale et l'authenticité dans les élections des membres du Comité. A la première réunion du Comité, en mars 1971 à Lima, les membres ont désigné comme président le Secrétaire général de la Fédération nationale des métallurgistes du Chili. Désormais, le Comité tiendra ses réunions ordinaires 20 jours avant toute session de la Commission, lorsque celle-ci abordera des questions qui le concernent. La deuxième réunion a eu lieu en octobre 1971. Au cours de ces deux réunions, le Comité a formulé des recommandations qu'il a adressées, d'une part aux pays membres et, d'autre part, à la Commission et à la Junte.

188. Selon l'article 19 du Traité, le *Comité consultatif* est l'organe par l'intermédiaire duquel les pays membres maintiennent des relations étroites avec la Junte. Le Comité offre un cadre institutionnel pour celles des réunions des délégués gouvernementaux dans différents secteurs qui n'ont pas lieu dans le cadre de la Commission. Le Comité remplit une double fonction : d'une part, il assiste la Junte dans l'élaboration de ses travaux, et d'autre part, sur demande de la Commission, il analyse les propositions de la Junte qui doivent lui être soumises.

189. Sept *conseils* ont été établis sur proposition de la Junte selon les décisions n°s 22, 36 et 39 de la Commission: le Conseil de planification, le Conseil monétaire, le Conseil de financement, le Conseil de politique fiscale, le Conseil du commerce extérieur, le Conseil du tourisme et le Conseil des affaires sociales<sup>113</sup>. Ces conseils ont pour objet d'associer d'une manière permanente — pour définir et exécuter les plans et les politiques de développement — des représentants de haut niveau des institutions nationales responsables de l'élaboration et de l'exécution des plans de développe-

<sup>112</sup> Ce nombre vient d'être modifié par la décision n° 55 de la neuvième session ordinaire de la Commission : « Le Comité peut se réunir avec la participation d'un nombre minimal de 8 représentants de travailleurs et de 8 représentants d'employeurs » [Groupe andin, *Carta informativa oficial...* (op. cit.), Supplément n° 13, août 1972].

<sup>113</sup> Les ministres des affaires étrangères (troisième réunion, juin 1972) ont recommandé aux institutions de l'Accord de Carthagène la création d'un conseil scientifique et technologique, ainsi que l'établissement d'un système de réunions périodiques des autorités nationales chargées des transports aériens.

ment. Les fonctions principales des conseils consistent à formuler des recommandations visant à faciliter l'harmonisation et la coordination entre les plans de développement, de collaborer lorsque la Junte le demande à l'élaboration de ses propositions dans leur secteur, de coopérer à la mise en œuvre des décisions visant à harmoniser les politiques, de coordonner les plans de développement adoptés par la Commission et d'en tenir informées les institutions principales.

190. *Les réunions des gouverneurs des Banques centrales* des pays membres se tiennent régulièrement. Au cours de leur deuxième réunion, à La Paz en novembre 1971, il a été décidé de former des groupes d'experts chargés de présenter un rapport technique sur l'achat de bons de la CAF par les Banques centrales et d'étudier l'harmonisation des politiques et des instruments monétaires<sup>114</sup>. La troisième réunion a eu lieu à la veille de la réunion du Conseil monétaire du 19 au 21 juin 1972. Ce dernier a décidé de créer un mécanisme d'information et de consultation sur les systèmes monétaires et les parités dans les pays membres.

191. En dehors de ces moyens institutionnalisés de consultation, la Junte et la Commission peuvent consulter divers *experts* : des experts sous-régionaux qui sont convoqués à titre personnel et qui n'ont pas de mandat officiel; des experts nationaux qui semblent avoir une situation intermédiaire, et des experts gouvernementaux qui sont des experts officiels mandatés par leurs administrations; enfin, elles peuvent également recourir à des experts indépendants ou à des experts internationaux.

192. En règle générale, ces consultations ont lieu au sein de groupes de travail, de réunions *ad hoc* ou de tables rondes. A titre d'exemple, lors de sa réunion de juillet 1971, la Commission a institué un groupe de travail intergouvernemental pour l'expansion du commerce. Les travaux de ce groupe, composé de représentants des gouvernements à un haut niveau, sont coordonnés par la Junte qui devra porter à la connaissance de la Commission le rapport du groupe. Convoqué par la Junte, le groupe s'est réuni les 8 et 9 juin 1972 pour examiner la proposition visant à créer un système de promotion des exportations, proposition que la Commission devait approuver avant la fin de 1972.

193. Au cours de l'année 1971, les réunions suivantes ont eu lieu ou étaient prévues: deux réunions d'experts nationaux, l'une sur la NABANDINA (Nomenclature tarifaire commune du Groupe andin basée sur la Nomenclature douanière de Bruxelles) et l'autre sur l'avant-projet relatif aux entreprises multinationales; six réunions d'experts sous-régionaux, deux par matière: concurrence commerciale, harmonisation des législations relatives à la promotion industrielle, et politique fiscale; six réunions d'experts gouvernementaux, dont une sur la stratégie globale du développement et l'autre sur les marques et patentes; les quatre autres ont porté sur les matières déjà examinées par les experts nationaux (NABANDINA) et les experts sous-régionaux.

<sup>114</sup> Groupe andin, *Carta informativa oficial...* (op. cit.), n° 14, juin 1972, p. 10.

## ii) *Organisme spécialisé*

194. La *Société andine de développement* (CAF) a été créée en février 1968 par six gouvernements dont les cinq membres du Pacte andin et le Venezuela<sup>115</sup>.

195. Parmi les principales fonctions de la CAF figurent notamment l'assistance technique et financière pour la préparation et l'exécution de projets multinationaux ou de complémentarité, la promotion des apports de capitaux et de technologie, l'octroi de différents crédits et garanties, ainsi que la promotion d'organisations de modernisation des entreprises. Pour réaliser ces objectifs, la CAF dispose d'un capital autorisé de 100 millions de dollars des Etats-Unis, dont 25 millions de dollars souscrits de la manière suivante: une action A de 1 million de dollars par pays, les actions B étant réparties à raison de 4,5 millions chacune pour la Colombie, le Chili, le Pérou et le Venezuela et de 500 000 dollars chacune pour la Bolivie et l'Equateur. Ces dernières actions sont garanties par les gouvernements, mais peuvent être souscrites tant par ceux-ci que par des institutions publiques ou privées, voire par des personnes physiques. Ceux qui ont souscrit les actions forment l'assemblée générale, qui — en présence d'au moins quatre détenteurs d'actions A et de la moitié représentant les autres actionnaires — prend les décisions à la majorité, laquelle doit comprendre au moins trois actionnaires de série A et la moitié des autres actionnaires représentés à la réunion. Si l'assemblée définit la politique, c'est un directoire composé de 11 directeurs élus pour une période de trois ans qui prend les décisions concernant l'exercice pratique des fonctions de la CAF. Les décisions sont prises à la majorité absolue des directeurs présents. Le directoire peut déléguer certains de ses pouvoirs au Président et au Comité exécutif de la Société. Actuellement, la CAF se trouve encore au stade du démarrage. Du point de vue de l'organisation administrative, elle compte déjà 19 fonctionnaires internationaux, qui constituent un personnel technique permanent, ainsi que des fonctionnaires locaux des services généraux comprenant une trentaine de personnes; en outre, la Société recourt souvent à des conseillers et experts extérieurs. Bien qu'elle soit encore au stade des études, la CAF a été saisie de 220 initiatives et projets. En janvier 1971, le directoire a sélectionné 32 initiatives. A l'issue de sa troisième réunion, en novembre 1971, le directoire a approuvé les négociations menées avec la BID, qui permettront de disposer de 12 millions de dollars des Etats-Unis pour le plan opérationnel de 1971-1974<sup>116</sup>.

### c) *Coordination au niveau national et organisations professionnelles*

196. Dans la plupart des pays membres du Groupe andin, il existe, par suite des activités et de la collaboration menées dans le cadre de

<sup>115</sup> Cette différence dans le nombre de membres s'explique par le fait que la CAF a été établie avant la signature définitive du Pacte andin. Pendant toute cette période, le Venezuela a participé à toutes les négociations, mais il n'a pas pu s'intégrer au groupe à la dernière heure.

<sup>116</sup> Groupe andin, *Carta informativa oficial...* (op. cit.), n° 9, novembre 1971, p. 8.

l'ALALE, des organes spécialisés chargés de l'intégration. La Colombie a un institut du commerce extérieur (INCOMEX); l'Equateur vient d'en créer un pour le commerce extérieur et l'intégration; le Chili et la Bolivie ont des secrétariats, respectivement le Secrétariat exécutif de l'ALALE et le Secrétariat technique de l'intégration; au Pérou, il existe le Bureau national de l'intégration rattaché au Ministère des affaires étrangères. Dans le cadre de ses activités, la Junte maintient des contacts constants avec les gouvernements par l'intermédiaire de ces instituts ou secrétariats nationaux.

197. A titre d'exemple, le Secrétariat exécutif de l'ALALE au Chili comprend environ 80 personnes, dont 25 fonctionnaires hautement compétents. Regroupant les membres de différents ministères (affaires étrangères, auquel le Secrétariat exécutif est rattaché, économie, plan, agriculture), de la CAF et de la Banque centrale, ce secrétariat coordonne les activités du secteur public qui ont trait à l'intégration; le chef et son adjoint sont respectivement membre titulaire et membre suppléant de la Commission du Groupe andin.

198. Le Secrétariat national assure également des contacts avec le secteur privé par des consultations, des groupes et des comités qui permettent de préparer des propositions en vue d'une position au niveau national. C'est le système qui est adopté dans la plupart des pays membres de l'Accord: contacts constants et consultation des secteurs privés, mais décisions et actions proprement dites au niveau des responsables publics. Une exception, celle de l'Equateur, dont les délégations comprennent des représentants du secteur privé qui, de ce fait, participent directement aux négociations et aux délibérations.

199. En dehors de cette possibilité d'agir par l'intermédiaire des gouvernements nationaux, les groupements professionnels participent aux travaux du Comité économique et social; celui-ci a recommandé tout récemment que les conseils créés par la Commission (décision n° 22) comprennent, outre les membres officiels, certains représentants des secteurs et groupements privés. Progressivement, des structures sous-régionales sont en train de se former; c'est le cas dans les secteurs les plus directement concernés par la programmation sectorielle: papier et cellulose, textiles, disques, bicyclettes et verre. Cette tendance semble se confirmer par la constitution de nouvelles organisations: Confédération andine de l'industrie métallurgique (août 1971)<sup>117</sup>; Comité sous-régional des constructeurs andins, qui a établi un bureau de coordination à Lima et demandé aux institutions de l'Accord de créer le Conseil de la construction (novembre 1971)<sup>118</sup>; Organisme andin des transports par route (avril 1972)<sup>119</sup>.

## 2. PROCESSUS DE DÉCISION

### a) Répartition des pouvoirs

200. Dans le Groupe andin, la répartition des pouvoirs est clairement

<sup>117</sup> *Ibid.*, n° 6, août 1971, p. 5.

<sup>118</sup> *Ibid.*, n° 9, novembre 1971, p. 12.

<sup>119</sup> *Ibid.*, n° 12, avril 1972, p. 8.

établie, l'Accord de Carthagène considérant tant la Commission que la Junte comme des institutions principales. La Commission a la responsabilité principale de la politique générale, de la coordination des plans de développement nationaux et de l'harmonisation des politiques économiques. Dans ces domaines, dans l'approbation des programmes d'intégration physique ou du programme d'harmonisation des instruments du commerce extérieur des pays membres, ainsi que pour les conditions d'adhésion de nouveaux membres. La Commission prend ses décisions à la majorité des deux tiers sans vote négatif. Les mêmes exigences, mais avec possibilité d'un nouvel examen, sont prévues pour les produits réservés au programme sectoriel de développement industriel ainsi que pour l'approbation de ces programmes ou des programmes relatifs à la rationalisation ou à la spécialisation (annexe II et art. 11b du Traité). Dans l'ensemble, l'absence d'un avis négatif, c'est-à-dire pratiquement le consensus, est exigée pour les normes et les décisions de base, pour les modifications de l'Accord de Carthagène, pour les programmes généraux, ainsi que pour des questions très importantes ou politiquement délicates. En revanche, la règle générale de la majorité qualifiée des deux tiers s'applique aux décisions qui consistent en principe à mettre en œuvre les engagements définis par le Traité, notamment dans le domaine de la libéralisation, établir le statut des capitaux étrangers ou de l'entreprise multinationale, prendre des mesures dans divers domaines, créer des organes consultatifs et des groupes de travail, définir certaines règles et fixer des règlements, etc. La Commission doit également veiller à l'application harmonieuse des obligations qui découlent de l'Accord de Carthagène et du Traité de Montevideo<sup>120</sup>, se prononcer sur les propositions de la Junte et, en général, chercher à résoudre les problèmes d'intérêt commun.

201. La Junte remplit trois fonctions principales: elle formule les propositions adressées à la Commission ainsi que des projets de budget annuel; elle veille à l'application du Traité et des décisions de la Commission (par exemple, celle de l'article 85 du Traité, qui concerne les normes relatives à la définition d'origine des marchandises); la Junte accorde également les autorisations aux Etats membres qui ont l'intention de prendre des mesures de sauvegarde (art. 77 et 79); elle accomplit des études et travaux préparatoires et procède à l'évaluation des résultats obtenus par l'intégration.

202. Le mécanisme central de l'Accord est constitué par le tandem *Junte-Commission*, les autres organes remplissant essentiellement des fonctions consultatives. En effet, à la base des décisions sur les questions importantes, on trouve presque toujours une proposition de la Commission. Plus d'une vingtaine d'articles portant sur les matières fondamentales prévoient cette procédure selon laquelle la Junte propose et la Commission décide<sup>121</sup>.

<sup>120</sup> Voir ci-dessus la note 2 de bas de page.

<sup>121</sup> Exemples d'articles qui prévoient la proposition de la Junte avant la décision de la Commission: art. 27, 28, 29, 33, 35, 36, 38, 39, 46 à 52, 66, 70, 74, 89, etc.

## b) Processus de décision

### i) Origine

203. Le processus de décision est déclenché le plus souvent par référence aux obligations et au calendrier prévus par l'Accord de Carthagène sur initiative de la Junte. Les initiatives peuvent aussi émaner des gouvernements dans la Commission. Elles peuvent être formulées au cours de leurs réunions par les ministres des affaires étrangères ou d'autres ministres compétents. Ainsi, lors de sa neuvième session, la Commission a repris pour étude les propositions des ministres des affaires étrangères concernant les mécanismes de liaison avec d'autres pays ou gouvernements économiques <sup>122</sup>. Les initiatives peuvent émaner également des Comités (par exemple, du Comité économique et social), des Conseils (Comité monétaire), des diverses réunions de responsables nationaux, d'experts ou d'organisations professionnelles. Quelle que soit leur origine, les initiatives sont étudiées, puis élaborées par la Junte.

### ii) Phase d'élaboration

204. La phase de l'élaboration relève de la Junte. La Junte, en accord avec la Commission, prépare un programme annuel de travail qui comprend notamment la préparation de diverses décisions ou propositions. A différents moments de cette phase préparatoire, elle peut toujours consulter la Commission. Ce moyen n'a pas été souvent utilisé, d'autant plus que les experts gouvernementaux expriment les points de vue nationaux. En effet, au cours de cette phase, le rôle principal est rempli par la Junte et son secrétariat permanent ainsi que par les commissions et groupes d'experts. Au début de ce processus, la Junte peut demander une étude par un *expert indépendant ou international*. La consultation d'experts internationaux peut également avoir lieu sous forme de tables rondes. Ces réunions sont peu formelles, les documents ne sont pas établis d'une manière stricte, mais on dispose surtout de notes synthétiques ainsi que d'un enregistrement complet des débats. Les premiers travaux aident à se faire une idée générale du problème étudié <sup>123</sup>.

205. Contribuent également aux travaux les *experts sous-régionaux* que la Junte demande expressément aux gouvernements. A ce stade, il s'agit avant tout de délimiter le champ des problèmes, de dégager ensuite

<sup>122</sup> Groupe andin, *Carta informativa oficial...* (op. cit.), n° 16, août 1972, p. 11.

<sup>123</sup> Exemple : la réunion des juristes qui a été convoquée par la Junte pour étudier la possibilité de créer un organe juridictionnel (voir ci-dessous le paragraphe 214). Y ont participé une dizaine de spécialistes et d'universitaires latino-américains ainsi qu'un juge de la Cour de justice des Communautés européennes et le directeur adjoint de leur service juridique. Un autre exemple : la réunion à Lima, du 22 au 25 août 1972, d'experts de haut niveau avec les spécialistes de la Junte pour étudier un programme de développement technologique. Ont pris part à cette réunion des experts universitaires français, anglais, canadien, argentin et colombien ainsi que des experts de l'OEA, de la CNUCED et de l'ILPES; du côté de la Junte, ont assisté à cette réunion, non seulement un expert chargé de la coordination des travaux et d'autres spécialistes mais aussi les trois membres et le directeur-secrétaire de la Junte [Groupe andin, *Carta informativa oficial...* (op. cit.), n° 16, août 1972, p. 16].

les possibilités et notamment les marges entre le minimum et le maximum acceptables pour les gouvernements. Cependant, les experts sous-régionaux, qui n'appartiennent pas toujours à des administrations nationales, ne connaissent pas à coup sûr le point de vue des gouvernements. Ces réunions de deux ou trois jours permettent principalement une confrontation entre techniciens : leurs travaux ont pour objet de formuler une opinion technique qui permettra de fonder la proposition de la Junte. Les services de la Junte coordonnent ces réunions et remplissent les fonctions de secrétariat et d'instrument de préparation. Ils établissent l'ordre du jour, qui peut être complété par les experts, et il s'agit dès les premières réunions, de dégager les instruments d'accord possible, le sens et la conception des problèmes et de fixer certaines priorités. Le nombre des réunions sur un problème donné dépend des difficultés qu'il présente mais aussi de l'accord entre les experts. Les réunions se terminent généralement par l'adoption de conclusions dans un mémorandum adressé à la Junte.

206. Ces travaux préliminaires permettent à la Junte de préparer un avant-projet qui est ensuite discuté dans les *commissions d'experts gouvernementaux*. Dès lors commence le processus de discussion et de négociation dans lequel les délégations cherchent à présenter au mieux leur point de vue et la Junte à défendre au mieux l'intérêt régional. Ces réunions permettent à la Junte de mesurer les possibilités d'action et d'avoir une vision des points de vue gouvernementaux. Cette information peut être complétée par des voyages des membres de la Junte ou de leurs représentants auprès des administrations des pays membres.

207. Au cours de ces consultations les gouvernements et leurs administrations sont appelés à répondre aux diverses questions et notamment à définir leur position nationale. Sur la base de cet ensemble de données, la Junte prépare sa proposition; certes, l'accord ou le désaccord entre les experts régionaux ou gouvernementaux lui permet d'adapter ou de modifier son projet; mais la Junte demeure seule maîtresse en dernière instance de sa proposition. A ce stade, on peut parler d'un dialogue avec les administrations nationales sur le plan technique, mais sous la direction de la Junte, qui est seule habilitée à formuler sa proposition.

### iii) Dialogue Junte-Commission

208. La phase de dialogue proprement dite commence avec la transmission de la proposition à la Commission. On peut distinguer deux situations : celle où la proposition est fondée sur le consensus des experts gouvernementaux, comme dans l'exemple de la liste des produits agricoles; dans ce cas, la Commission se borne à entériner la proposition. Une autre situation se présente lorsque l'accord entre experts gouvernementaux n'a pas pu être réalisé. Dès lors s'engage la négociation au sein de la Commission. Il semble que la méthode de négociation soit réaliste, franche et somme toute rationnelle, chacun des représentants cherchant à bien définir les marges de manœuvre et d'accord possibles. A titre d'exemple, la neuvième session de la Commission, ouverte le 10 juillet 1972, a été suspendue le 15 juillet sur décision des cinq représentants titulaires, afin qu'ils puissent consulter directement leurs gouvernements au sujet des points inscrits à

l'ordre du jour. Parmi ceux-ci figurait notamment la proposition d'un programme sectoriel de développement de l'industrie mécanique. Il est probable que c'est à ce propos que les représentants ont éprouvé le besoin de recourir à leurs gouvernements. Il n'est pas exclu par ailleurs que certaines difficultés aient surgi au sein de la Commission <sup>124</sup>. La seconde phase a eu lieu du 17 au 20 août 1972 et a permis d'aboutir à un accord sur le premier Programme sectoriel de développement pour l'industrie mécanique (décision n° 57 <sup>125</sup>).

209. La négociation au sein de la Commission est souvent complétée par des contacts bilatéraux entre les pays membres et un pays et la Junte. Cette confrontation permet à la Junte de sonder les divergences entre pays membres et de modifier éventuellement sa proposition. En effet, la Junte dispose, selon le Traité, d'une arme de négociation : sa proposition ne peut être modifiée par la Commission qu'à l'unanimité. Dans la réalité, la Junte préfère ne pas être obligée de modifier sa proposition et procède d'elle-même à des retouches si elle le juge opportun. C'est dans cette phase que la procédure de la majorité qualifiée revêt toute son importance, car elle exerce une certaine pression sur les Etats qui hésitent et elle facilite les compromis par consensus général. Dans leur évaluation, les ministres des affaires étrangères se sont déclarés satisfaits du fonctionnement des structures institutionnelles de décision dans l'intégration andine (troisième réunion, juin 1972).

### c) Actes communs

210. Selon l'article 6 de l'Accord de Carthagène, la Commission prend des décisions. Celles-ci sont des actes obligatoires qui peuvent revêtir un caractère très général (par exemple, décision n° 24 concernant le statut des capitaux étrangers) ou constituer des actes plus limités (décision n° 16 portant approbation d'une liste de produits agricoles). Toutes ces décisions sont prises sur proposition de la Junte.

211. La Junte peut aussi prendre des résolutions lorsqu'elle agit en tant qu'organe de décision, notamment dans le cadre des exigences concernant l'origine des produits (art. 83). La résolution a un effet obligatoire. Par ailleurs, la Commission peut formuler des directives et charger la Junte de certains mandats. De son côté, la Junte peut accorder des autorisations, en relation avec les mesures de sauvegarde. Les deux institutions peuvent également formuler des recommandations et émettre des avis et des opinions.

212. Quant à l'entrée en vigueur de ces actes, leur effet est, en principe, immédiat pour les pays membres; cependant, dans la pratique, pour assurer la publicité des décisions selon les modalités et dans les délais prévus, ces décisions sont diffusées sous la forme de décrets nationaux qui mettent à exécution les décisions. Bien qu'intervenant parfois avec quelque retard, ces décrets indiquent comme date de la mise en vigueur celle de la décision. Dans l'exemple du statut des capitaux étrangers, l'entrée en vigueur a été

<sup>124</sup> Groupe andin, *Carta informativa oficial...* (op. cit.), n° 15, juillet 1972, p. 7.

<sup>125</sup> *Ibid.*, p. 11 et *ibid.*, « Supplément n° 13 », août 1972, p. 19 à 28.

prévue au moment du dépôt auprès de la Junte des instruments mettant en pratique ce régime, et dans le délai de six mois prévu par le Traité. Tous les pays membres ont procédé à la mise en vigueur par décret sauf l'Equateur, qui a eu recours à la ratification parlementaire <sup>126</sup>.

213. Selon l'article 23 de l'Accord de Carthagène, le règlement de la Commission prévoit des procédures pour la solution des conflits : tout d'abord des négociations directes, ensuite le recours aux bons offices de la Commission et, en cas d'échec, la constitution d'un comité de conciliation. Après enquête, le Comité de conciliation doit émettre un rapport à la majorité de ses membres, à l'intention de la Commission. Si toutes ces procédures n'aboutissent pas à un règlement, les pays membres peuvent recourir à l'arbitrage prévu par le protocole pour les solutions des conflits dans le cadre de l'ALALE.

214. Lors de sa session extraordinaire de décembre 1971, la Commission a recommandé à la Junte d'effectuer les études nécessaires pour être en mesure de formuler, avant la dernière session ordinaire de 1972, des recommandations à l'adresse des gouvernements en vue de la création d'un organe juridictionnel. Cet organe serait chargé de régler les conflits qui pourraient surgir en raison de l'application de l'Accord, des décisions de la Commission et des résolutions de la Junte <sup>127</sup>. En juin 1972, une réunion de juristes s'est tenue au siège du Groupe andin. Les travaux ont permis à la Junte de constituer une documentation de valeur sur la possibilité de créer un organe pour assurer l'unité de l'interprétation, le contrôle de la légalité et le règlement des controverses dans le cadre de l'Accord de Carthagène <sup>128</sup>.

### d) Relations extérieures

215. En vue de l'établissement d'un tarif extérieur commun pour 1980, les Etats membres se sont engagés à ne pas modifier unilatéralement les droits de douane vis-à-vis des pays tiers dans les diverses étapes prévues pour la mise en place du tarif extérieur commun. Ils se sont également engagés à procéder à des consultations au sein de la Commission avant de conclure des accords sur les tarifs avec les pays tiers. Ainsi s'achemine-t-on vers une politique commerciale commune, d'autant que la Commission peut, sur proposition de la Junte, modifier le niveau des droits de douane communs (art. 66 et 68 du Traité).

<sup>126</sup> Le Gouvernement colombien a pris le décret 1299, en novembre 1971, qui a été déclaré inconstitutionnel par la Cour suprême. En conséquence, le Gouvernement colombien a édicté des mesures réglementaires sur les investissements étrangers en conformité avec le statut commun approuvé par la Commission; il a annoncé en même temps qu'il présenterait au Congrès un projet de loi permettant de valider l'Accord de Carthagène et d'obtenir entre autres la faculté d'appliquer le statut des capitaux étrangers [Groupe andin, *Carta informativa oficial...* (op. cit.), n° 15, juillet 1972, p. 5].

<sup>127</sup> Groupe andin, *Carta informativa oficial...* (op. cit.), n° 10, décembre 1971, p. 5.

<sup>128</sup> *Ibid.*, n° 14, juin 1972, p. 4.

216. Dans la pratique, le Groupe andin a déjà noué plusieurs types de relations : ainsi, il a des contacts, par le Président de la Commission, avec la Commission et le Conseil des Communautés européennes. Sur ce plan, la Commission, après avoir étudié le rapport de la Junte, se propose de constituer si possible une commission mixte entre le Groupe andin et les Communautés européennes. Lors de leur réunion, les ministres des affaires étrangères des pays membres ont soutenu cette initiative de la Commission. La Commission a également envoyé une mission au Japon, conduite par son président. Dans le cadre de l'ALALE, le Groupe andin a une position cohérente, élaborée dans des consultations préalables, qu'il cherche à renforcer. Ces positions communes portent tant sur les problèmes de libéralisation que sur les accords de complémentarité. Le Groupe andin se propose de poursuivre une action commune dans diverses enceintes internationales; à cet effet, les ministres des affaires étrangères ont recommandé en juin 1972 que la Commission aborde, à sa prochaine réunion ordinaire, le thème des attitudes communes des pays membres dans le domaine international en vue de rendre plus opérationnel et plus efficace le mécanisme de coordination; ils ont mis l'accent sur la responsabilité solidaire des pays membres. Enfin, la Junte a été habilitée par la décision n° 9 de la Commission à négocier et à conclure des accords d'assistance technique avec les organismes internationaux. On sait par ailleurs qu'en cette matière la Junte a déjà obtenu des résultats satisfaisants. Autres exemples d'action commune : les ministres ont adressé une note commune puis des notes séparées au Secrétaire général de l'ONU, pour appuyer la demande d'assistance présentée au PNUD par la CAF; ils ont recommandé aux institutions andines d'élaborer un programme d'assistance technique entre pays membres et d'étudier les possibilités de financement; par ailleurs, ils ont décidé de coordonner leur action, afin que les pays membres puissent avoir un représentant pour l'Amérique latine dans le Groupe des Vingt du Fonds monétaire international. Il est trop tôt pour prévoir l'évolution et les formes des relations extérieures du Groupe andin, mais on ne peut que regretter l'absence de dispositions plus précises concernant les compétences des institutions dans ce domaine et singulièrement quant à l'élaboration et la mise en œuvre de la politique commerciale commune, prolongement logique du tarif extérieur commun. Cependant, la volonté, la pratique et les résultats obtenus, joints aux besoins qui s'accroissent avec les progrès de l'intégration, sont autant de facteurs qui laissent présager qu'à l'avenir les relations extérieures du Groupe andin devront s'appuyer sur des mécanismes efficaces.

## Deuxième partie

### ANALYSE COMPARATIVE

## Chapitre premier

### SCHÉMAS GÉNÉRAUX

#### A. — Association latino-américaine de libre-échange, Maghreb et Association des nations de l'Asie du Sud-Est

1. Le schéma général des structures institutionnelles et de l'agencement des pouvoirs de chacun de ces trois groupements est semblable à première vue. Le pouvoir de décision est concentré dans les organes intergouvernementaux agissant à l'unanimité : le Conseil des ministres et la Conférence des Parties contractantes à l'ALALE, la Conférence des ministres de l'économie du Maghreb et les réunions des ministres des affaires étrangères à l'ANASE. Ces institutions principales, qui prennent des décisions en dernière instance, sont assistées par des comités permanents. Tant les actes des institutions principales que la forme et le rôle des comités permanents et des secrétariats soulignent les différences qui séparent ces trois groupements et qui découlent des niveaux distincts auxquels ils se situent : à la phase initiale du Maghreb et de l'ANASE s'oppose la première étape de réalisations de l'ALALE. De ce fait, les premiers se bornent principalement à élaborer des projets et à formuler des résolutions qui ont avant tout la portée de recommandations, alors que l'ALALE recourt également à des résolutions qui imposent certaines obligations; ainsi définies en termes généraux, ces tendances qui caractérisent les deux premiers groupements n'excluent nullement le fait que plusieurs de leurs recommandations ont été mises à exécution. D'autre part, en regard du Comité permanent sans structure organique de l'ANASE et du CPCM pour le Maghreb, le Comité exécutif permanent constitue la clef de voûte de l'ALALE, chargé qu'il est d'élaborer des décisions, de prendre certaines résolutions et de veiller au bon fonctionnement de l'Association. La différence est encore plus marquée au plan des secrétariats; alors que l'ALALE dispose d'une équipe permanente, les deux autres groupements en sont pratiquement dépourvus : le Maghreb n'a qu'un secrétariat embryonnaire, tandis que l'ANASE ne possède aucun appareil administratif permanent.

2. Autour de ces noyaux institutionnels gravitent des commissions consultatives, ainsi que quelques organismes et mécanismes spécialisés : le CEIM du Maghreb, le Fonds commun de l'ANASE, les accords de compensation relatifs aux échanges et les accords de complémentarité à l'ALALE. Bien que d'une certaine ampleur, ces réseaux de consultation

et ces mécanismes auxiliaires ne semblent pas en mesure de compenser les insuffisances structurelles qui, perceptibles dans l'ALALE, sont manifestes dans les deux groupements en voie de formation.

**B. — Communauté de l'Afrique de l'Est, Union douanière et économique de l'Afrique centrale, Marché commun de l'Amérique centrale et Groupe andin**

3. Aux objectifs visant à la création d'unions douanières et économiques correspondent des systèmes institutionnels plus élaborés. Aux côtés d'institutions intergouvernementales se sont développées les structures communautaires sous la forme de secrétariats généraux, voire d'une institution principale sous-régionale à l'instar de la Junte du Groupe andin. Par ailleurs, les pouvoirs élargis et accrus sont — bien qu'en règle générale concentrés dans les institutions suprêmes, agissant à l'unanimité sauf exception — répartis d'une manière plus fonctionnelle pour mieux assurer la continuité dans l'exécution. Pour les mêmes raisons, les effets des actes communs sont amplifiés et rendus plus souvent obligatoires et immédiats. A ces obligations accrues répondent de meilleures garanties de recours contre les actes communs ou de solution des conflits. Rarement attribuées à des organes spécialisés, ces fonctions sont le plus souvent cumulées par les institutions principales. Parallèlement, certains groupements possèdent des réseaux denses de commissions consultatives et d'organismes spécialisés : par exemple, les institutions spécialisées du MCAC et surtout les services communs de la CAE. Malgré certains traits communs, les différences structurelles sont assez prononcées entre ces expériences pourtant proches quant à leurs objectifs et leurs contenus.

4. Seules la CAE et l'UDEAC sont coiffées par une institution suprême composée de présidents ou de chefs des Etats membres, les gouvernements d'autres groupements pouvant certes convoquer de temps à autre une conférence au niveau présidentiel. Au plan ministériel, le rapprochement peut être fait entre le Comité de direction de l'UDEAC et le Conseil économique centraméricain du MCAC. En revanche, la comparaison est difficilement soutenable avec la CAE et le Groupe andin, ce dernier n'ayant pas de conseil des ministres institutionnalisé; de son côté, la CAE se distingue par ses institutions ministérielles originales : le Comité des ministres communautaires et les cinq Conseils, composés de ministres des gouvernements membres assistés de leurs conseillers mais présidés par un ministre communautaire.

5. A proprement parler, la CAE et l'UDEAC n'ont pas d'institutions comparables au Conseil exécutif du MCAC qui, formé de vice-ministres ou de hauts fonctionnaires nationaux, prépare et exécute les décisions du Conseil économique centraméricain, contrôle le fonctionnement du marché commun et, à cet effet, prend certaines décisions avec l'aide du SIECA. Dans les deux autres groupements, ces fonctions sont partagées ou exécutées en collaboration par les institutions ministérielles et les secrétariats généraux. Pour des raisons évidentes, les quatre groupements sont dotés de secrétariats permanents.

6. La structure originale du Groupe andin se distingue fondamentalement des autres schémas : le pouvoir actif y est attribué à deux institutions principales, une commission intergouvernementale et une junte communautaire. Institution autonome, la Junte coiffe le secrétariat, présente des propositions, arrête certaines décisions et veille à l'exécution des décisions communes. Dotée de pouvoirs d'exécution et d'initiative, elle est le principal moteur de l'intégration. La Commission, de son côté, maintient les relations avec les gouvernements et les réalités nationales et exerce le pouvoir de décision finale dans les domaines les plus importants. Ici, la clef de voûte du système est constituée par le tandem Commission-Junte : la Junte propose et exécute, la Commission décide. C'est le seul groupement où un équilibre efficace ait été établi entre institution intergouvernementale et institution communautaire. Dans tous les autres, la balance des pouvoirs penche en faveur d'organes à participation gouvernementale.

7. Si tous les groupements disposent d'organes consultatifs qui font appel à des experts gouvernementaux et plus rarement à des experts indépendants, seule la CAE possède une assemblée législative remplissant des fonctions législatives, budgétaires et de contrôle sanctionnées en dernière instance par l'Autorité. La CAE est aussi la seule organisation dont les statuts prévoient un tribunal, qui cependant n'a pas encore vu le jour. Enfin, à l'exception de l'UDEAC qui par ailleurs a une banque centrale, ces groupements d'intégration sous-régionale sont dotés d'institutions financières pour la promotion du développement économique.

## Chapitre II

### COMPARAISON DES STRUCTURES

#### A. — Institutions principales

##### 1. ASSOCIATION LATINO-AMÉRICAINNE DE LIBRE-ÉCHANGE, MAGHREB ET ASSOCIATION DES NATIONS DE L'ASIE DU SUD-EST

8. Les institutions ministérielles diffèrent entre, d'une part, le Conseil de l'ALALE et les réunions de l'ANASE qui comprennent les ministres des affaires étrangères et, d'autre part, la Conférence des ministres de l'économie du Maghreb. Ces organes politiques se réunissent au plus une fois par an. De ce fait, leur fonctionnement efficace exige deux conditions : a) l'importance et le caractère concret des problèmes à résoudre, faute de quoi les ministres risquent de perdre de leur intérêt et de leur volonté de participer activement aux réunions (un certain manque d'intérêt semble se manifester à l'heure actuelle dans l'ALALE et le Maghreb); b) le soutien continu et efficace d'autres institutions dans la préparation et dans l'exécution des décisions.

9. Si les problèmes de démarrage de l'intégration paraissent retenir l'attention des ministres de l'ANASE pour l'instant, leurs travaux ne bénéficient pas toujours d'une préparation adéquate, faute d'institutions comparables aux Comités permanents des deux autres groupements et au secrétariat de l'ALALE. En effet, dans l'ANASE, le Comité permanent des ambassadeurs et les réunions des secrétaires généraux nationaux, qui ne se consacrent que partiellement à leurs fonctions, ne sont pas en mesure de fournir un travail important et continu; d'autant plus qu'ils ne peuvent pas s'appuyer sur un secrétariat permanent, cette tâche fondamentale étant assumée à tour de rôle et pour une année par les secrétaires généraux nationaux. La contribution plus suivie de ceux-ci ne permet pas de compenser l'absence d'organes communs permanents dotés de moyens appropriés. Le simple examen du programme préparé par l'Equipe des Nations Unies a soulevé des problèmes du fait de l'accroissement d'activités qui en a résulté pour la Commission du commerce et de l'industrie ainsi que pour les secrétariats nationaux. La situation est ambiguë et provisoire, toute acceptation d'un programme d'actions concrètes devant conduire à la restructuration de l'ANASE et à la création d'un instrument permanent. Même dans la période actuelle de transition, l'élaboration d'études et de projets, la préparation des choix et des priorités, la coordination des travaux

des diverses commissions, la collaboration avec des équipes de techniciens internationales sont autant de facteurs qui militent en faveur de la mise sur pied immédiate d'un instrument administratif techniquement bien outillé. Sans subordonner sa création à une décision générale préalable, cet organisme technique, même provisoire, pourrait contribuer efficacement à la définition des projets et des priorités dans l'ANASE.

10. Bien qu'étant dans une phase qui prépare le décollage du processus d'intégration, le Maghreb peut au moins compter sur un comité, certes consultatif et plus modeste que celui de l'ALALE, mais néanmoins en permanence sur place. L'un et l'autre constituent l'organe essentiel soit dans la préparation des travaux ou la coordination de diverses activités, soit dans le contrôle exercé sur d'autres institutions. De plus, le Comité exécutif permanent continue à surveiller la marche quelque peu ralentie du processus de libéralisation. Malgré leurs différences de pouvoirs et de fonctions, les deux comités ont des procédures assez voisines : le CPCM est régi par la règle de l'unanimité, tandis que le Comité exécutif permanent de l'ALALE admet le veto.

11. Deux autres différences méritent d'être soulignées. D'une part, il existe dans l'ALALE une conférence des Parties contractantes, chargée tout particulièrement de la négociation des listes nationales et commune, qui n'a pas de correspondant dans les deux autres groupements. D'autre part, le Maghreb non plus ne dispose pas d'une équipe permanente, que ses statuts ont prévue : contrairement à la situation dans d'autres groupements, le personnel technique qui doit constituer l'armature du secrétariat central est soumis à la fois à la direction du Secrétaire et au contrôle du CPCM quant à son recrutement et à son licenciement; de ce fait, au lieu de le soustraire à toute influence des gouvernements — garantie commune à tous les secrétariats internationaux —, on l'expose à une double allégeance.

12. En revanche, l'ALALE est dotée d'un secrétariat efficace, bien que trop restreint par comparaison avec d'autres groupements. Après une période d'expansion, le Secrétariat exécutif a perdu son rôle de moteur au moment où l'Association a connu des difficultés, dès 1966-1967, et son développement a subi un arrêt. En effet, la Commission technique projetée n'a pas pu être constituée, tandis que le Conseil des ministres des affaires étrangères est le produit d'un compromis. Simultanément, le Comité exécutif permanent a repris son rôle de contrôle et d'exécution, en renforçant son emprise sur le Secrétariat exécutif, qui est soumis à des limitations, et en accroissant ses tâches secondaires, administratives ou de routine. De la sorte, le Comité exécutif permanent empiète sur les fonctions du Secrétariat, tout en accentuant son caractère intergouvernemental. Ainsi, faute d'une définition claire des attributions fonctionnelles du Secrétariat par le Traité, faute d'un cadre institutionnel adéquat, l'importance et le rôle du Secrétariat exécutif ont été circonscrits notamment par les dispositions contenues dans le règlement du Comité exécutif permanent<sup>1</sup>. Cette expérience mérite d'être prise en considération par d'autres organisations régionales.

<sup>1</sup> Voir G. Magariños, *Evaluación del proceso de integración de la ALALC*, Montevideo, ALALC, 1969, p. 25 et 26; et D. Sidjanski, *Dimensiones institucionales de la integración latinoamericana*, Buenos Aires, INTAL-BID, 1967, p. 39 et 40.

2. COMMUNAUTÉ DE L'AFRIQUE DE L'EST, UNION DOUANIÈRE ET ÉCONOMIQUE DE L'AFRIQUE CENTRALE, MARCHÉ COMMUN DE L'AMÉRIQUE CENTRALE ET GROUPE ANDIN

a) *Institutions intergouvernementales*

13. Les *institutions présidentielles*, l'Autorité dans la CAE et le Conseil des chefs d'Etat dans l'UDEAC, qui se réunissent une fois par an, présentent plus d'un avantage. Etant donné le rôle prépondérant des présidents dans les pays membres, leurs décisions prises en commun permettent de donner une impulsion politique à l'intégration. Par ailleurs, ces réunions au plus haut niveau peuvent aussi accélérer le processus de décision dans la mesure où les présidents ont la capacité d'arrêter sans délais leurs positions. Enfin, ces institutions garantissent à la fois l'ampleur des vues et l'efficacité de l'exécution, à condition que soit évitée une concentration excessive des pouvoirs. Mais si la concentration est poussée, comme dans la CAE, alors les conflits politiques tendent à se répercuter à tous les étages de l'édifice commun; en effet, dans ce cas, presque toutes les décisions et lois communes doivent être antérieures par l'Autorité; c'est la règle générale à laquelle le budget communautaire n'a pas échappé. Cette concentration des pouvoirs se traduit aussi par un accroissement des fonctions et, par suite, du rôle des secrétariats présidentiels des pays membres.

14. Si ces réunions peuvent faciliter des solutions et des compromis rapides, elles sont aussi susceptibles de rendre plus rigides certaines procédures : à ce stade, on conçoit difficilement un président mis en minorité; en outre, il n'est pas aisé de convoquer les présidents toutes les fois qu'il y a un problème urgent à résoudre; c'est pourquoi le Traité de l'UDEAC prévoit la possibilité de prendre, en cas d'urgence, des décisions par correspondance ou par consultation à domicile.

15. Sans être institutionnalisées, des réunions présidentielles peuvent aussi se tenir entre les chefs d'Etat des pays du Groupe andin<sup>2</sup> ou de l'Amérique centrale; ces dernières réunions sont prévues par la charte de l'ODECA<sup>3</sup>. C'est ainsi que les présidents des pays de l'Amérique centrale, réunis en 1968, ont pris plusieurs décisions concernant le Marché commun. A l'heure actuelle, leurs représentants personnels font partie de la Commission de normalisation.

16. Au *niveau ministériel*, la CAE constitue une solution originale; les trois ministres communautaires ont une double appartenance : ils siègent dans leurs gouvernements respectifs à titre de membres, en particulier lorsque les affaires de la Communauté y sont abordées; mais ils résident à Arusha où ils exercent en permanence une fonction communautaire; ils

<sup>2</sup> La « Déclaration de Bogotà » formulée par les Présidents du Chili, de la Colombie, de l'Equateur, du Pérou et du Venezuela le 16 août 1966 est à l'origine de l'Accord de Carthagène. Elle exprime leur volonté d'entreprendre une action commune pour accélérer le progrès économique et social de leurs pays et prévoit la création d'une commission mixte chargée de mettre à exécution la décision des Présidents ainsi qu'une société de développement ayant des tâches de promotion et d'assistance technique.

<sup>3</sup> Voir au paragraphe 171, dans la première partie de la présente étude, la note sur l'ODECA.

ont une double allégeance, nationale et communautaire; celle-ci est accentuée par la responsabilité collective qui impose le consensus pour les décisions qu'ils prennent ensemble au sein du Comité des ministres; en cas de désaccord au Comité sur une question qui concerne directement un des Conseils, chaque ministre est libre de soutenir son point de vue sans devoir se plier à la règle de la responsabilité collective; celle-ci est maintenue par les liens étroits qu'ils peuvent avoir avec leurs présidents et leurs gouvernements respectifs. De cette manière, les ministres communautaires ont la possibilité non seulement de s'informer et d'informer sans intermédiaire, mais aussi de peser sur la ligne de conduite de leurs gouvernements; en revanche, ils sont de ce fait exposés à l'influence directe de leurs gouvernements. En général, le Comité des ministres a acquis une grande influence dans la direction des affaires de la Communauté, d'autant plus que les ministres président les Conseils et dirigent les trois secteurs correspondants des activités communautaires : a) le Conseil du Marché commun et le Conseil consultatif de l'économie et de la planification; b) le Conseil des finances; c) le Conseil des communications et le Conseil des recherches et des affaires sociales. L'aspect positif est que les Conseils ministériels et intergouvernementaux, où prédominent les ministres nationaux, ne sont pas présidés par un ministre national mais par un ministre communautaire. C'est à ce titre, en particulier, que le Comité des ministres et les Conseils spécialisés diffèrent des institutions ministérielles d'autres groupements. Cette structure originale ne comporte pas que des avantages. En effet, une tension latente existe entre les ministres communautaires et le Secrétaire général : elle ne porte pas seulement sur le partage des responsabilités et sur le droit d'initiative, mais aussi sur la direction administrative. En effet, les trois secrétaires qui dirigent les trois secrétariats sont soumis à la direction et au contrôle de leurs ministres respectifs, tout en dépendant hiérarchiquement du Secrétaire général. Certes, les ministres se réservent plutôt la direction politique; mais jusqu'où va ce contrôle qui assure la bonne gestion des fonctions politiques ? En exerçant leur direction permanente, les ministres ne sont-ils pas tentés d'intervenir dans les affaires administratives pour mieux asseoir leur autorité ? Celle-ci s'appuie par ailleurs sur le Comité des ministres communautaires qui, bien que n'étant pas un cabinet proprement dit, tend à agir collectivement.

17. Bien que désigné « chef de l'administration », le Secrétaire général pourrait connaître des difficultés, notamment avec le ministre chargé du secteur des finances et des affaires administratives.

18. Avant la création de la CAE, le Secrétaire général était le principal haut fonctionnaire et cumulait des pouvoirs importants. Sur ces anciennes règles et habitudes, de nouvelles structures ont été superposées et le Secrétaire général est désormais entouré de ministres communautaires. Au début, l'adaptation a donné lieu à des frictions. Le prédécesseur de l'actuel Secrétaire général a eu une tâche difficile et s'est trouvé pratiquement isolé à la fin de son mandat. La situation actuelle sera conditionnée par la personnalité, le comportement des ministres et du nouveau Secrétaire général ainsi que par leur capacité de travailler en bonne harmonie. Il n'empêche que ce flottement dans l'organisation pourrait être une source de tensions internes.

19. Le Comité de direction de l'UDEAC et le Conseil économique centraméricain réunissent effectivement les ministres des affaires économiques et les ministres de la planification, deux et quatre fois par an respectivement. Le Traité instituant l'UDEAC en fait une obligation, de sorte qu'une délégation n'a le droit de vote au Comité de direction que si elle comprend au moins un ministre et que le Comité ne peut siéger valablement que si tous les Etats sont représentés au moins par un ministre (art. 11 et 16).

20. Dans la pratique, les ministres qui prennent part à ces réunions du Comité de direction sont souvent plus nombreux qu'il n'est prévu par le Traité; les ministres des finances ou du développement se joignent parfois à leurs collègues des affaires économiques et de la planification. Selon les besoins, le Comité de direction peut se réunir avec une participation élargie.

21. De son côté, le Conseil économique centraméricain a organisé également des réunions avec d'autres ministres concernés par l'intégration : ministres des finances, de l'agriculture, des travaux publics, etc., préfigurant ainsi un conseil à composition variée.

22. Bien que comparables aux conseils ministériels d'autres groupements d'intégration, le Conseil centraméricain s'en distingue du fait qu'il est l'organe suprême du MCAC, alors que les Conseils de la CAE et le Comité de direction de l'UDEAC occupent des positions intermédiaires, étant coiffés par une institution composée de chefs d'Etat.

23. Au niveau des représentants gouvernementaux, le Conseil économique centraméricain est assisté d'un conseil exécutif composé de vice-ministres et de hauts fonctionnaires responsables de l'intégration. Ce conseil plus technique, dont le travail est organisé à la fois selon le critère de l'importance ou de la technicité et le critère de la division du travail par matières, se réunit plus fréquemment et constitue un filtre intergouvernemental, notamment à l'égard des initiatives et des activités du SIECA. Afin de pouvoir veiller à l'exécution des obligations communes, le Conseil exécutif est habilité à prendre des résolutions à la majorité.

24. Le Conseil exécutif a pris, surtout depuis 1966, beaucoup d'importance. Le nombre de ses participants s'est accru, et l'organisation du Conseil exécutif est devenue plus structurée. Ainsi en novembre 1966, lors de sa vingt-quatrième réunion, le Conseil exécutif a adopté de nouvelles règles d'organisation. Pour renforcer sa structure, il a décidé d'institutionnaliser la pratique des réunions de suppléants. Ceux-ci auront pour tâche d'examiner et de résoudre les problèmes concernant le marché commun, la négociation des droits uniformes à l'importation et d'autres affaires dont le Conseil exécutif pourrait les charger à l'avenir.

25. Le Conseil exécutif fonctionne dès lors à deux niveaux : un niveau général et un niveau technique. Parallèlement, il a assumé des tâches plus lourdes qui lui ont été confiées par le Conseil économique<sup>4</sup>. Dans cette évolution s'inscrit la recommandation du Conseil économique qui, tenant compte du fait que le Conseil exécutif est appelé à adopter dans certaines occasions des décisions de nature plus politique, a invité les gouvernements

<sup>4</sup> Sidjanski, *op. cit.*, p. 106.

à envoyer des représentants ayant rang de vice-ministre. A l'exception du Costa Rica, tous les gouvernements ont pris l'habitude de se faire représenter par des vice-ministres<sup>5</sup>. Dans la crise actuelle, le relais de ces réunions au niveau des vice-ministres a été repris par les « réunions du groupe de travail des vice-ministres de la Commission de normalisation ». Celle-ci, tout en introduisant des innovations, a maintenu dans une large mesure les structures existantes.

26. Les traités de la CAE et de l'UDEAC ne prévoient pas d'organes semblables. Dans la pratique, le Comité permanent pour le marché commun remplit un rôle d'élaboration et de contrôle comparable sous cet angle et dans un domaine délimité à celui au Conseil exécutif; mais, à la différence de celui-ci, il ne dispose d'aucun pouvoir de décision. Il en va de même du Comité d'experts de l'UDEAC, qui passe au crible toutes les décisions sur lesquelles se prononcent le Comité de direction et le Conseil des chefs d'Etat.

27. L'institution suprême du Groupe andin, la *Commission*, est composée de hauts responsables nationaux de l'intégration et du commerce extérieur. Comme dans les trois autres groupements, le style des débats tranche nettement sur le protocole des réunions diplomatiques; les discussions sont directes et les matières traitées concrètes. Un trait distinctif de la Commission, organe de décision intergouvernemental, est la procédure générale de vote, qui est celle de la majorité qualifiée, avec des exceptions importantes; pour les normes de base, les programmes généraux et les questions de portée politique, la majorité qualifiée doit être acquise sans aucun vote négatif. En réalité, cette condition équivaut à l'accord de tous.

28. Si la Commission est le seul organe directeur à pouvoir recourir au vote majoritaire, dans la pratique ses membres n'ont jamais voté jusqu'à présent et toutes les décisions ont été prises par assentiment unanime. Il n'en reste pas moins que l'existence de cette règle majoritaire contribue à faciliter des compromis plus conformes à l'intérêt communautaire et à accélérer le rapprochement des points de vue sans que ceux-ci s'alignent le plus souvent sur le dénominateur commun le plus bas.

#### b) *Institutions communautaires : Junte et secrétariats généraux*

29. La *Junte* du Groupe andin n'a pas d'équivalent dans les autres groupements. Institution principale, elle est un organe collégial indépendant des gouvernements et des intérêts — son indépendance est garantie par le Traité — et doté de pouvoirs d'initiative et de décision. Elle se caractérise en outre par son haut niveau politico-technique et par sa vue d'ensemble des intérêts de la région que, selon le Président de la Commission, elle est la seule à avoir<sup>6</sup>. De ce fait, elle est en mesure de remplir un rôle dynamique dans la négociation en dégageant avec objectivité et impartialité le dénomi-

<sup>5</sup> Voir G. Fonseca et D. Ramírez, *Los órganos del Tratado general de integración económica centroamericana*, Guatemala, SIECA, 1968, p. 25.

<sup>6</sup> Entretien du 21 juillet 1971 avec M. Juan Somavía, qui a présidé la Commission en 1971.

nateur commun entre intérêts nationaux et intérêt régional. La Junte a acquis un grand capital de confiance auprès des Etats membres. Confiance et compétence technique constituent le fondement principal de sa capacité d'action et d'influence. Son caractère collégial est souligné par le consensus de ses trois membres, qui est à la base de ses initiatives et de ses actions. Pour qu'elle demeure maîtresse de ses actes, ni la Junte ni aucun de ses membres n'assistent à des réunions avec les experts gouvernementaux : elle s'y fait représenter par ses fonctionnaires. Ceux-ci n'ont pas la capacité d'engager la Junte, qui seule peut se prononcer en définitive : elle examine les projets et les avis qui lui sont soumis, formule sa proposition et dialogue avec la Commission et les gouvernements. Jalouse de son indépendance, la Junte a eu au départ de grandes ambitions tendant à accaparer et à centraliser la plupart des fonctions que lui attribue l'Accord de Carthagène. Devant l'immensité des tâches et l'impossibilité de les mener de front, la Junte a fixé des priorités et établi des liens de collaboration avec les administrations, experts et instituts nationaux ou régionaux. Dans l'accomplissement de ses tâches, elle compte sur un noyau administratif, dynamique et compétent, qui l'assiste dans la conception, la mise en place et le démarrage de l'œuvre commune.

30. Les Secrétaires généraux assument à titre personnel la direction administrative dans d'autres groupements. Leur niveau élevé, notamment dans le MCAC et l'UDEAC, peut être rapproché de l'une des caractéristiques de la Junte, dont la forme collégiale demeure un trait distinctif. Cependant, le groupe dirigeant du MCAC, composé d'un secrétaire général et de deux secrétaires généraux adjoints, pourrait être facilement institutionnalisé, suivant en cela la tradition de collaboration étroite. En renforçant la position du noyau dirigeant, cette transformation permettrait d'éviter une carence d'autorité comme celle qui s'est manifestée dans la crise actuelle en l'absence d'un secrétaire général. Quant au Secrétaire général de l'UDEAC, il dispose de larges pouvoirs d'initiative, d'étude et de contrôle d'exécution. Cependant, ses activités semblent soumises à une surveillance jalouse de la part des Etats membres.

31. Une comparaison rapide entre les appareils administratifs fait ressortir le contraste entre l'embryon initial du Pacte andin (54 millions d'habitants), avec en tout une centaine de personnes, et l'administration commune de la CAE, groupement de dimension moyenne (33 millions d'habitants) qui compte 4 482 personnes. De toute évidence, le Groupe andin dispose d'un secrétariat insuffisamment fourni en regard de ses objectifs, de l'ampleur des fonctions et notamment du contrôle d'application dans une zone vaste et dispersée. Cette lacune n'est que partiellement ressentie pour l'instant, étant donné que le dynamisme de l'équipe actuelle compense son insuffisance numérique dans cette phase initiale. Un risque demeure, qui pourrait croître avec le temps : dépourvue des moyens et des instruments nécessaires pour accomplir la vaste gamme de ses tâches, la Junte pourrait dans la pratique voir grignoter ses pouvoirs. L'influence et le poids traditionnel des administrations gouvernementales pourraient bien s'imposer insensiblement partout où, faute de moyens, la Junte aurait été amenée à se dessaisir de l'exercice de certains de ses pouvoirs communautaires au

profit des institutions intergouvernementales ou des administrations nationales. Il ne suffit pas de confier des pouvoirs, encore faut-il doter l'institution communautaire des moyens de ses grandes tâches.

32. Entre ces deux extrêmes se situent les secrétariats généraux de deux petits groupements, l'UDEAC (9 millions d'habitants) et le MCAC (15 millions d'habitants) qui réunissent respectivement 120 et 180 personnes. Ces comparaisons chiffrées ne laissent pas de soulever des objections : en effet, elles ne tiennent compte ni de la dimension des zones, ni de l'ampleur des tâches ni de leur nature; comment procéder à des rapprochements avec les services communs de la CAE, qui comprennent des départements des douanes (2 565) ou de l'impôt sur le revenu (1 070) qui se substituent aux administrations nationales ? Des difficultés semblables surgissent lorsque l'on cherche à comparer la qualité, le niveau technique et l'efficacité de ces appareils. Dans l'ensemble, les cadres supérieurs paraissent compétents, les principaux obstacles étant celui du recrutement des cadres moyens et celui de la formation d'une administration solide et durable.

33. Néanmoins, les difficultés de recrutement peuvent aussi provenir de l'insuffisance générale en cadres qualifiés dont souffrent les régions moins développées. Dans ces cas, les administrations nationales hésitent, sinon répugnent, à se séparer même pour des périodes limitées de certains fonctionnaires compétents. Une concurrence plus ou moins aiguë et jalouse peut exister entre les administrations nationales et l'administration commune, celles-là comme celle-ci cherchant à offrir des conditions comparables. La formation efficace des cadres est un des facteurs essentiels du développement de la région.

34. Par référence aux organisations de coopération, on observe que les groupements d'intégration possèdent des institutions communautaires disposant de plus d'autonomie, de pouvoirs et de poids, que le rôle de hauts responsables politiques, ministres voire présidents, y est bien plus actif et important. Enfin, bien que régis en général par l'unanimité, deux exceptions à cette norme y ont été relevées : la règle majoritaire du Conseil exécutif du MCAC et, bien plus significative, la majorité qualifiée de la Commission du Groupe andin.

35. Sortant de ces cadres, deux institutions de la CAE n'ont pas d'équivalent dans d'autres groupements : l'Assemblée législative et le Tribunal, ce dernier n'ayant pas encore été constitué. A ce stade, la constitution d'assemblées législatives pourrait soulever des problèmes dans d'autres groupements à régimes politiques différents; quant à l'organe juridictionnel, il pourrait devenir nécessaire avec l'accroissement progressif des activités au niveau régional.

## B. — Organes consultatifs, organismes spécialisés et services communs

### 1. ORGANES CONSULTATIFS

36. Tous les groupements ont des réseaux d'organes consultatifs composés d'experts gouvernementaux qui ont pour objet d'associer les respon-

sables des administrations nationales à l'étude et à l'élaboration d'actes communs. Au niveau le plus élevé se situent les deux Conseils de la CAE (économie-planification et recherches-affaires sociales), où siègent les ministres communautaires et nationaux et qui n'ont que des fonctions consultatives. Ce sont des exceptions. Plus fréquents sont les cas d'organes formés de hauts responsables de divers secteurs : le Conseil de politique financière et monétaire et la Commission du développement industriel dans l'ALALE, la Commission des transports et communications dans le Maghreb, la Commission du commerce et de l'industrie dans l'ANASE; les Conseils ou les Comités des responsables de la planification dans les quatre groupements d'intégration, les sept Conseils institués par la Commission du Groupe andin en sont autant d'exemples. Bref, un réseau plus ou moins dense de commissions et de comités entourent les institutions principales.

37. Si ces organes composés de représentants officiels sont nombreux et diffèrent peu d'un groupement à l'autre, les organes qui associent les intérêts privés sont rares : citons la *Commission consultative des employeurs* et la *Commission des travailleurs* (en veilleuse) dans l'ALALE, ainsi que les *réunions sectorielles*. Ces réunions, qui regroupent les industriels selon leurs secteurs d'activité, constituent l'élément original et dynamique de l'ALALE. Tout en multipliant les relations entre agents économiques en Amérique latine (17 réunions en 1970 avec plus de 700 participants, les chiffres pour 1971 étant de 22 réunions avec 732 participants), ces réunions permettent aux secteurs privés de confronter leurs points de vue, de contribuer activement à la préparation et à la promotion des projets (concessions tarifaires et accords de complémentarité) et d'en faciliter l'adoption en intervenant auprès de leurs gouvernements respectifs. Le rythme de ces réunions et de leurs activités s'est accru malgré les difficultés que connaît l'Association; elles sont par ailleurs à l'origine de la plupart des nouveaux accords de complémentarité. C'est là un exemple original d'une association efficace et appropriée des secteurs privés à des actions communes.

38. De son côté, le Groupe andin a réuni son *Comité économique et social*, qui comprend à la fois les employeurs et les travailleurs. Convoqué à Lima en mars 1971, le Comité a formulé plusieurs recommandations à l'adresse de la Junte et de la Commission : étude des problèmes relatifs aux salaires, aux accidents (Junte), création d'un conseil des affaires sociales qui a été institué par la décision n° 39 de la Commission (juillet 1971), inclusion d'experts désignés par les organisations patronales et syndicales dans les Conseils chargés d'harmoniser les politiques économiques et de coordonner les plans de développement. Le Comité a pour fonctions d'analyser les propositions de la Junte avant leur transmission à la Commission, de se prononcer par voie de recommandations adressées de sa propre initiative aux institutions principales et de les assister lorsqu'elles lui demandent son avis. Le Comité adopte ses rapports et ses recommandations à la majorité des deux tiers de membres présents. Il a tenu sa deuxième session en octobre 1971. Une autre originalité du Groupe andin est la distinction entre experts sous-régionaux, qui sont consultés à titre personnel, et experts officiels ou gouvernementaux.

39. Par opposition à ces formes de consultation, l'UDEAC mais surtout la CAE n'associent en principe à leurs travaux que des experts officiels. Ces deux groupements ne possèdent pas d'organes dont les membres seraient des représentants des secteurs économiques et sociaux. Quant au MCAC, le secteur privé est étroitement associé aux activités de ses institutions dans différents groupes de travail.

40. Cette association à l'élaboration et à l'exécution des décisions d'experts indépendants ou à titre personnel, de représentants d'organisations professionnelles ou de secteurs privés, sous la forme d'organes consultatifs ou de groupes spéciaux, est un trait commun, avec des variantes, aux groupements latino-américains. En revanche, les autres groupements ne pratiquent pas cette forme de consultations si ce n'est à titre exceptionnel. Enfin, les uns et les autres ont largement développé la consultation des administrations et des experts gouvernementaux.

## 2. ORGANISMES SPÉCIALISÉS

41. Le développement d'organismes spécialisés répond à un double objectif : apporter leur soutien aux activités des institutions principales ou les compléter, comme c'est le cas pour les accords de complémentarité ou l'accord de compensation dans le cadre de l'ALALE; décentraliser certaines fonctions, les spécialiser et les rendre plus autonomes comme dans l'exemple du CEIM ou du COMALFA — dont l'activité est en veilleuse — dans le Maghreb; dans l'ANASE, la Commission du tourisme correspond à une tendance à la spécialisation, tandis que le Fonds commun vise à une action de soutien.

42. Ces organismes ont connu une extension variable dans les groupements d'intégration. Modeste dans l'UDEAC, qui comprend aux côtés d'une agence comptable un mécanisme original sous la forme d'un fonds de solidarité, dont l'objet est de compenser les déséquilibres naturels dans l'Union; en revanche, l'UDEAC ne dispose pas d'un institut de développement, qui apparaît cependant comme un complément nécessaire de la planification envisagée dans l'Union. La situation générale est semblable dans le Groupe andin qui ne comprend qu'exceptionnellement des organismes spécialisés; pour l'élaboration de sa stratégie de développement, par exemple, la Junte recourt à l'ILPES; dans cette même optique, le Groupe andin s'appuie sur la CAF, dont le but est de promouvoir l'exécution de projets multinationaux et de programmes de modernisation. Des organisations semblables de financement et de promotion ont été instituées dans la CAE (Banque de développement de l'Afrique orientale) et dans le MCAC (Banque centraméricaine d'intégration économique).

43. Ce sont ces deux groupements qui, par ailleurs, connaissent la plus forte expansion en matière d'instituts spécialisés : ICAP, Conseil monétaire, ICAITI, Chambre de compensation; cependant, le réseau le plus dense recouvre divers champs d'activité dans la CAE, qui compte une vingtaine d'instituts et de services spécialisés dans des domaines variés tels que les recherches industrielles, agricoles, forestières, les recherches médicales générales et spécialisées (malaria, lèpre, virus, tuberculose), les recherches

vétérinaires, ainsi que des services et départements spécialisés : météorologie, droits d'auteur, aviation civile, droits de douane. Ces activités s'inscrivent dans la ligne d'une tradition historique de la région de l'Afrique orientale.

### 3. SERVICES COMMUNS

44. Les services communs n'existent pas dans les groupements de coopération ni dans le Groupe andin récemment créé; ils sont rares dans l'UDEAC, où la Banque centrale commune semble connaître quelques difficultés. En Amérique centrale, la Corporation centraméricaine des services de la navigation aérienne (COCESNA) est un exemple qui pourrait être suivi dans les domaines des postes et des télécommunications, des ports (COCAAP) et à plus long terme dans le domaine de l'énergie électrique.

45. Un cas à part est celui de la CAE, qui compte un réseau dense de services communs; outre les nombreux instituts et organismes spécialisés, d'autres activités importantes dans la CAE sont assurées par des services ou départements communs : d'une part, il existe des administrations communes pour les impôts et pour les douanes; d'autre part, quatre grandes corporations régissent les chemins de fer, l'aviation, les ports et les postes et télégraphes, groupant presque 70 000 personnes. De la sorte, les activités dans des domaines aussi essentiels que les transports, les communications mais aussi l'imposition dépendent de services communs qui constituent ainsi les fondements de la solidarité et un obstacle à toute velléité de désintégration. C'est un apport original aux expériences d'intégration.

## C. — Coordination sur le plan national et associations professionnelles

### 1. COORDINATION

46. La forme pratiquée la plus simple est celle du Maghreb où le ministre de l'économie, ou plus précisément un responsable désigné par lui dans chaque ministère de l'économie, exerce cette fonction. L'importance et la structure des secrétariats nationaux des pays de l'ANASE vont de la désignation d'un secrétaire général national (Thaïlande) jusqu'à la constitution d'une direction de l'ANASE, rattachée au Ministère des affaires étrangères (Indonésie). A défaut d'une organisation commune, ces secrétariats nationaux sont des exemples de dédoublement fonctionnel dans la mesure où ils exercent des fonctions à la fois sur le plan national et sur celui de l'ANASE.

47. Caractérisée par le pragmatisme, la coordination dans les pays de la CAE est principalement l'œuvre des secrétariats à la présidence et de commissions ou groupes interministériels. Du fait du rôle prépondérant des présidents dans l'intégration de la CAE comme de l'UDEAC, la coordination dans celle-ci emprunte, selon un style différent, des voies sem-

blables. Les positions homogènes des délégations nationales, que l'on observe même au niveau des experts, donnent une idée du degré de coordination dans les pays de l'Union.

48. Dans les pays latino-américains, la coordination revêt une forme plus structurée. Les pays membres de l'ALALE et du Groupe andin ont des organismes spéciaux, commissions nationales, secrétariats ou instituts d'intégration ou du commerce extérieur. Ce sont les mêmes organismes qui assument la coordination au niveau de l'ALALE et du Groupe andin. Dans les pays d'Amérique centrale, il existe une direction et des vice-ministres chargés des affaires d'intégration. Tous ces organismes des pays de l'ALALE, du Groupe andin ou du MCAC procèdent à des consultations régulières du secteur privé. Dans certains cas, les représentants des organisations professionnelles font partie des commissions nationales.

### 2. ASSOCIATIONS PROFESSIONNELLES

49. L'existence de structures professionnelles sur le plan régional est un des indicateurs du degré d'intégration; en principe, à mesure que s'accroissent les activités régionales, les pouvoirs communautaires et leurs effets, on présume que les organisations professionnelles nationales seront amenées à s'organiser en commun au niveau régional. Cette hypothèse n'est que partiellement confirmée dans les groupements étudiés<sup>7</sup>. Certes le Maghreb et l'ANASE s'y conforment : l'absence d'associations régionales — à l'exception d'une confédération des chambres de commerce des pays de l'ANASE et d'une association d'agents de voyage de l'ANASE — dénote un faible degré de coopération. Cependant, la situation dans la CAE et dans l'UDEAC offre l'exemple d'un cas extrême : dans ces communautés, il n'existe pratiquement pas d'organisations professionnelles régionales en dehors de quelques syndicats ouvriers dans le cadre de services communs de la CAE ou de réunions des chambres de commerce et d'industrie dans l'UDEAC.

50. Le parallélisme entre degré d'activité et associations régionales se vérifie davantage dans les groupements latino-américains. Sur 15 associations au niveau de l'ALALE — générales comme l'AILA et sectorielles comme l'ATLA —, quelques-unes interviennent activement dans le processus de libéralisation ou en matière d'accords de complémentarité: ainsi, l'ALAIINE, l'ALICA et l'ALIPLAST organisent des réunions sectorielles, tandis que l'ALAMAR participe activement, avec le Secrétariat exécutif, à la préparation d'une étude sur les transports selon la technique des charges unifiées et par conteneurs. L'assistance financière de la BID à l'ALAMAR est administrée par le Secrétariat général de l'ALAMAR, tandis que le Secrétariat exécutif de l'ALALE est chargé de la programmation et de la direction du travail technique; la coordination est assumée

<sup>7</sup> Il existe plus de 300 groupements socio-économiques dans les Communautés européennes (voir J. Meynaud et D. Sidjanski, *Les groupes de pression dans la Communauté européenne*, Bruxelles, Institut d'études européennes, Université libre de Bruxelles 1971).

conjointement par les deux secrétariats<sup>8</sup>. Dans le MCAC, les fédérations professionnelles comme la FECAICA ou la FECAMCO participent activement au processus d'intégration, ainsi qu'une dizaine d'associations par branches ou secteurs d'activité.

51. Les structures professionnelles sont en formation dans le Groupe andin : à mesure que les divers secteurs sont touchés par les décisions et la programmation communes, ils tendent à se donner une organisation au niveau andin, d'autant plus que la politique de la Junte semble consister à recueillir en priorité les initiatives et les avis des groupements sous-régionaux. La programmation sectorielle pourrait bien accélérer ce processus qui se manifeste déjà dans les secteurs des textiles, de la cellulose et du papier, du verre, dans l'industrie métallurgique<sup>9</sup>, ainsi que dans d'autres domaines qui sont ou qui seront touchés par les décisions communes, tels que les transports par route<sup>10</sup>. Enfin, la constitution de tels groupes peut aussi répondre à un effort de réorganisation de la production ou de la distribution au niveau régional, ou plus simplement au besoin d'information, d'un minimum de coordination ou de la défense de leurs intérêts entreprise en commun.

<sup>8</sup> Voir ALALE, *Sintesis mensual*, Montevideo, n° 73, juillet 1971, p. 346 et suivantes.

<sup>9</sup> Confédération des métallurgistes du Groupe andin, issue du Congrès des industriels métallurgistes (Santiago, 16-22 août 1971). [Voir Groupe andin, *Carta informativa oficial de la Junta del Acuerdo de Cartagena*, Lima, n° 6, août 1971, p. 5.]

<sup>10</sup> Groupe andin, *Carta informativa oficial...* (op. cit.), n° 12, avril 1972, p. 8.

## Chapitre III

### COMPARAISON DES PROCESSUS DE DÉCISION

#### A. — Association latino-américaine de libre-échange, Maghreb et Association des nations de l'Asie du Sud-Est

##### 1. RÉPARTITION DES POUVOIRS

52. La différence signalée entre l'ANASE et le Maghreb d'une part et l'ALALE d'autre part quant aux objectifs, au degré de coopération effective et aux institutions se reflète au niveau des pouvoirs, les premiers ne disposant que de pouvoirs de proposition et de recommandation — à l'exception de certaines mesures prises par les organismes spécialisés —, alors que l'ALALE dispose en outre de certains pouvoirs de décision obligatoire. Par ailleurs, la répartition des pouvoirs dans l'ALALE est prescrite dans ses lignes principales par le Traité de Montevideo et les protocoles additionnels, alors que la démarche est pragmatique et par étapes successives dans les deux autres associations (déclarations, accords ou protocoles d'accord). Ainsi la Conférence des ministres de l'économie et le Conseil permanent consultatif du Maghreb, les réunions des ministres des affaires étrangères ou des secrétaires nationaux n'ont pas d'attributions précises. C'est le cas aussi des fonctions du Secrétariat exécutif de l'ALALE.

53. Dans l'ANASE et le Maghreb, tous projets et propositions doivent être, en règle générale, approuvés par la Conférence ou la réunion des ministres. Le rôle de préparation, d'examen et de coordination est assumé par le CPCM et le Secrétaire pour le Maghreb, ou par le Comité permanent, la réunion des secrétaires généraux et le Secrétaire général de l'ANASE qui sont assistés par un réseau de commissions et de comités consultatifs. Dans l'intervalle des réunions ministérielles, les comités du Maghreb et de l'ANASE sont habilités à prendre certaines décisions. Dans l'ALALE, les pouvoirs sont moins concentrés au sommet, mieux répartis et articulés : ainsi, aux côtés du Conseil des ministres, la Conférence continue à remplir sa fonction d'organe de négociation tarifaire; le Comité exécutif permanent a, outre sa fonction d'élaboration de décisions, un certain pouvoir propre de décision en matière d'exécution et de surveillance ou des pouvoirs délégués par le Conseil et la Conférence; de plus, son secrétariat exécutif assure le secrétariat des institutions principales, participe activement à la préparation des décisions, assume la responsabilité d'études (par exemple,

étude sur les conteneurs), organise des réunions sectorielles et des réunions de commissions et de groupes de travail. Bien qu'exerçant une certaine influence par ce biais, le Secrétariat exécutif est soumis à un contrôle suivi du Comité exécutif permanent qui, dans la pratique, occupe une place centrale dans le processus de décision.

## 2. PHASES DU PROCESSUS DE DÉCISION

### a) *Origine*

54. Les initiatives sont, en général, le fait des gouvernements, qui peuvent les prendre directement ou par l'intermédiaire d'institutions intergouvernementales ou de commissions consultatives composées d'experts officiels. Rares sont les initiatives qui proviennent des secteurs privés, ceux-ci pouvant s'adresser aux ministères de l'économie dans le Maghreb ou passer par les secrétariats nationaux dans les pays de l'ANASE. Dans un cas exceptionnel, des organisations du secteur privé ont saisi directement de leurs propositions les ministres des affaires étrangères de l'ANASE. Il est à noter que le CPCM, les secrétaires généraux et le Comité exécutif permanent constituent les principaux canaux de transmission des initiatives et des projets. L'ALALE se distingue des deux autres groupements par le fait que les initiatives proviennent le plus souvent des secteurs privés, qui participent aux réunions sectorielles<sup>11</sup>; parfois même le secrétariat exécutif prend des initiatives directement bien qu'il ait par surcroît la possibilité de faire passer certaines de ses idées par le truchement des rouages consultatifs, voire de certains membres du Comité exécutif permanent.

### b) *Phase de l'élaboration*

55. Dans la phase de préparation, le rôle central revient aux institutions permanentes, à savoir le CPCM et le Secrétaire, pour le Maghreb, et le Comité exécutif permanent et le Secrétariat exécutif, pour l'ALALE. Ces organes donnent des orientations, recueillent les avis que les commissions et les comités leur adressent, et mettent en forme les propositions en les modifiant au besoin. En l'absence d'un organe central à l'ANASE, le processus est plus flou, manquant de cadre général, de continuité et de support technique permanent. Dans ces conditions, les secrétaires nationaux, les commissions et comités, le Secrétaire général, tous jouent un rôle; mais le rôle principal semble dévolu aux réunions des secrétaires nationaux, qui ont la charge de surveiller et de coordonner les travaux des commissions, de leur adresser des observations et des recommandations; de fixer des priorités et de soumettre les projets et les propositions, accompagnés de leurs recommandations, au Comité permanent. Ainsi, ces réunions des secrétaires nationaux, suivies de séances du Comité permanent, ainsi que

<sup>11</sup> Voir plus haut l'exemple d'une initiative due à l'ALAMAR.

les réunions du Comité exécutif permanent et du CPCM, sont les principaux auteurs ou filtres des projets soumis aux institutions ministérielles.

56. S'il y a une certaine homogénéité dans ce processus diversifié, elle est due non seulement aux organes centraux du Maghreb et de l'ALALE, mais aussi au nombre relativement réduit de personnes qui se retrouvent, dans les trois associations, à différents niveaux et dans les différentes phases de l'élaboration des décisions communes. A ce noyau d'acteurs se joignent, selon les cas, d'autres organisations officielles ou professionnelles : l'Equipe des Nations Unies dans l'ANASE, le PNUD dans le Maghreb, des associations professionnelles régionales dans l'ALALE.

### c) *Phase de la décision*

57. Bien qu'en règle générale le choix et l'approbation appartiennent aux institutions ministérielles, il est évident que les organes ou les réunions qui préparent les décisions ont une influence indéniable dans cette phase capitale. Les propositions qui ont été recommandées à l'unanimité par une commission et par la réunion des secrétaires nationaux, puis acceptées par le Comité permanent des ambassadeurs et transmises à la réunion des ministres des affaires étrangères ont toutes les chances d'être entérinées<sup>12</sup>.

58. Dans la pratique maghrébine, le CPCM — par l'intermédiaire d'un de ses membres — et le Secrétaire assistent à toutes les réunions qu'ils préparent et suivent le processus au cours de séances fréquentes. De plus, en vertu de l'article 14 de son règlement intérieur, le CPCM tient, dans les trois jours qui précèdent la réunion de la Conférence des ministres, une session extraordinaire au lieu même où se tient la Conférence, afin de mettre au point le dossier de la réunion, dossier dont l'ensemble des éléments ont été communiqués auparavant aux gouvernements<sup>13</sup>. Au moment décisif, le CPCM et son secrétaire sont présents à la Conférence des ministres dont l'ordre du jour est chargé : en effet, elle doit approuver tant les propositions du CPCM et des commissions que les mesures, les programmes de travail et les budgets des organismes spécialisés comme le CEIM.

59. Ce rôle est joué à l'ALALE par le Comité exécutif permanent et le Secrétariat exécutif, l'un exerçant un contrôle intergouvernemental suivi et l'autre une fonction technique et administrative. A l'issue de ce processus, où les gouvernements sont présents par l'intermédiaire de leurs représentants au Comité exécutif permanent, le Conseil se borne souvent

<sup>12</sup> Voir le document présenté au Séminaire sur le cadre institutionnel de l'intégration économique entre pays en voie de développement (Bangkok, 17-26 janvier 1972), par Mlle Tang Ling Ling (Singapour), « Comments of the representative of the Singapore ASEAN National Secretariat on the study of institutional aspects of regional integration among developing countries by Professor Dusan Sidjanski » [multicopié; en anglais seulement], p. 6.

« L'expérience montre qu'une recommandation formulée par le Comité permanent et reflétant les points de vue de tous les délégués est en règle générale approuvée telle quelle par les Ministres des affaires étrangères. »

<sup>13</sup> Voir M. El-Kasri, « Les méthodes de travail des conférences maghrébines », dans « Séminaire des experts maghrébins sur les techniques juridiques de la coopération maghrébine », Tunis, 27-30 janvier 1971 [multicopié], p. 5 et 6.

à entériner les propositions de résolution ou d'accord qui lui sont recommandées à l'unanimité par le Comité exécutif permanent. A ce stade ultime, l'ALALE se distingue néanmoins des deux autres groupements : tout le processus n'aboutit pas nécessairement au Conseil, car des décisions peuvent être prises tant par la Conférence que par le Comité exécutif permanent.

60. La procédure est certes un aspect important du processus de décision : en principe, tous les organes consultatifs formulent leurs avis ou adoptent leurs rapports par la voie du consensus de leurs membres. Dans le Maghreb et l'ANASE, l'unanimité est de mise dans le CPCM, à la réunion des secrétaires nationaux et au Comité permanent ainsi qu'au niveau des ministres. Dans la pratique, on ne procède pas par vote comme dans les organisations internationales, mais on recherche le consensus. Les projets qui n'ont pas fait l'objet d'un accord unanime de la part des ministres sont mis à l'écart ou remis à une réunion ultérieure.

61. Pour le choix des projets à l'ANASE, les priorités sont établies selon les critères ci-après :

- a) Le projet peut-il être exécuté immédiatement ?
- b) Donnera-t-il rapidement des résultats positifs ?
- c) Procurera-t-il des avantages à tous les pays participants ?
- d) Pourra-t-il être exécuté avec un financement minimal ?
- e) Est-il de nature à promouvoir les objectifs de l'ANASE<sup>14</sup> ?

62. La procédure à l'ALALE est légèrement différente : les résolutions y sont adoptées à la majorité des deux tiers mais sans aucune opposition; autrement dit, cette procédure admet le veto de l'un quelconque des 11 membres. Dans la pratique, c'est donc le consensus de tous qui est la règle générale, bien que les abstentions soient admises.

### 3. PORTÉE DES ACTES ET RECOURS

63. Dans son parcours, un projet est exposé à toutes sortes de changements : il peut subir des modifications ou bien faire l'objet de réserves d'un organe à l'autre : à l'ANASE, par exemple, l'accord obtenu à un niveau peut comporter des réserves qui peuvent être ensuite modifiées, levées, renforcées ou encore remplacées par d'autres réserves. C'est l'indice d'un certain manque de coordination, de continuité et de cohérence, qui est partiellement compensé par le travail des secrétariats nationaux et des commissions. Dans les deux autres groupements, ces défauts sont atténués par l'action d'organes permanents et par des consultations intergouvernementales. Lorsqu'il s'agit, comme dans les réunions sectorielles, d'experts du secteur privé, les à-coups peuvent être évités grâce à une coordination continue entre le Comité exécutif permanent, le secrétariat exécutif et les associations professionnelles. L'observation de ces processus permet de dégager une règle empirique selon laquelle plus le compromis entre les positions diver-

<sup>14</sup> Voir CNUCED, « Rapport du Séminaire sur le cadre institutionnel de l'intégration économique entre pays en voie de développement » (TAD/EI/SEM.1/3), par. 59, p. 12.

gentes est laborieux, plus il y a de probabilités que l'acte qui en résulte soit vague et imprécis. Dans l'ANASE et le Maghreb, on a tendance à énoncer des principes généraux plutôt que des objectifs définis, alors que dans l'ALALE les résolutions tendent à revêtir une forme vague, d'autant que le consensus doit se faire entre 11 membres : l'accord unanime d'un nombre de participants aussi élevé conduit souvent à des compromis qui reflètent le dénominateur commun le plus bas.

64. Pour faciliter les comparaisons, on peut distinguer d'une part les actes internes qui s'adressent aux organes et qui sont obligatoires dans les trois groupements, et d'autre part les actes qui sont destinés aux Etats membres. Dans le premier cas, il s'agit de *décisions* de créer des commissions ou des organes consultatifs, ou d'actes contenant des *instructions* et des *directives* formulées par le Conseil ou la Conférence des ministres à l'adresse d'autres institutions et notamment du Comité exécutif permanent ou du CPCM. Dans le second cas, il s'agit, dans les trois groupements, de *recommandations d'accords* ou de *protocoles*. Dans le Maghreb, les *protocoles d'accords* et les *déclarations ministérielles* ne sont pas soumis à ratification, mais signés par les ministres et, parfois, approuvés par les gouvernements. A l'ANASE prédominent les *recommandations*, bien que l'on ait aussi conclu quelques *accords* : une recommandation approuvée par tous les pays membres requiert en principe l'application obligatoire de la part de tous les membres. Si un membre décide de s'abstenir, son abstention est enregistrée dans le texte de la recommandation (exemples d'accord : l'accord instituant un fonds commun dont l'entrée en vigueur n'a exigé que la signature des Etats membres, ou l'accord sur les droits commerciaux des services aériens non réguliers qui prévoit le dépôt des instruments de ratification). Si les formes et les exigences peuvent varier dans le Maghreb et l'ANASE, l'ALALE applique en revanche la procédure la plus lourde : tout protocole doit y être soumis à la ratification des Etats membres. Cette différence est largement compensée par l'existence de résolutions pouvant produire des effets obligatoires dans l'ALALE, caractère qui n'apparaît qu'à titre exceptionnel dans le Maghreb ou dans l'ANASE (comité ferroviaire et comités de gestion du Fonds commun)<sup>15</sup>. Les résolutions des institutions principales et du Comité exécutif permanent, en particulier, sont obligatoires en matière de libéralisation, ou lorsque ces actes ont pour objet de faire exécuter des engagements contractés par les Etats membres. En outre, dans la pratique de l'ALALE, le processus a pu être rendu plus efficace dans certains cas grâce à des accords directs entre instituts publics responsables, tels que les banques centrales, et leur mise à exécution a été facilitée par des instructions administratives.

65. La différence concrète entre l'ANASE et le Maghreb d'une part et l'ALALE d'autre part apparaît aussi au niveau des sanctions et des recours qui, inexistantes dans les deux premiers, demeurent imparfaits dans la seconde. L'obstacle est constitué par la possibilité, pour l'Etat membre qui n'a pas exécuté ses engagements, d'opposer son veto à toute mesure que

<sup>15</sup> Les comités de gestion du Fonds commun de l'ANASE n'ont pas encore été mis en place, leurs fonctions étant pour l'instant assurées par la Commission permanente des finances.

les autres voudraient prendre à son égard. Pour combler cette lacune, l'ALALE a institué un mécanisme souple pour la solution des conflits, qui prévoit successivement la négociation directe, le recours au Comité exécutif permanent puis une procédure arbitrale.

#### 4. EXEMPLES DE PROCESSUS PARTICULIERS

##### a) *Processus de libéralisation*

66. A défaut d'une procédure automatique, l'ALALE, qui est seule à procéder à la libéralisation, procède à des négociations tarifaires sur des listes nationales et une liste commune. En ce qui concerne les listes nationales, les commissions ou les secrétariats nationaux se livrent à des consultations, examinent les suggestions des réunions sectorielles et préparent des propositions. Des contacts ont lieu ensuite entre gouvernements, mais le plus souvent les listes ne sont échangées qu'à la conférence, qui est l'enceinte où se déroulent les négociations intergouvernementales qui doivent aboutir à un accord à la majorité des deux tiers et sans opposition. Malgré l'intervention, dans ce processus, des réunions sectorielles<sup>16</sup> et, partant, des intéressés eux-mêmes, il a été impossible de pallier tous ses inconvénients : la lourdeur de la démarche (qui prévoit la multilatéralisation des négociations bilatérales), le manque d'obligations précises (qui conduit à libérer avant tout les secteurs marginaux), le rôle effacé du Secrétariat exécutif, voire du Comité exécutif permanent, le fait que les résultats correspondent normalement au dénominateur commun le plus bas, sans compter les difficultés qui ont conduit à plus d'une reprise à la paralysie du mécanisme. Le processus de négociation de la liste commune ne diffère pas fondamentalement de celui des listes nationales : le rôle plus actif qu'y exerce le Comité exécutif permanent, secondé par le secrétariat, n'a pas empêché les crises comme celle d'aujourd'hui. La leçon de l'ALALE a incité les membres du Groupe andin à instaurer un mécanisme automatique de libéralisation et quasi automatique d'établissement du tarif extérieur commun.

##### b) *Processus de décision dans le secteur industriel*

67. Les mécanismes existants n'offrent que rarement des points de comparaison. Devant l'absence d'organismes opérationnels, un *Fonds commun* a été institué à l'ANASE. Le processus de décision qui concerne l'octroi de fonds est conforme au schéma général : l'initiative — sous forme d'une demande de fonds — provient d'un membre qui la transmet par l'intermédiaire de son secrétariat national au Comité permanent qui, assisté par les secrétaires nationaux, la soumet à l'approbation des ministres des affaires étrangères. La question est de savoir à quel moment pourrait inter-

<sup>16</sup> Voir dans la première partie de la présente étude le paragraphe 8, relatif aux réunions sectorielles dans l'ALALE.

venir dans ce processus un rouage à compétence technique (par exemple, comité d'experts économistes) capable d'aider à évaluer et à sélectionner les projets. Au plan de l'exécution, plus d'attention a été accordée aux aspects techniques : en effet, les membres des comités de gestion communs pourront être des experts; en outre, le fonctionnement plus efficace de ces organes sera assuré grâce à la possibilité d'adopter des décisions à la majorité des représentants présents et votants; les comités seront chargés d'établir des prévisions annuelles à l'intention des ministres, et des rapports trimestriels sur l'avancement des travaux d'exécution à l'adresse du Comité permanent. La sélection des projets et l'examen des rapports constituent de nouvelles fonctions auxquelles ne correspond pas une capacité institutionnelle et technique adéquate.

68. Le CEIM et le COMANOR, qui disposent de rouages autonomes mais qui sont soumis à la tutelle du CPCPM, ont un processus d'élaboration des décisions qui leur est propre tout en s'insérant dans le schéma général. Le COMANOR, dont le secrétariat est assuré par le CEIM, s'entoure de groupes de travail techniques lors de l'élaboration de recommandations qui, adoptées à la majorité par le Conseil directeur, sont transmises par l'intermédiaire du CPCPM à la Conférence des ministres pour approbation définitive. Le CEIM, qui a surtout une fonction d'étude, d'assistance et d'évaluation des projets, confie l'élaboration de son programme de travail et de son budget à son directeur, qui les présente chaque année au Conseil d'administration avec les observations du CPCPM. Approuvés par le Conseil d'administration, ces deux instruments sont soumis par le CPCPM à l'approbation de la Conférence, à la suite de quoi ils deviennent exécutoires. Le Directeur, nommé par la Conférence et responsable devant le Conseil d'administration, assure la direction technique, administrative et financière du CEIM. Ainsi, malgré cette autonomie fonctionnelle, le CEIM collabore d'une manière continue avec le CPCPM et doit faire entériner son programme et son budget par la Conférence des ministres. Ce mécanisme rappelle les structures des services communs, dans la CAE, qui dépendent tous en dernière instance de l'institution suprême.

69. Dans l'ALALE, ce sont les *accords de complémentarité* qui constituent le mécanisme de développement industriel par branche ou par secteur. L'arrêt du processus de libéralisation a donné une nouvelle impulsion à cette forme sectorielle de coopération, d'autant plus que l'origine de la plupart des projets réside dans les réunions sectorielles<sup>17</sup>. Ces rouages dynamiques proposent des projets d'accord qui sont contenus dans le procès-verbal signé par les industriels des pays intéressés à leur réalisation. Après cette première phase, le projet est porté devant le Comité exécutif permanent, qui se prononce sur sa compatibilité. Dès lors, les représentants gouvernementaux prennent le relais au sein du Comité exécutif permanent et, après les négociations entre gouvernements intéressés, ceux-ci signent l'accord puis le mettent en vigueur par décret. Peu structurés au début, certains accords disposent actuellement d'organes propres qui les admi-

<sup>17</sup> Voir, dans la première partie de la présente étude, le paragraphe 8 (relatif aux réunions sectorielles) et les paragraphes 9 et 10 (relatifs aux accords de complémentarité).

nistent. La Commission spéciale ou le Conseil d'administration décide à la majorité des deux tiers des mesures et des solutions à adopter. L'autonomie fonctionnelle est soutenue par une meilleure capacité de décision et par de meilleures garanties quant à l'exécution d'obligations communes; cas exceptionnel dans l'ALALE, des sanctions sous forme de suspension de bénéfices peuvent être prises par l'organe directeur de l'accord.

#### c) Organismes spécialisés

70. Peu nombreux dans l'ALALE dont les pays collaborent soit au niveau interaméricain ou régional (BID, CEPAL, organismes de l'OEA), soit au niveau sous-régional, les organismes spécialisés promettent d'être un instrument très utile dans les deux autres associations, qui procèdent en ordre dispersés. A titre d'exemple : la Commission permanente du tourisme de l'ANASE, le COMALFA et le Comité des transports ferroviaires du Maghreb.

71. La Commission du tourisme, bien que possédant une équipe permanente dirigée par un directeur exécutif et un secrétaire exécutif, se conforme au schéma général de l'ANASE : d'une part, elle élabore des projets de recommandation qui, en passant par le canal des secrétaires nationaux et du Comité permanent, sont soumis à l'approbation des ministres des affaires étrangères; d'autre part, la recommandation formulée, prévoyant par exemple l'organisation d'une année touristique, est transmise pour exécution à la Commission. S'il est trop tôt pour évaluer la contribution de la Commission, on peut constater dès maintenant qu'une incertitude pèse sur cet organisme comme sur d'autres, du fait du système de déplacement périodique de leurs sièges qui est appliqué dans l'ANASE à tous les niveaux.

72. Les deux organismes du Maghreb introduisent un nouveau circuit dans le processus de décision. Le Comité des transports ferroviaires peut prendre à l'unanimité des décisions qui sont exécutoires dans le délai d'un mois après leur transmission au Président de la Commission des transports, et communication aux réseaux intéressés, au CPCM et aux ministres chargés des transports. Cependant, les conclusions du Comité prennent la forme de suggestions si leur réalisation doit entraîner des répercussions financières importantes dans les budgets des réseaux, ou des modifications dans les régimes administratif et économique des pays du Maghreb; elles ont la forme de décisions dans tous les autres cas. Ce processus est hors du circuit normal, bien que le CPCM en soit tenu au courant : en effet, ce sont les directeurs généraux des chemins de fer et les ministres des transports qui participent à la prise des décisions et au contrôle de leur exécution.

73. Le COMALFA, dont le fonctionnement semble mis en veilleuse, se caractérise par les pouvoirs substantiels qui sont attribués à son conseil d'administration et à son président. En effet, dans la commercialisation exclusive de l'alfa, le Conseil agissant à l'unanimité fixe les contingents de chaque pays et arrête le prix plancher. En ce qui concerne les contrats conclus par le COMALFA, c'est le Président qui répartit les commandes,

dans la mesure du possible, selon le désir des clients et dans les limites des contingents fixés pour chaque pays. Les fonctions de prospection, de vente, de répartition des contingents, de fixation du prix plancher et de contrôle de ces opérations sont attribuées à un organisme spécialisé dont les processus de décision ne coïncident qu'exceptionnellement avec le modèle général. Certes, les statuts du COMALFA ont été approuvés par les ministres de l'économie lors de leur réunion du 25 au 27 mai 1965 à Tripoli; par ailleurs, le règlement intérieur du COMALFA prévoit que les différends qui pourraient surgir seront soumis à l'arbitrage du CPCM. Mais les liens principaux sont, avec la Conférence et le CPCM, le Conseil d'administration du COMALFA désignant lui-même son président et approuvant son budget sur proposition du Président. Bien conçu, le COMALFA a donné de bons résultats au début; à la suite de la contraction des marchés extérieurs, la cinquième Conférence des ministres de l'économie du Maghreb a adopté une nouvelle orientation visant à l'industrialisation du secteur de l'alfa.

#### d) Mécanisme de compensation

74. Seule l'ALALE possède un mécanisme de compensation sous forme d'un accord entre les banques centrales; cet instrument n'apparaît que dans l'Association, qui s'est engagée dans la voie de la libéralisation des échanges. Ce mécanisme est intéressant sous deux angles : le processus qui, suivant un trajet spécial, a abouti à la conclusion de l'accord, et le fonctionnement du mécanisme. Dans l'élaboration des décisions, le rôle principal a été assumé par le Conseil de politique financière et monétaire, le Secrétariat exécutif et les organes consultatifs. A l'origine, la demande de services dans le domaine des paiements afférant aux échanges commerciaux a incité le Secrétariat exécutif à réunir environ 80 représentants des banques commerciales des pays membres. Ceux-ci ont élaboré, avec l'aide du Secrétariat exécutif, des suggestions relatives au problème de paiements. Filtrées par la Commission des affaires monétaires, ces suggestions ont été examinées par le Conseil financier et monétaire, qui en a confié l'étude à un groupe d'experts des banques centrales. Les conclusions de celui-ci ont refait le trajet en passant par une réunion des banques commerciales puis de la Commission avant d'être transmises, accompagnées de diverses observations, au Conseil de politique financière et monétaire par le canal du Comité exécutif permanent. Ce processus, engagé au début de 1965, a abouti à l'approbation du Conseil financier et monétaire en septembre 1965. Les caractéristiques suivantes sont à relever : ce processus se déroule en dehors des institutions principales, le rôle essentiel étant dévolu au Conseil et au secrétariat assistés par les banquiers privés et la Commission monétaire; du fait de la composition du Conseil (président et gérants des banques centrales), le Comité exécutif permanent n'a eu qu'une participation minime; il faut mentionner enfin la rapidité avec laquelle les banques centrales ont mis sur pied ce mécanisme. Quant au fonctionnement de l'accord, les soldes des crédits réciproques entre banques centrales se compensent tous les trois mois par l'intermédiaire de la Banque centrale du

Pérou et de son correspondant, la Banque fédérale de réserve de New York. Cette compensation multilatérale, assurée par un mécanisme simple, a permis au stade actuel des échanges de résoudre efficacement le problème des paiements.

#### e) Relations extérieures

75. Dans l'ANASE, le processus de coordination et de consultation est essentiellement pragmatique, notamment dans diverses organisations internationales dont l'ONU. Les consultations en vue de présenter un front commun sont plus systématiques à l'échelle de la CEAE; en revanche, les relations avec l'Equipe des Nations Unies sont d'une nature particulière, l'Equipe exerçant une fonction de consultant technique auprès de l'ANASE. Enfin, l'élargissement de la Communauté économique européenne a conduit les membres de l'ANASE à entreprendre des démarches en commun et à chercher à définir une position et une politique communes. L'exercice de ces fonctions, qui répondent à des besoins à la fois pressants et partagés, a donné lieu à la mise en place de deux mécanismes de coordination, l'un à Bangkok et l'autre à Bruxelles. En outre, l'ANASE a proposé d'institutionnaliser le dialogue avec la Communauté sous forme d'un organe permanent de liaison. Progressivement, les membres de l'ANASE instaurent, dans certains secteurs et selon les besoins, une meilleure coordination face à l'extérieur. C'est là un progrès significatif de leur coopération.

76. Dans les deux autres associations, la coordination face à l'extérieur demeure lâche, bien que s'appuyant sur des institutions permanentes : le CPCM, le Comité exécutif permanent et le Secrétariat exécutif. Dans le Maghreb, le CPCM accomplit surtout une tâche d'étude et de préparation mais ne semble pas avoir un rôle actif dans les relations avec la Communauté économique européenne, le PNUD et la CEA. La situation n'est pas fondamentalement différente dans l'ALALE où, néanmoins, le Secrétariat exécutif a parfois la charge de représenter l'Association en qualité d'observateur, notamment dans les réunions de la Commission du Groupe andin. Si le Comité exécutif permanent assure certains contacts, la coordination des relations des pays latino-américains avec les Etats-Unis d'Amérique, l'ONU, la CNUCED ou la Communauté économique européenne est assurée en dehors de l'Association par la CECLA<sup>18</sup> assistée par les groupes latino-américains qui fonctionnent à New York comme à Genève et à Bruxelles. Dans l'ensemble, ces trois groupements se caractérisent par une coordination inégale dans leurs relations extérieures : peu efficace ou extérieure à l'ALALE comme dans l'exemple de la CECLA, limitée à une fonction d'étude dans le Maghreb, elle tend à se développer et à se structurer dans l'ANASE. Ainsi, dans les relations extérieures, l'ANASE a atteint un stade plus avancé que les deux autres associations pourtant mieux structurées dans l'ensemble.

77. Ces cinq exemples de processus particuliers que l'on vient de passer en revue diffèrent d'une association à l'autre. Cependant, dans l'ANASE

<sup>18</sup> La liaison avec la CECLA est confiée au Secrétaire exécutif de l'ALALE.

et dans le Maghreb, ils relèvent d'une démarche pragmatique et fragmentaire qui les fait apparaître comme des jalons posés, au gré des possibilités, en vue d'une coopération plus systématique que l'on cherche à promouvoir; en revanche, dans l'ALALE ils s'inscrivent dans la logique du système de libéralisation des échanges, dont ils constituent des instruments complémentaires et de soutien, comme dans le mécanisme de compensation multilatérale ou les accords de complémentarité.

### B. — Communauté de l'Afrique de l'Est, Union douanière et économique de l'Afrique centrale, Marché commun de l'Amérique centrale et Groupe andin

#### 1. RÉPARTITION DES POUVOIRS

78. Les trois groupements, à l'exception du Groupe andin, se caractérisent à première vue par une concentration des pouvoirs dans leurs institutions suprêmes : l'Autorité, le Conseil des chefs d'Etat et, dans une certaine mesure, le Conseil économique centraméricain. La répartition est relativement simple dans l'UDEAC ou en Amérique centrale. Dans l'UDEAC, si les pouvoirs essentiels relèvent du Conseil, le Comité de direction est habilité à traiter les questions qui lui sont déléguées par le Conseil; selon le Traité instituant l'UDEAC, le Comité de direction dispose de compétences déléguées, notamment dans les domaines en rapport avec l'union douanière; par ailleurs, il prépare des décisions à l'intention du Conseil; de son côté, le Secrétaire général exerce des tâches importantes d'initiative, d'application et de coordination et a la responsabilité de promouvoir les politiques en matière d'industrialisation et de transports.

79. Une répartition semblable caractérise le MCAC : comme dans les deux groupements de l'UDEAC et de la CAE, le Conseil économique dirige et détermine la politique d'intégration, en assume la coordination, prend les décisions fondamentales et arbitre les conflits. A l'exemple de l'UDEAC, le Conseil exécutif remplit un rôle central; cependant, dans le MCAC il est doté d'une série de pouvoirs propres auxquels peuvent s'ajouter des tâches que le Conseil économique peut lui confier; outre sa capacité d'initiative et son rôle de filtre, le Conseil exécutif prend des mesures pour assurer l'application du Traité et des décisions communes, et la bonne marche du processus d'intégration. Dans ces fonctions, il collabore avec le SIECA dont les compétences sont moins clairement définies. Le SIECA veille en effet à l'application des règles et décisions communes, organise les réunions à divers échelons, prépare les projets, établit des rapports et remplit une série de missions et de mandats dont peuvent le charger les deux Conseils.

80. En revanche, la répartition est bien plus complexe dans la CAE. Une tâche centrale y est attribuée aux ministres communautaires qui représentent la Communauté dans les gouvernements et les gouvernements dans la Communauté; les ministres communautaires, en constituant les traits d'union entre CAE et gouvernements, ont un rôle actif dans la préparation

d'actes communautaires au sein du Comité, mais aussi des responsabilités départementales dans le secrétariat général et des responsabilités de contrôle administratif aussi bien dans les services généraux que dans les services communs. Ces fonctions des ministres communautaires empiètent sur les fonctions administratives du Secrétaire général qui, chef de l'administration générale, assure aussi le secrétariat des réunions et des rouages communautaires. Malgré sa position clef, le Secrétaire général semble avoir perdu quelque peu de sa capacité d'initiative, à l'exception de son action technique dans les domaines qui exigent d'importants travaux préparatoires, tels les secteurs de la planification et de l'industrialisation.

81. La structure communautaire se complique encore du fait de l'existence de cinq conseils qui disposent de pouvoirs inégaux : les uns disposent de pouvoirs effectifs (marché commun, finances, communications), les autres n'ont que des fonctions consultatives (planification, recherche et affaires sociales). Ces institutions intergouvernementales, dominées par les ministres nationaux, ont toutes la capacité d'initiative et des fonctions d'élaboration des projets, mais les trois premières peuvent aussi prendre une série de décisions et de mesures exécutives. Si le Conseil des communications exerce une haute surveillance sur les corporations, c'est le Conseil du marché commun qui est doté des pouvoirs d'exécution et de contrôle les plus importants pour assurer le bon fonctionnement du marché commun ; il est habilité en effet à formuler des directives obligatoires à l'adresse des États membres et à prendre des décisions et des mesures contraignantes. Dans ce réseau complexe, les fonctions législatives et budgétaires sont attribuées à l'Assemblée législative. Elle adopte les lois et les budgets communautaires, qui, cependant, n'ont de force exécutoire qu'après approbation par l'Autorité.

82. Le Groupe andin se distingue des autres groupements par une répartition claire et équilibrée des fonctions entre la Commission et la Junte : celle-ci assume les fonctions d'étude, d'initiative et de préparation ainsi que les fonctions d'exécution et de gestion. Pour les décisions importantes ou générales, la Commission est appelée à se prononcer sur proposition de la Junte. Ainsi, l'institution communautaire est dotée de pouvoirs et de fonctions plus autonomes et plus importantes que les secrétariats généraux des trois autres groupements, et elle est donc en mesure de jouer un rôle dynamique de premier plan.

83. En effet, l'Accord de Carthagène établit un bon équilibre entre l'institution communautaire et l'institution intergouvernementale, qui sont deux institutions fondamentales. Leur collaboration organique, sous l'impulsion de la Junte, constitue la clef de voûte du système andin.

## 2. PHASES DU PROCESSUS DE DÉCISION

### a) Origine

84. Dans la CAE et dans l'UDEAC, l'initiative peut provenir des gouvernements nationaux et des ministres communautaires ; elle peut être aussi le fait des services du Secrétariat général, notamment dans les domaines

techniques ou dans les cas où le Traité prévoit des obligations, prescrit des calendriers pour l'action commune, comme dans le cas de l'union douanière au sein de l'UDEAC. En règle générale, les secteurs officiels et publics sont à l'origine des décisions communes ; le secteur privé peut se manifester par l'intermédiaire des gouvernements.

85. A l'action d'initiative des ministres et des conseils, le MCAC ajoute celle du SIECA et des secteurs privés. Si, dans le Groupe andin, ces différents acteurs peuvent prendre des initiatives — à l'exemple de celles des ministres des affaires étrangères réunis en dehors des institutions du Groupe —, la répartition dans l'exercice effectif de cette capacité diffère des autres groupements : le moteur de l'intégration est essentiellement la Junte, qui formule des propositions sur la base d'engagements et de calendriers fixés par l'Accord de Carthagène. Dans l'exercice de sa fonction d'initiative, la Junte peut agir seule ou en consultation avec les gouvernements et les experts.

### b) Phase de l'élaboration

86. Si le principe des consultations est appliqué partout, l'exécution varie d'un groupement à l'autre : les différences sont dues notamment à des structures institutionnelles ou au caractère officiel ou privé des experts consultés.

87. Dans la CAE, les projets sont élaborés dans le cadre des conseils avec la participation active des ministres communautaires et des départements du Secrétariat général. En principe, le conseil compétent saisi de l'initiative crée des comités et des sous-comités ou en saisit des comités permanents — comme celui pour le marché commun — composés d'experts gouvernementaux et de fonctionnaires du Secrétariat général. Ces organes consultatifs étudient les projets, préparent des propositions qui gravissent ces divers échelons avec l'assentiment des experts ou des représentants officiels, avant de revenir devant le Conseil. Le déroulement de ce processus est lent, et il convient de signaler la compétence technique et la cohérence des propositions et des points de vue exprimés par les participants et, en particulier, par les experts gouvernementaux.

88. Dans l'UDEAC comme dans le MCAC, un rôle plus actif est attribué aux secrétariats généraux. En effet, les projets peuvent être l'œuvre des secrétariats généraux qui les étudient et les préparent en collaboration avec des groupes et des comités d'experts ainsi que des commissions et des organismes spécialisés. Ainsi, dans l'UDEAC, le Secrétaire général émet son avis sur chaque dossier qu'il prépare et étudie ; cet avis est transmis au Comité d'experts, au Comité de direction, voire au Conseil. Selon un principe général, on recherche le consensus à tous ces échelons tout en admettant que, pour éviter la paralysie, les désaccords d'un échelon peuvent être soumis pour arbitrage à l'échelon supérieur. D'autre part, si l'avis ou le projet du Secrétaire général ne rallie pas l'unanimité des experts, il peut être porté devant une autre autorité. Dans certains cas, il est possible de solliciter l'avis d'experts internationaux ou étrangers. Le rôle du SIECA est tout aussi

central et actif. Outre la consultation, le SIECA peut s'appuyer au cours de cette phase sur l'avis technique d'organismes spécialisés comme l'ICAITI; par exemple, le Conseil exécutif se prononce sur la recevabilité des demandes relatives aux industries intégrées sur la base d'un rapport du SIECA qui comprend un avis de l'ICAITI sur les aspects technologiques et économiques de la demande <sup>19</sup>.

89. A côté de ces ressemblances, il faut noter les différences qui séparent ces deux groupements : dans l'UDEAC, seuls les experts gouvernementaux sont, en règle générale, associés à ce processus d'élaboration; leur intervention à la veille des réunions du Conseil et du Comité de direction pèse directement sur les choix définitifs. Le MCAC comporte deux traits distincts : les experts consultés par le SIECA sont à la fois experts officiels et experts privés. Le SIECA organise parfois des conférences avec la participation des représentants des gouvernements, d'organismes régionaux et internationaux et du secteur privé. Ainsi, l'industrie textile a été présente à la deuxième Conférence textile centraméricaine, tandis que l'ACAMAR et les Usuarios ont participé activement aux réunions visant à évaluer le programme dans le domaine des transports maritimes. Dans une phase ultérieure, lorsque le Conseil exécutif est saisi d'un projet, il organise à son tour une série de consultations officielles sous forme de groupes de travail, qui rappelle les travaux du comité d'experts de l'UDEAC.

90. Le Groupe andin développe la consultation selon un modèle proche de celui du MCAC tout en accentuant le rôle de la Junte : la Junte est maîtresse de cette phase, au cours de laquelle elle peut procéder à diverses consultations : consultation d'experts indépendants ou internationaux qu'elle réunit autour de tables rondes et qui lui permettent de dégager les diverses lignes et conceptions possibles; consultation d'experts sous-régionaux qui, bien qu'appartenant souvent à des administrations nationales, y prennent part à titre personnel; la confrontation des points de vue sur le plan technique permet de dégager les lignes plus précises d'un accord possible entre les pays membres, de préciser les conceptions et d'esquisser des priorités. En même temps, ces rencontres préparent le consensus entre les experts et constituent un processus d'apprentissage officiel pour les administrations nationales. Sur la base de ces travaux, dont les conclusions sont consignées par l'administration communautaire dans un memorandum, la Junte élabore son avant-projet. Dès lors commence la consultation proprement dite des experts gouvernementaux et des représentants d'employeurs et de travailleurs au sein du Comité économique et social. Ceux-ci donnent leur avis à titre consultatif, alors que les experts gouvernementaux engagent en fait une prénégociation. Au cours de cette phase d'élaboration, la Junte peut aussi consulter directement la Commission, les gouvernements ou leurs administrations. Certes, elle tient dûment compte des avis ainsi obtenus, qui lui permettent de bien ajuster son tir, mais elle demeure en dernière instance seule maîtresse de la proposition qu'elle adresse à la Commission. En règle générale, la proposition est formulée par le consensus des membres, ce qui souligne le caractère collégial de l'organe et renforce

<sup>19</sup> Sidjanski, *Dimensiones institucionales...* (op. cit.), p. 130 et 131.

le poids de sa proposition. Néanmoins, l'Accord de Carthagène laisse la possibilité aux membres de la Junte de présenter, s'ils le jugent tous opportun, différentes options qu'ils auront acceptées à l'unanimité. Cette procédure vise à éviter toute paralysie de l'organe moteur de l'intégration, mais aussi toute décision imposée.

### c) Phase de la décision

91. Cette phase est en réalité déjà amorcée dans les réunions d'experts officiels. En principe, les projets qui ont recueilli l'accord unanime des experts gouvernementaux ne rencontrent pas d'obstacle dans la phase de la décision. Dans la CAE, la phase de décision comporte plusieurs niveaux : d'abord celui des conseils où intervient la distinction entre les conseils consultatifs qui n'ont que le pouvoir de proposition, et les conseils disposant de pouvoirs de décision; lorsque le Traité leur accorde un pouvoir propre de décision, les conseils peuvent soit aboutir à une décision unanime, soit, en cas de désaccord, soumettre l'affaire à l'arbitrage de l'Autorité; parfois, ces conseils sont des rouages d'examen et de préparation d'actes communs qu'ils soumettent par l'intermédiaire de leurs présidents (ministres communautaires) au vote de l'Assemblée législative et, en définitive, à l'approbation de l'Autorité.

92. Sous une forme plus simple, on observe un processus semblable dans l'UDEAC et dans le MCAC : le Comité de direction ou le Conseil exécutif interviennent au cours de cette phase; dans le cadre de leurs compétences, ils peuvent aboutir à des actes ou à des mesures communes, et, en cas de désaccord, ils peuvent porter l'affaire devant le Conseil des chefs d'Etat de l'UDEAC ou le Conseil économique centraméricain. Dans les autres cas, le Comité de direction et le Conseil exécutif filtrent les projets des secrétariats généraux et les présentent sous forme de propositions aux institutions suprêmes auxquelles appartient la décision finale. Dans l'UDEAC, l'accord des experts est formalisé par son inscription sur la liste A, qui est simplement entérinée par le Comité de direction ou le Conseil des chefs d'Etat; par ailleurs, l'UDEAC offre la possibilité d'une procédure d'urgence originale, qui permet de prendre des décisions par consultation à domicile ou par correspondance.

93. Un trait est commun à ces trois processus : l'application de la règle de l'unanimité à tous les stades de la phase de décision, avec une exception : la majorité est prévue au Conseil exécutif centraméricain pour certaines décisions de contrôle d'application. Si cette règle est commune au niveau des ministres ou des chefs d'Etat, le MCAC présente un caractère particulier : les décisions prises n'ont souvent que la forme d'un protocole qui doit être ratifié par les congrès des pays membres. Ce trait propre au MCAC témoigne, à cet égard, d'un retard sur les autres groupements d'intégration.

94. Dans le Groupe andin, la Commission prend les décisions sur proposition de la Junte. Dans cette structure originale, la négociation se déroule à la fois entre gouvernements membres et avec la Junte. Certes, le processus des consultations d'experts sous-régionaux et gouvernementaux

a permis à la Junte d'apprécier les marges d'accord qui existent entre les gouvernements. En cas d'accord entre les experts officiels — comme dans les autres groupements —, la Commission ne fait qu'entériner la proposition. Mais si le consensus des experts facilite l'adoption des décisions, la Junte peut à son gré présenter des propositions qui ne sont pas fondées sur un accord unanime entre les représentants d'administrations nationales. Cette liberté d'action est d'autant mieux préservée que la Junte ne procède à ces consultations officielles que par le truchement de ses services qui ne sont pas habilités à l'engager.

95. La négociation au sein de la Commission à laquelle prend part la Junte est souvent complétée par des contacts bilatéraux. Au cours de ce processus, la Junte peut modifier, si elle le juge opportun, sa proposition initiale pour tenir compte des positions qui se sont manifestées et pour faciliter l'adoption de son texte. Face aux gouvernements, la force de négociation de la Junte est fondée sur sa compétence technique, la cohérence de ses projets et leur capacité d'exprimer les intérêts de la région, ainsi que sur le capital de confiance dont jouit la Junte auprès des gouvernements. Outre ces facteurs, le Traité a prévu un dispositif de défense, la Commission ne pouvant modifier ou rejeter la proposition de la Junte qu'à l'unanimité. Paradoxalement, l'unanimité est utilisée ici pour renforcer la position de l'institution communautaire.

96. A la différence des autres groupements, l'Accord de Carthagène a opté pour une procédure qui, en sus des décisions fondamentales, de base ou de programmes, prévoit la règle générale de la majorité qualifiée pour garantir le fonctionnement sans trop d'entraves de l'institution intergouvernementale chargée de prendre des décisions importantes. Certes, les présidents de la Commission ont eu la sagesse d'éviter tout recours au vote en persévérant dans la recherche du consensus. Mais la possibilité même de prendre des décisions à la majorité qualifiée dans de nombreux cas incite les gouvernements à accepter plus facilement des compromis.

97. Ce processus de décision se différencie du modèle offert dans les trois autres groupements, qui reste marqué par le caractère intergouvernemental. En effet, la Junte assume le rôle moteur clairement défini par l'Accord de Carthagène; elle dispose d'une grande initiative et d'une grande autonomie. D'autre part, tout le processus d'élaboration se déroule sous sa responsabilité, bien qu'en consultation avec les experts sous-régionaux, internationaux et gouvernementaux. Une fois formulée, la proposition de la Junte a beaucoup de poids, d'autant plus qu'elle est protégée contre les modifications hâtives ou le rejet par l'unanimité que le Traité impose à la Commission. Par ailleurs, la règle de la majorité qualifiée prévue pour de nombreuses décisions permet de parvenir plus rapidement à un consensus équilibré et sert en même temps de garde-fou contre certains excès possibles. Ce mécanisme fondé sur l'équilibre entre l'organe sous-régional et l'organe intergouvernemental est un fait exceptionnel dans l'intégration entre pays en voie de développement.

#### d) Phase du contrôle et de l'application

98. Au cours de cette phase, les secrétaires généraux exercent des fonctions de contrôle en collaboration avec d'autres institutions. Dans la CAE, le Secrétaire général exerce un contrôle continu et, à ce titre, présente des rapports au Conseil du marché commun. Celui-ci, chargé de la surveillance et du contrôle dans le même domaine, peut prendre des mesures afin d'assurer l'application des règles communes. En outre, dans ce système complexe, l'Autorité exerce la haute surveillance sur l'ensemble des mécanismes et des institutions ainsi que sur les services communs.

99. La situation n'est pas plus claire dans le MCAC, où le Conseil exécutif et le SIECA se partagent les tâches de contrôle. En effet, ces deux institutions veillent à l'application du Traité, des protocoles et des résolutions, mais seul le Conseil exécutif peut prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement du marché commun. Dans la pratique, le SIECA et le Conseil exécutif collaborent étroitement dans cette phase comme dans les phases antérieures, mais le Conseil exécutif et, en cas de difficultés, le Conseil économique sont les seuls à détenir des pouvoirs de décision. A titre d'exemple, le Conseil exécutif s'est prononcé, sur la base du rapport du SIECA, contre les droits de 80% sur les prix de vente de boissons alcooliques qui ont été imposés par le Costa Rica. En effet, le Conseil exécutif a décidé lors de sa vingt-deuxième réunion que ces droits n'étaient pas conformes aux dispositions du Traité général. En conséquence, il a recommandé au Gouvernement costaricien de procéder à une réforme de sa fiscalité sur les boissons alcooliques<sup>20</sup>.

100. Dans l'UDEAC, le partage des pouvoirs semble plus clairement établi entre le Secrétariat général et le Comité de direction. Ainsi, le Comité est chargé de contrôler l'application des clauses de sauvegarde et d'arrêter, le cas échéant, les mesures nécessaires pour prévenir les détournements de trafic (article 40 du Traité). De son côté, le Secrétariat général a des responsabilités de contrôle, notamment en matière d'union douanière : il contrôle sur documents les déclarations et les conditions d'application. Dans le domaine de la législation fiscale et de la taxe unique, il veille à l'application des actes communs et peut recourir à la vérification sur place. Effectué par des brigades de vérification du Secrétariat général, ce contrôle direct organisé par une institution communautaire constitue un cas exceptionnel<sup>21</sup>.

101. Sur ce plan aussi, le modèle andin se distingue des variantes qui précèdent : le contrôle appartient à la Junte qui veille à l'application du Traité et à l'exécution des décisions de la Commission [article 15a du Traité]. Elle veille par exemple à l'application des règles d'origine que la Commission définit sur sa proposition. Dans le Groupe andin, la division

<sup>20</sup> Voir SIECA, *Carta informativa*, Guatemala, n° 53, mars 1966, p. 9, et n° 60, octobre 1966, p. 13.

<sup>21</sup> Voir, dans la première partie de la présente étude, la section consacrée au processus de décision dans l'UDEAC (par. 124 à 145).

des fonctions est clairement établie, confirmant ainsi, s'il en était besoin, le rôle de premier plan que la Junte y remplit aux côtés de la Commission.

### 3. PORTÉE DES ACTES ET RECOURS

#### a) Formes des actes

102. Dans l'ensemble, sous des formes et des appellations diverses, on retrouve des actes similaires. A des degrés différents et selon des dispositions variables, les quatre groupements prévoient tous des actes généraux et particuliers obligatoires. Il en est ainsi pour les *lois et actes communautaires* dans la CAE, où en outre le Conseil du marché commun est habilité à formuler des directives obligatoires à l'adresse des Etats membres pour assurer le bon fonctionnement de ce marché. Cette exception, jointe à l'exemple des corporations, met en relief l'absence de pouvoirs exécutifs dans d'autres domaines d'activité de la CAE.

103. Dans l'UDEAC, les *actes* qui sont obligatoires et exécutoires émanent non seulement du Conseil des chefs d'Etat, mais aussi du Comité de direction. Le Conseil formule en général des actes de portée générale et sur des questions très importantes de l'Union comme la réduction des droits de douane. Le Comité de direction prend surtout, outre quelques *décisions générales*, des *décisions particulières* comme les *mesures de sauvegarde*. En outre, fait à souligner, le Secrétaire général peut lui aussi prendre certaines *décisions* particulières, de caractère exécutif et à effet obligatoire.

104. La situation est semblable dans le Groupe andin où la Commission prend des *décisions* et la Junte arrête des *résolutions*, les deux types d'actes étant obligatoires. De plus, la Junte accorde des autorisations, notamment en cas de recours aux clauses de sauvegarde. Si l'entrée en vigueur des décisions est automatique en principe, dans la pratique elle prend parfois la forme de décrets nationaux qui reproduisent le texte de la décision, comme dans l'exemple du statut des capitaux étrangers. La date de l'entrée en vigueur est celle qui est prévue par la décision commune.

105. Le MCAC se distance ici des trois autres groupements : les *résolutions* de ses conseils peuvent être obligatoires lorsqu'il s'agit de mesures d'application ou de contrôle à caractère exécutoire, ou d'instructions du Conseil économique centraméricain à l'adresse du Conseil exécutif ou du SIECA. Cependant, pour les décisions importantes, l'instrument utilisé est le *protocole* qui exige la ratification des Etats membres. C'est dire qu'il s'agit d'un instrument peu adapté au fonctionnement d'un marché commun qui, en multipliant les garanties données aux pays membres, ralentit et freine le processus d'intégration<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Il arrive que, avec les retards fréquents dans la procédure de ratification, le contenu d'un protocole ne réponde plus au moment de son entrée en vigueur aux conditions réelles qui ont été à son origine. De ce fait, le MCAC a besoin de moyens et de décisions qui lui permettent d'affronter sans retard les changements de situation et de tracer une ligne de conduite à plus long terme.

106. Deux traits communs à ces quatre groupements, mais aussi aux trois associations (ALALE, Maghreb et ANASE) peuvent être relevés : d'une part, toutes les institutions supérieures disposent de pouvoirs sous forme d'*instructions*, de *mandats* et de *directives* à l'égard d'autres institutions; d'autre part, diverses formes d'actes non obligatoires sont utilisées, notamment les *recommandations*, les *avis* et les *opinions*.

107. La publication de ces actes est assurée soit sous forme décentralisée dans le MCAC et le Groupe andin, où les Etats membres assument les fonctions de publication et de diffusion, soit sous forme d'un *Journal officiel* publié par le Secrétaire général, comme dans l'UDEAC et la CAE. Dans les intégrations économiques où les activités et actes communs tendent à se multiplier, l'existence d'un journal officiel peut être un facteur de clarification et d'efficacité.

#### b) Effet direct des actes

108. L'expérience montre que, à mesure que progresse l'intégration dans une communauté, les actes communs ont tendance à produire des effets directs à l'égard des entreprises et des agents économiques. Observée sous la forme de réunions sectorielles dans l'ALALE, cette tendance s'accroît dans les groupements d'intégration. Cependant, la situation est plus ou moins claire selon les groupements : cette tendance se dessine dans le Groupe andin dont le développement, notamment en matière de programmation sectorielle, devrait contribuer à la renforcer. Bien qu'ils concernent surtout les Etats membres, les actes de la CAE ne laissent pas de peser d'une manière immédiate sur les citoyens : ils ont force obligatoire dans les pays membres; les activités communautaires en relation avec la taxe de transfert — il en va de même pour la taxe unique dans l'UDEAC — produisent des effets directs pour les entreprises concernées; les *services communs* et les *corporations* instituent par définition des relations directes avec les usagers; il suffit de rappeler les impôts prélevés par un service commun ou le fonctionnement de la Corporation des chemins de fer. Par ailleurs, les services communs et les corporations accomplissent une série d'opérations (emprunts, acquisition de biens, constructions) qui les mettent en contact constant avec des entreprises et des individus. A ces divers rapports extérieurs, il faut ajouter les relations intérieures avec leur propre personnel qui représente un groupe important de salariés.

109. En Amérique centrale, les effets varient selon les domaines. Les effets directs s'exercent, notamment à l'égard des entreprises intégrées et des agents économiques concernés, par diverses mesures d'incitation appliquées dans le MCAC. A ce titre, le Conseil exécutif peut fixer le niveau des prix pour les produits des industries intégrées. Sous cet angle, la situation apparaît plus claire dans l'UDEAC : les décisions importantes et générales du Conseil s'adressent souvent aux Etats membres (par exemple : décision d'abaisser le tarif extérieur commun); en revanche, la plupart des actes et des décisions du Comité ou du Secrétariat général concernent directement des entreprises commerciales ou industrielles nommément désignées. Les relations directes prennent aussi la forme d'un contrôle direct.

### c) Sanctions et recours

110. En règle générale, des sanctions organisées ne sont pas prévues si ce n'est sous la forme d'une décision autorisant les Etats membres à suspendre certains effets ou activités prescrits par les règles communes. Ainsi, dans le MCAC, si un Etat ne donne pas suite à une résolution du Conseil exécutif ou du Conseil économique centraméricain, les autres Etats membres peuvent recourir à diverses mesures de représailles ou de rétorsion, par exemple suspendre le libre-échange de certains produits qui intéressent particulièrement l'Etat visé. Tel est le principe, qui connaît néanmoins plus d'une exception. Dans le MCAC, lorsque les obligations imposées par le régime des industries intégrées ne sont pas respectées, le Conseil exécutif peut autoriser l'importation des produits qui sont fabriqués par l'industrie intégrée qui ne respecte pas ces obligations. Une sanction encore plus directe est prévue par les articles 12 à 14 du Protocole de la Convention centraméricaine sur l'égalisation des taxes à l'importation de 1962 [Protocolo al Convenio centroamericano sobre equiparación de gravámenes a la importación]. Selon l'article XIV du Traité général, si le Conseil exécutif constate un « acte de commerce déloyal », il peut infliger au destinataire des marchandises une sanction de 100 dollars des Etats-Unis par kg brut et 100% *ad valorem*. La sanction est appliquée par le gouvernement du pays dans lequel la marchandise a été importée et elle peut frapper directement l'entreprise, la société ou l'individu destinataires de la marchandise<sup>23</sup>. Ce sont là de rares exemples où le système du MCAC prévoit des sanctions qui, cas exceptionnel, peuvent frapper directement des entreprises et des particuliers.

111. Dans la CAE proprement dite, c'est le système général qui est en vigueur. Le Conseil du marché commun et, au besoin, l'Autorité adressent des recommandations obligatoires ou des décisions au pays membre qui a enfreint une règle du marché commun. Les corporations connaissent pareillement un système élaboré de sanctions. En effet, leurs statuts contiennent des dispositions relatives aux infractions. Citons pour exemples les dispositions de la partie XI du statut de la Corporation des postes et télécommunications et de la partie X du statut de la Corporation des ports, dans lesquelles se trouvent définis les manquements et les délits, et où sont prévues les sanctions correspondantes. Ainsi, les passagers qui altèrent ou falsifient les billets de train sont passibles d'amendes n'excédant pas 2 000 shillings ou de peines de prison allant jusqu'à un an (art. 73). Les autorités de la Corporation des ports peuvent appliquer toute une large gamme de sanctions dans leurs fonctions de contrôle des ports : à ce titre, elles peuvent retenir un bateau qui n'a pas payé les taxes imposées ou des marchandises (art. 44 et 48); ce statut prévoit également une série de sanctions, d'amendes et de peines pour diverses infractions. Des sanctions sont également prescrites à l'égard des employés qui commettent des abus ou des délits : ainsi, l'utilisation non justifiée des appareils de radiocommunications, etc., donne lieu à une amende ou à des peines de prison (art. 97); selon les articles 92, 93 et 94 concernant les règles relatives à l'énergie électro-magnétique, à

<sup>23</sup> Sidjanski, *Dimensiones institucionales...* (op. cit.), p. 119.

l'utilisation et la vente des appareils, la personne visée peut demander au Directeur général de porter l'affaire devant le Tribunal d'appel dont la constitution est régie par l'article 95. Tous ces exemples montrent qu'il s'agit d'un mécanisme juridique évolué semblable à ceux que l'on rencontre dans les pays membres. En effet, dans divers domaines d'activité communautaire (corporations, services ou départements), la CAE constitue un exemple unique : tant du point de vue du nombre des secteurs couverts et de leur importance que sous l'angle de la technique juridique, la CAE offre un exemple unique.

112. Si l'UDEAC n'institue pas plus que les autres groupements des sanctions à l'égard des Etats membres ni ne connaît l'ampleur du réseau de sanctions organisé dans la CAE, elle offre néanmoins une expérience originale de système commun de contrôle et de sanctions dans le domaine douanier et dans celui des comptabilités des entreprises soumises au régime de la taxe unique et au régime de l'imposition d'après le bénéfice réel. Les vérifications directes sont effectuées respectivement par le département des douanes ou par la brigade inter-Etats de vérification des comptabilités. Dans les deux cas, ces vérifications sont le fait d'agents communautaires qui agissent en collaboration avec les fonctionnaires nationaux; par ailleurs, des amendes sont prévues et, en cas de refus, les pénalités sont prononcées soit par le Comité de direction, soit par les autorités ou les tribunaux nationaux.

113. Seul le Groupe andin ne prévoit aucune forme de sanctions directes, la définition et l'application des sanctions demeurant décentralisées et confiées aux Etats membres; on peut présumer néanmoins que le développement de l'intégration dans divers secteurs permettra à l'avenir d'appliquer différentes sanctions à l'égard des entreprises, des groupes ou des individus. Cette conclusion repose sur les expériences que nous venons de passer en revue.

114. Divers types de recours existent dans les quatre groupements : le recours le plus fréquent consiste, pour un Etat membre, à saisir les institutions intergouvernementales en passant parfois par les secrétariats généraux. Ce mécanisme est d'une utilisation généralisée. Il s'applique notamment dans la CAE, dont le Tribunal n'est pas encore entré en fonctions. Comme dans la plupart des groupements, les recours ou les conflits qui n'ont pas trouvé de solution à un niveau inférieur passent au stade supérieur et, s'il le faut, sont portés devant l'institution suprême. De même, au cas où un différend surgit entre le conseil d'administration d'une corporation et le Conseil des communications, l'Autorité est appelée à trancher. D'autre part, dans les deux groupements latino-américains, la solution des conflits commence par la négociation directe, passe par les institutions communes et peut même aboutir à un mécanisme arbitral.

115. A titre exceptionnel, dans l'UDEAC, le recours est ouvert aux entreprises dans le cadre de l'application de la taxe unique. Des recours directs existent également dans la CAE, en contrepartie des obligations et sanctions qu'imposent aux individus ou aux sociétés les corporations et les services communs. On a vu (voir ci-dessus, par. 111) un exemple de recours au Tribunal d'appel.

116. Deux constatations se dégagent : le recours est peu organisé et cette fonction n'est pas confiée sauf exception à un organe spécialisé; en principe, l'action de recours est plutôt le fait d'un Etat membre que des intéressés eux-mêmes. Dans l'ensemble, il existe un certain retard dans l'organisation de cette fonction par rapport au degré généralement atteint par l'intégration dans ces quatre groupements.

#### 4. EXEMPLES DE PROCESSUS DE DÉCISION PARTICULIERS

##### a) Union douanière et marché commun

117. En principe, la libéralisation, l'établissement de l'union douanière et le fonctionnement du marché commun sont régis par les processus de décision généraux. Dans la CAE, le rôle principal est attribué au Conseil du marché commun qui, assisté du Secrétariat général, contrôle le fonctionnement du mécanisme des échanges, formule des *directives obligatoires* au cas où un membre ne s'acquitte pas de ses obligations et contrôle l'application de la taxe de transfert, qu'il peut au besoin suspendre. C'est le Conseil qui prend des initiatives à l'égard des Etats membres et propose des modifications ou des aménagements du mécanisme actuel. Ces fonctions sont exercées selon le schéma général. Dans la pratique, le Conseil est assisté du Comité permanent du marché commun qui, composé de fonctionnaires des ministères compétents et de fonctionnaires de la CAE, prépare les dossiers sur les conflits et les violations du Traité et recommande les mesures à prendre. Sur cette base, le Conseil du marché commun prend des décisions (par exemple, pratiques restrictives d'une fabrique de chaussure en Tanzanie, 1968-1970).

118. Dans l'UDEAC, l'union douanière constitue la pièce maîtresse qui fonctionne d'après le modèle général. Néanmoins, une fois mise en place, l'union douanière repose sur un mécanisme automatique soumis au contrôle du Secrétariat général. Cette observation vaut pour le contrôle des documents et des déclarations, pour la répartition effectuée par l'agence comptable ou pour les enquêtes concernant les entreprises soumises à la taxe unique. Dans ces fonctions de gestion, le Secrétariat général joue un rôle central en coordonnant les activités des administrations nationales et en contrôlant le fonctionnement. En cas de différend ou de non-application, le Secrétariat suit la voie normale qui conduit au Comité de direction et, si nécessaire, au Conseil.

119. La situation est différente dans le MCAC qui n'est pas une union douanière complète, étant dépourvu pour l'instant d'un tarif extérieur commun<sup>24</sup>, mais qui a libéré presque entièrement les échanges à la veille

<sup>24</sup> Au cours de sa neuvième réunion, en mars 1972, la Commission de normalisation a examiné l'avant-projet de protocole assurant un maniement flexible du tarif extérieur centraméricain, préparé par le groupe de travail des vice-ministres [Protocolo para manejar en forma flexible el arancel centroamericano de importación]. Au cours de sa onzième réunion, en juillet 1972, la Commission de normalisation a approuvé le projet et a chargé le SIECA de préparer une version définitive du Protocole qui sera signé par les gouvernements. (Voir SIECA, *Carta informativa*, Guatemala, n° 126, avril 1972, p. 2, et n° 130, août 1972, p. 4.)

de la crise de 1969. Tant pour la libéralisation que pour l'établissement progressif du tarif extérieur commun, c'est le schéma général qui était appliqué selon une méthode pragmatique. La crise a eu pour effet de suspendre ce mécanisme des échanges. En attendant une solution générale, la Commission de normalisation, organe créé *ad hoc*, cherche à faciliter le rétablissement des échanges entre les pays membres. A l'heure actuelle, il s'agit d'un processus qui, se situant en dehors des cadres institutionnels, se déroule au sein de la Commission de normalisation entre quatre pays membres (en l'absence du Honduras), dans les réunions des ministres de l'économie (à cinq ou à quatre), dans les réunions *ad hoc* entre le Honduras, d'une part, et le Guatemala, le Nicaragua et le Costa Rica, d'autre part. Lors de leur réunion du 25 août 1971, les ministres de l'économie des quatre pays ont défini les bases de la normalisation des relations commerciales entre leurs pays par des moyens bilatéraux ou multilatéraux.

120. Tout d'abord, le libre-échange a été maintenu entre quatre pays après sa suspension par le Honduras et les trois pays centraméricains, à l'exception d'El Salvador. A titre d'exemple, les Gouvernements nicaraguayen et hondurien ont signé le 12 avril 1972 un document qui définit les bases pour la conclusion d'un accord de commerce bilatéral<sup>25</sup>.

121. Dès juin 1972, des contacts entre le Honduras et El Salvador laissaient présager un rétablissement des relations normales entre les deux pays. Cette situation a eu des effets sur les échanges commerciaux dans le MCAC. De 1960 à 1968, ces échanges sont passés de 32,7 millions de pesos centraméricains à 258,3 millions en 1968, accusant ainsi un taux d'accroissement annuel de 30%. Le niveau des échanges a été de 297,4 millions en 1970 et de 275 millions en 1971, soit une diminution de 7,5% par rapport à 1970. D'après les estimations, le fonctionnement normal du marché commun, y compris le Honduras, aurait permis d'atteindre facilement le montant de 350 millions<sup>26</sup>. Le rétablissement du libre-échange et la restructuration sont les tâches principales de la Commission de normalisation.

122. Le Groupe andin offre l'exemple d'un programme de libéralisation automatique par étapes, dont l'ultime délai est fixé au 31 décembre 1980. En faveur des produits originaires de la Bolivie et de l'Equateur, le processus de libéralisation a été accéléré pour assurer la libre entrée de tous leurs produits à la fin de 1973; en revanche, ces deux pays ne commenceront à libérer les produits en provenance des trois autres pays qu'en 1976 et ce processus s'achèvera en 1985.

123. Le processus repose sur le mécanisme général suivant : la Junte propose, la Commission décide, et toutes les décisions sont préparées par des réunions d'experts sous-régionaux et gouvernementaux. Un autre trait caractérise la méthode du Groupe andin : un calendrier strict prévoit les diverses étapes de la libéralisation. Dès le 1<sup>er</sup> janvier 1971, la décision n° 29, prise par la Commission sur proposition de la Junte, a libéré 62 produits en faveur de la Bolivie et 49 en faveur de l'Equateur. Cette mesure a suscité

<sup>25</sup> SIECA, *Carta informativa*, Guatemala, n° 126, avril 1972.

<sup>26</sup> Déclaration de M. R. Mayorga-Cortes du 18 janvier 1972 au journal *Prensa Libre*. (Voir SIECA, *Carta informativa*, Guatemala, n° 123, janvier 1972, p. 8 et 9.)

un courant commercial des produits concernés; à titre d'exemple, les importations du Pérou de lingots d'étain en provenance de la Bolivie, qui n'étaient que de 36 494 dollars des Etats-Unis en 1969, ont triplé en 1971, en atteignant la valeur de 98 545 dollars. Par ailleurs, comme il a été prévu par le Traité, dès avril 1970 les trois pays (Chili, Colombie, Pérou) ont éliminé tous les droits et restrictions sur les produits de la première tranche de la Liste commune de l'ALALE, la Bolivie et l'Equateur procédant à la libéralisation de ces produits selon les dispositions de l'ALALE.

124. A la suite de la première réduction automatique des droits de douane, 700 produits des trois pays ont été totalement libérés, et même 800 si l'on ajoute les produits originaires des deux pays moins développés<sup>27</sup>. Non seulement par ses effets réels mais surtout par l'anticipation qu'elle a suscitée, cette libéralisation a déjà produit des résultats tangibles : en trois ans, les échanges se sont accrus de 170% et ont atteint le niveau de 100 millions de dollars<sup>28</sup>.

125. Ces progrès ne semblent pas donner satisfaction à tous les pays. Ainsi que l'a rappelé le Ministre des affaires étrangères de Bolivie lors de la troisième réunion des ministres des affaires étrangères, les décisions comme la décision n° 24 portant statut des capitaux étrangers et la décision n° 46 portant statut uniforme des entreprises multinationales rendent plus difficiles les possibilités d'attirer les investissements. Ces difficultés ne sont pas compensées par d'autres avantages, notamment ceux qui résultent de l'accroissement des échanges. En effet, les achats de produits boliviens par les autres pays du Groupe andin n'ont pas même atteint 100 000 dollars. D'où, selon le ministre bolivien, la nécessité d'exercer en commun une action franche pour vaincre les obstacles existants et d'accorder aux deux pays moins développés des avantages plus substantiels que ceux qui sont proposés par la Junte au titre du programme d'industrialisation<sup>29</sup>.

126. Le même mécanisme est appliqué pour la mise en place du tarif extérieur commun, qui pourra être modifié selon le modèle général (art. 66 du Traité). Le tarif extérieur commun, qui devra commencer à s'appliquer en 1976, sera entièrement mis en place en 1980, sauf en ce qui concerne la Bolivie et l'Equateur qui bénéficieront d'un délai supplémentaire jusqu'en 1985. Une première réunion d'experts sous-régionaux, consacrée au tarif extérieur commun du Groupe andin, a eu lieu du 7 au 9 mars 1972. Les participants ont examiné les bases, les méthodes et le programme de travail suivis lors de l'élaboration du tarif que la Junte doit soumettre à l'examen des gouvernements en 1973. D'autre part, ils ont étudié les objectifs du tarif et ses rapports avec le processus d'harmonisation des politiques économiques prévu par l'Accord de Carthagène<sup>30</sup>.

127. A l'exception du MCAC, les groupements d'intégration présentent dans ce domaine des caractéristiques semblables.

<sup>27</sup> Groupe andin, *Carta informativa oficial...* (op. cit.), n° 15, juillet 1972, p. 3 et 4.

<sup>28</sup> *Ibid.*, Supplément n° 12, juin 1972, « Troisième réunion des Ministres des affaires étrangères », exposé du Coordonnateur de la Junte, p. 7.

<sup>29</sup> *Ibid.*, exposé du Ministre des affaires étrangères de Bolivie, p. 19 et 20.

<sup>30</sup> Groupe andin, *Carta informativa oficial...* (op. cit.), n° 16, août 1972, p. 16.

## b) Processus d'industrialisation et de planification

128. C'est précisément dans ce domaine — le plus prometteur — que l'intégration entre pays en voie de développement a rencontré le plus de difficultés. Pour promouvoir un développement industriel équilibré, la CAE applique une taxe de transfert dans les Etats membres dont l'industrie est moins développée. Dans ce système de compensation, le Conseil du marché commun formule des directives pour l'application de la taxe par un Etat membre et peut être saisi par un Etat membre d'une demande de suppression de la taxe. Cet instrument est complété par un mécanisme de licences industrielles qui vise à une meilleure localisation des nouvelles industries. Dans la pratique, la CAE n'a pas fait de progrès en matière de planification et de localisation. La proposition du Conseil consultatif de l'économie et de la planification visant à instituer un comité pour la localisation des industries s'est heurtée à l'opposition des Etats membres.

129. Les lois relatives aux licences dans l'industrie, qui sont en vigueur depuis 1952-1953, n'ont pas contribué à une meilleure répartition des industries. En revanche, pour de multiples raisons, des licences ont été accordées à des industries concurrentielles dans les pays membres. La situation actuelle est celle d'un excédent de capacité dans certaines industries, notamment dans le secteur textile, bien au-delà des exigences du marché et des besoins de rationalisation. Cette situation a conduit le Conseil des licences industrielles à suspendre pour un certain temps l'octroi de licences. Par ailleurs, les lois en vigueur depuis 20 ans devront être remplacées en 1973.

130. Les institutions de la CAE ont pris des initiatives visant à remédier à la situation et à perfectionner le système actuel<sup>31</sup>.

131. En 1970, le Conseil a pris une décision importante aux termes de laquelle un plan quinquennal de développement sera élaboré pour la CAE. A cet effet, il a été établi un comité permanent des responsables de la planification, dont le but est de contribuer à la coordination des plans nationaux et d'étudier les problèmes de localisation des industries multinationales et de programmation. Le Comité permanent comprend plusieurs sous-comités qui effectuent des études et préparent des propositions. Un sous-comité a la charge de surveiller l'élaboration du programme quinquennal des dépenses de la CAE et des corporations. Le processus est relativement simple : au moyen de questionnaires adressés aux départements et aux corporations, le Secrétariat du marché commun et des affaires économiques prépare un projet qui est examiné par le sous-comité, puis par le Comité permanent, avant d'être transmis par le Conseil de l'économie et de la planification au Conseil des finances. Ce programme devrait permettre une meilleure harmonisation des politiques et des programmes de développement et une rationalisation des demandes d'aides et de subventions adressées aux organisations internationales.

<sup>31</sup> Voir R. Ouko, « The institutional framework of the East African Community with special reference to the East African Common Market arrangements » (multi-copie), Arusha, 1971, p. 8 et 9.

132. Autre exemple : le Sous-Comité de l'industrie s'est réuni quatre fois depuis décembre 1969; après avoir sélectionné les industries multinationales qui feront l'objet d'études analytiques (sidérurgie, automobile, industries chimique, pétrochimique et pharmaceutique, industrie des engrais, textiles, etc.), le Sous-Comité a successivement examiné les possibilités de créer une société est-africaine, les critères de localisation des industries multinationales et la proposition visant à créer un centre de conseils industriels [East-African Industrial Consulting Center]. Une fois élaborés, ces différents projets suivront la filière normale et seront soumis au Comité permanent, puis au Conseil consultatif de l'économie et de la planification. Ce processus implique un long trajet à travers des sous-comités, des comités et des conseils, l'établissement de nombreux rapports ainsi que le va-et-vient incessant des divers projets. De ce fait, le processus est lent et semble imposer de lourdes charges au Secrétariat général.

133. Pour explorer quelques secteurs, on a choisi l'automobile, la chimie, la fonte et l'acier. Une firme de consultants a déjà étudié les perspectives d'établissement de ces industries. En outre, des accords ont été conclus pour l'étude des possibilités de réalisation de ces projets. Cette étude est en voie d'achèvement<sup>89</sup>.

134. L'industrie est le domaine clef de l'avenir de la CAE. Le développement économique, l'amélioration des rapports entre commerce intra-régional et commerce international dépendent en bonne partie de la création d'une industrie à l'échelle régionale; par ailleurs, il est évident que les industries dispersées et contenues dans les limites des marchés nationaux ne peuvent que ralentir le développement industriel. Faute d'une politique commune d'implantation des industries, fondée sur l'expérience du système des licences, il est à prévoir que le morcellement industriel ira en s'accroissant et que les unités de production restreintes produiront à des coûts plus élevés. Ce sont là autant de facteurs qui rendent urgent l'établissement d'une planification et d'un système de localisation des industries sur le plan régional, surtout si l'on tient compte de la durée de maturation des investissements industriels. Mais un délai supplémentaire est imposé par la durée même du marché commun, qui vient à expiration en décembre 1982, époque à laquelle il devra être renégocié : dès lors, 1974 apparaît comme le terme ultime pour instituer un mécanisme régional de planification et de localisation industrielles<sup>32</sup>.

135. La planification industrielle dans l'UDEAC est prévue par le Traité, dont l'article 57 confie au Secrétaire général la fonction de préparer, après consultation des ministères chargés du plan dans les Etats membres, un plan d'industrialisation général. Dans l'accomplissement de cette fonction, le Secrétaire général peut se faire assister par des organismes d'étude agréés par le Comité de direction. Cependant, cette tâche ambitieuse n'a pas été menée à bien: un projet de plan d'industrialisation a été élaboré

<sup>32</sup> Ibid., p. 12.

<sup>33</sup> C'est l'opinion que M. R. H. Green, conseiller économique au Ministère des finances de la République-Unie de Tanzanie, a exprimée dans sa communication « East African Economic Integration: benefits, costs, priorities », présentée au Séminaire d'étude de la Communauté de l'Afrique de l'Est, tenu à Kampala en juin 1972.

mais il n'a pas été accepté par les Etats membres<sup>34</sup>. En cherchant à définir une nouvelle stratégie, le Secrétaire général estime que, dans la période actuelle, il convient d'aborder le problème du plan général d'industrialisation non pas dans l'optique d'une programmation industrielle comportant des projets à répartir équitablement, mais dans l'optique de l'identification et de l'étude détaillée de quelques ensembles industriels de dimensions régionales tant par leur capacité que par leur financement et leur gestion.

136. Ce changement d'approche apparaît dans l'acte n° 13/70, du 18 décembre 1970. En effet, la programmation porte désormais sur des ensembles industriels de dimensions régionales par leur capacité, à caractère communautaire par leur financement et leur exploitation, et destinés à fabriquer non seulement des produits finis mais aussi des biens intermédiaires. En vue de permettre l'élaboration de ce plan, le Conseil des chefs d'Etat a donné mandat au Secrétariat général de prendre contact avec les organisations internationales pour solliciter leur collaboration et leur participation aux recherches; d'autre part, le Conseil a créé une commission d'un niveau très élevé chargée, après étude du Secrétaire général, d'élaborer le plan détaillé, de suivre les études, d'adopter le rapport sur le programme et de diriger les négociations en vue de la réalisation des projets adoptés. Il est clair que, dans ce processus d'élaboration, le Secrétariat général et la Commission sont appelés à jouer un rôle de premier plan.

<sup>34</sup> Selon M. El Hadj Ahmadou, président du Conseil des chefs d'Etat en 1970, la politique d'harmonisation des plans de développement et des transports n'a pas encore donné les résultats escomptés. Il semble, en effet que ces problèmes de développement soulèvent d'énormes difficultés lorsque l'on doit faire la part des choses et limiter les intérêts purement nationaux à un niveau compatible avec l'intérêt commun. Dans la politique d'industrialisation, les définitions initiales n'ont pas donné satisfaction. Sans doute, le schéma d'une harmonisation complète, séduisant pour l'esprit, était-il trop théorique puisqu'il a échoué devant les premières difficultés rencontrées (voir UDEAC, *Bulletin d'information*, n° 4, mars 1971, p. 30). De son côté, le Secrétaire général, dans la note « Pour la définition d'une nouvelle stratégie », constate l'échec d'une programmation générale. Certes, cet échec peut être attribué au manque d'une ferme volonté de coopération, car, selon lui, la détermination politique constitue sans doute une condition essentielle pour le succès de toute intégration régionale. Il reste cependant qu'il y a des problèmes importants à surmonter dans ce domaine. Parmi ces problèmes, le plus important semble être la définition d'une stratégie. En effet, l'expérience de la plupart des groupements régionaux démontre amplement l'impossibilité de faire admettre à tous une répartition des industries fondée sur les critères traditionnels de situation des matières premières et de volume du marché extérieur. Tout comme les exigences propres à l'industrie font apparaître clairement que tout n'est pas susceptible d'intégration à l'échelon d'une région. Ces considérations ont amené le Secrétaire général à proposer une nouvelle stratégie.

En effet, la répartition des industries n'a pas pu être effectuée selon les critères mentionnés ou ceux du volume des investissements déjà réalisés, de la comparaison des avantages consentis et de l'opportunité de compenser la situation de moindre développement d'un Etat de l'Union. Dans la pratique, les mêmes industries ont surgi un peu partout dans l'Union : 5 brasseries, 4 cimenteries, 2 verreries, des industries de textile pour chaque pays et près d'une vingtaine d'entreprises de confection. [Voir le document présenté au Séminaire sur le cadre institutionnel de l'intégration économique entre pays en voie de développement (Bangkok, 16-26 janvier 1972) par M. M. Diop (Gabon), « L'intégration économique dans l'UDEAC » (multicopié; en français seulement), p. 14.]

137. Si la planification n'en est qu'à ses débuts, le mécanisme de la taxe unique a fait ses preuves. Voici le processus qui conduit à l'agrément d'une industrie : tout d'abord, l'industrie sollicite cet agrément qui lui permet d'être soumise, pour sa production, au régime du code des investissements et au régime de la taxe unique. A cet effet, elle présente une demande au Secrétariat général en décrivant toutes ses caractéristiques (activités, approvisionnement, personnel, programme de production, investissement, financement, débouchés). La demande de l'entreprise est adressée au Secrétariat général (deuxième Division) par le gouvernement du pays membre où l'entreprise a son siège. Le Secrétariat général étudie le problème et fait des observations. Il peut également étudier de son côté le marché de cette entreprise et faire des estimations. Enfin, les travaux préliminaires se transforment en un avis du Secrétariat général au Comité de direction, avis qui indique que le Comité peut offrir à l'entreprise le régime sollicité. Le Comité fait examiner le dossier par les experts et décide d'agréer l'entreprise en question ou de refuser son agrément. La durée de cette procédure varie de trois à six mois.

138. Dans le MCAC aussi, la coordination des plans et la programmation commune ont connu des retards. Parmi les raisons, on mentionne le plus fréquemment l'éclipse des plans nationaux qui ont perdu de leur importance au cours des quatre dernières années (le bureau de planification a été supprimé, puis recréé au Nicaragua); d'autre part, contrairement aux espérances, l'intégration de la Mission commune de planification dans le SIECA a considérablement affaibli son rôle d'organisme d'étude et de conception des programmes à moyen terme. En effet, dans l'ensemble, le SIECA est trop sollicité par des problèmes urgents à court terme pour pouvoir poursuivre simultanément une réflexion à plus long terme. A ce titre, un effort est entrepris dans le domaine des infrastructures et de l'intégration physique : on prépare un plan d'investissement régional pour 1975-1980 concernant les transports et les communications. Cependant, le manque d'un cadre général de développement se fait de plus en plus sentir, d'autant que les différents instruments mis en place d'une manière pragmatique n'ont pas donné les résultats escomptés.

139. Au titre des industries intégrées, le processus effectif est le suivant : les personnes physiques ou morales présentent leur demande au SIECA en l'accompagnant d'une étude des aspects économiques et techniques. Cette demande est soumise au Conseil exécutif, qui se prononce sur sa compatibilité avec les objectifs du régime des industries intégrées et du Traité général. Si le principe est acquis, le Conseil exécutif demande un avis technique à l'ICAITI et un avis économique et juridique au SIECA. Sur la base de ces avis, qui ont beaucoup de poids, le Conseil exécutif prend une décision à la majorité et définit les conditions du régime. Après cette phase d'élaboration, les gouvernements sont appelés, au sein du Conseil économique, à approuver ce projet qui est soumis ensuite à la procédure de ratification. Une fois en vigueur, l'application du régime est assurée par le SIECA. Ainsi, le schéma général avec toutes ses garanties lourdes est aussi suivi en matière d'industries intégrées. Cet instrument devait permettre un développement substantiel de l'industrie à l'échelle centramé-

ricaine. En fait, les résultats ainsi obtenus sont marginaux, le régime des industries intégrées n'ayant pas été souvent et pleinement utilisé<sup>35</sup>.

140. Sur ce plan comme dans d'autres domaines, le Groupe andin a adopté une méthode plus hardie et plus efficace, qui mérite de retenir l'attention des autres groupements. Encore faudra-t-il observer cette expérience, qui ne fait que commencer, avant d'en tirer des leçons. En matière de coordination des plans nationaux, c'est le processus général qui s'applique. Il semble d'ailleurs qu'en tenant compte de l'importance des administrations de planification et des plans nationaux la Junte cherche surtout à promouvoir, d'accord avec la Commission, une collaboration organique et continue sous forme de réunions de directeurs de la planification ainsi qu'une coordination efficace en fonction des objectifs du Groupe. L'action des institutions principales s'annonce plus précise dans le domaine des programmes sectoriels de développement industriel. Sur proposition de la Junte, la Commission, à la réunion de juillet 1971, a défini la méthode et adopté des directives et des calendriers pour les différents secteurs. Selon la conception des institutions communes, les programmes doivent être suffisamment amples pour faciliter une distribution rationnelle et équitable. En second lieu, ils doivent pouvoir se prêter à une programmation assez rapide qui pourra être réalisée en cours d'année; c'est ainsi que le secteur de l'automobile et de la sidérurgie ont dû être réservés pour l'étape ultérieure. Les programmes porteront d'abord sur les secteurs mécanique, électronique, téléphonique, et, si possible, sur ceux du papier et de la cellulose.

141. Schématiquement, le processus comprend cinq étapes :

a) Une première étape d'inventaire et de diagnostic qui comporte la définition du mandat et de la méthode de travail par la Junte, les travaux préparatoires, ainsi qu'une première réunion d'experts gouvernementaux que l'on consulte sur les différents points. Puis l'on présente un inventaire de la situation existante et des concepts dans ce secteur au niveau national. A ce stade, la Junte commence à dégager les lignes d'une stratégie régionale et nationale.

b) La deuxième étape est celle de la préparation de la stratégie sectorielle et de l'analyse générale des structures de production. Elle commence par une deuxième réunion d'experts gouvernementaux, qui doit permettre d'aboutir à des conclusions sur la stratégie.

c) La troisième étape consiste en la préparation d'un avant-projet : étude détaillée des structures de production, localisation des activités, définition des structures institutionnelles. Dans cette étape, la Junte exerce pleinement ses responsabilités.

d) La quatrième étape consiste en une consultation sur l'avant-projet : consultation bilatérale avec les pays membres et troisième réunion d'experts gouvernementaux.

<sup>35</sup> Voir CNUCED, « La répartition des coûts et des avantages de l'intégration économique dans les pays en voie de développement », par E. Lizano, consultant (TAD/EI/CBI/1/Add.1) [multicopié], annexe I, p. 33.

e) Sur la base de ces travaux et au vu des avis exprimés au sujet de son avant-projet, la Junte, au cours d'une cinquième étape, formule sa proposition et la présente à la Commission. Suivant cette procédure, la Commission a fixé des calendriers pour 1971/72.

142. Malgré les Cassandres, le Groupe andin a passé avec succès son premier test : le premier Programme industriel sectoriel commun a été adopté par la Commission, sur proposition de la Junte, au cours de la neuvième session qui s'est terminée le 20 août 1972 <sup>36</sup>. La décision n° 57 qui répartit la production mécanique entre les pays membres vise les objectifs suivants : a) une meilleure expansion, la spécialisation et la diversification de la production industrielle; b) la mise en valeur optimale des ressources disponibles; c) l'augmentation de la productivité et l'utilisation efficace des facteurs de production; d) la mise à profit des avantages de l'économie d'échelle; e) la distribution équitable des bénéfices.

143. Pour atteindre ces objectifs, une sélection des produits a été effectuée. La liste des produits comprend en réalité le plus grand nombre de produits possible, à l'exclusion de ceux qui exigent une étude approfondie. Un groupe de produits a été considéré comme constituant les produits qui ne sont pas susceptibles d'être retenus, soit parce qu'ils sont déjà fabriqués dans au moins trois pays membres, soit parce qu'ils ne requièrent que des technologies relativement simples. Le programme attribue à chaque pays les unités de production qui sont constituées par des groupes de produits semblables (nature, utilisation, technologie) et qui tiennent compte d'autres facteurs tels que la dimension ou la masse critique (économies externes, adaptation technologique, spécialisation). Certains produits sont attribués à titre exclusif, d'autres sont assignés à deux ou trois pays. Le programme prévoit une production totale dans le Groupe andin de 284,76 millions de dollars des Etats-Unis en 1980 <sup>37</sup>.

144. Le calendrier suivant a été adopté pour la mise en œuvre de ce programme : les informations sur la production existante et les études pour l'installation des unités de production devront être remises à la Junte dans un délai de deux ans par le Chili, la Colombie et le Pérou; la production

<sup>36</sup> Voir Groupe andin, *Carta informativa oficial...* (op. cit.), n° 16, août 1972, p. 1.  
<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 4. Les chiffres prévus pour la demande et la production sont les suivants (en millions de dollars des Etats-Unis):

Pays	Demande		Production en 1980
	1972	1980	
Bolivie . . . . .	34,25	87,28	34,63
Chili . . . . .	142,00	358,30	71,57
Colombie . . . . .	108,33	267,24	73,49
Equateur . . . . .	45,07	114,93	37,18
Pérou . . . . .	143,68	357,00	67,89
Groupe andin . . . . .	316,55*	797,37*	284,76

\* La demande par pays comprend la production attribuée à plusieurs pays, c'est pourquoi le total n'est pas égal à la somme des demandes par pays.

devra commencer trois ans après le dépôt des études et des projets d'installation de nouvelles unités. Ainsi, la production devrait commencer cinq ans — ou au plus tard six ans — après l'approbation de la décision n° 57 (20 août 1972). Ce délai est prolongé d'un an pour la Bolivie et l'Equateur.

145. Le 20 septembre 1972, les pays bénéficiaires disposeront d'un marché libre pour les produits qui leur ont été attribués, les autres pays devant éliminer toutes les taxes grevant les produits qui relèvent de la décision n° 57. Si le pays bénéficiaire ne présente pas l'étude requise ou ne commence pas la production dans les délais prescrits, les produits qui lui ont été attribués bénéficieront automatiquement du programme de libéralisation.

146. Par ailleurs, la décision n° 57 fixe le tarif extérieur commun qui sera appliqué à l'importation en provenance des pays tiers des produits figurant au programme sectoriel une année avant le commencement de la production ou, si la production est déjà en cours, dès que la Junte aura constaté ce fait et l'aura signalé aux autres pays membres.

147. Le tarif extérieur commun doit jouer le rôle d'un instrument d'orientation central; à cet effet, il fixe les conditions minimales pour le développement des productions attribuées aux divers pays, et, en même temps, il indique les niveaux d'efficacité que les productions des pays membres doivent atteindre. Le tarif extérieur commun sera réduit progressivement par la Commission, sur proposition de la Junte, afin de combiner la protection adéquate avec la nécessité de stimuler au maximum l'efficacité et la capacité concurrentielle des industries du Groupe andin.

148. La Junte a préparé un document intitulé « Les bases d'une stratégie sous-régionale de développement », qui a permis de déclencher le processus d'élaboration de la stratégie du développement.

149. Réuni à Lima du 3 au 5 avril 1972, le Conseil de planification a abordé le problème de la définition d'une stratégie globale du développement aux niveaux régional et national. Il a décidé que les organismes nationaux de planification se chargeraient, en collaboration avec la Junte et ses services, d'organiser la diffusion et la discussion du document de la Junte qui doit servir de base pour toutes les études; en outre, ils devront recueillir les observations des intéressés.

150. De la sorte, la définition de la stratégie du développement résultera d'une participation active des dirigeants officiels du secteur privé, de l'Université, des organisations syndicales, des autres professions et des divers secteurs d'activité.

151. Le Conseil de planification a prévu quatre étapes pour l'élaboration de la stratégie du développement : a) diffusion du document de la Junte; b) discussion au niveau national; c) présentation des observations et des recommandations à la Junte; d) discussion multilatérale des observations et recommandations formulées par les divers pays et fixation de nouvelles étapes de l'élaboration de la stratégie régionale.

152. Le programme, ainsi défini jusqu'en octobre 1972, comprend des visites d'experts de la Junte dans les pays membres en mai et juin 1972.

153. Divers sujets seront étudiés au cours de cette phase préparatoire : orientation générale du développement, rôle de l'intégration, espace élargi et intégration physique, rôle de l'agriculture, de la technologie, priorités dans la coordination des politiques économiques, liste de projets considérés comme stratégiquement importants.

154. Il ressort de ce bilan d'activité que, pour l'heure, le Groupe andin parvient à respecter les échéances malgré toutes les difficultés.

#### c) Mécanismes de paiement

155. Les mécanismes de paiement varient d'un groupement à l'autre. L'union monétaire et une banque centrale n'existent que dans l'UDEAC, la zone franc. Cependant, les forces centrifuges visant à plus d'autonomie sur le plan national se sont manifestées récemment dans l'UDEAC. Un aménagement du mécanisme actuel est dès lors prévisible. Suivant cette tendance à l'autonomie monétaire, les pays de l'Afrique orientale ont, en faisant éclater leur union monétaire en 1965, instauré des politiques monétaires et des banques centrales indépendantes. Le mécanisme souple mis en place par le Traité ne semble plus répondre aux besoins réels; il prévoit l'harmonisation des politiques, des rencontres régulières entre les gouverneurs des banques centrales et la coordination des politiques monétaires et des balances des paiements. Par ailleurs, les Etats membres se sont engagés à permettre les paiements et les transferts afférents aux échanges; s'ils sont amenés à établir des contrôles, ceux-ci devront être conformes aux objectifs de la CAE et éviter d'entraver le fonctionnement des institutions et des organismes communautaires. Au printemps 1971, la Tanzanie a été obligée d'établir un strict contrôle des changes pour enrayer la sortie des capitaux. Conforme au Traité, cette mesure a été aménagée pour ne pas gêner les échanges commerciaux dans la CAE. Néanmoins, à l'heure actuelle, les problèmes de politique et de coopération constituent une préoccupation centrale dans la CAE, qui cherche à leur donner une solution durable et un mécanisme efficace<sup>38</sup>.

156. Le MCAC dispose d'un mécanisme mieux structuré, qui s'appuie sur le Conseil monétaire et la Chambre de compensation. Celle-ci règle périodiquement d'une manière multilatérale les soldes entre les banques centrales. De son côté, les gouverneurs qui siègent au Conseil monétaire sont chargés de coordonner les politiques monétaires. Ces mécanismes continuent à fonctionner normalement, même dans la crise actuelle. En juillet 1971, les ministres de l'économie ont eu une réunion conjointe avec le Conseil monétaire. Dans cette situation exceptionnelle, un des premiers actes de la Commission de normalisation a été d'inviter le Costa Rica à aménager son contrôle des changes de manière à ne pas freiner les échanges intrarégionaux.

<sup>38</sup> Les réunions trimestrielles des gouverneurs des banques centrales pourraient jouer un rôle plus actif à l'avenir dans la coopération monétaire.

157. Le Groupe andin n'a pas encore de mécanisme qui fonctionne en dehors du système de compensation multilatérale de l'ALALE. Néanmoins, l'Accord de Carthagène stipule, au chapitre XII, que, pour faciliter la réalisation de ses objectifs, la Junte présentera des propositions à la Commission sur les matières suivantes : épargne privée et publique, double imposition, financement du commerce intrarégional et extérieur, circulation des capitaux, renforcement du système de compensation de l'ALALE et création éventuelle d'une chambre de compensation régionale et d'un mécanisme de crédits réciproques, création d'un fonds de réserve commun. Par ailleurs, le Groupe andin a déjà mis sur pied son conseil monétaire et inauguré les réunions périodiques des gouverneurs des banques centrales. Ainsi, l'Accord prévoit une gamme assez complète d'actions et de mécanismes.

#### d) Organismes spécialisés et services communs

158. La Banque d'intégration du MCAC, la Banque de développement de la CAE et la Corporation de développement andine sont toutes dotées d'une grande autonomie sur le plan des décisions, qui sont prises à la majorité par les conseils d'administration ou de direction. Cette autonomie vise notamment à les tenir à l'écart des influences et des problèmes politiques et à garantir le maximum de compétence technique. Les avantages de cette formule sont évidents; ils ont permis à ces organismes de ne pas être affectés par les crises de la CAE ou du MCAC. Néanmoins, l'autonomie, jointe à leur puissance financière, pourrait inciter ces organismes à pratiquer une politique propre qui ne soit pas nécessairement coordonnée avec celle des institutions principales.

159. L'ICAITI en Amérique centrale et les multiples instituts et services communs dans la CAE ont des processus autonomes adaptés à leurs activités de recherche ou de gestion. Mais l'exemple le plus significatif et original est celui des quatre corporations de la CAE, qui sont des services publics dans quatre secteurs de base des communications et des transports employant environ 70 000 personnes : les postes et télégraphes avec 7 000, les ports avec 5 000, la compagnie d'aviation avec 6 000 et les chemins de fer avec plus de 50 000 personnes. C'est un cas unique dans l'histoire récente des intégrations régionales. Etablis à l'époque de la colonie, ces services communs ont été maintenus après l'indépendance par les Etats membres de la Communauté. Ces quatre corporations constituent, avec les départements des impôts et des douanes et une vingtaine d'instituts, le fondement structurel et l'élément essentiel de la solidarité commune. Outre leurs services qui, efficaces et réels, contribuent à une certaine péréquation des bénéfices, leurs patrimoines, leurs structures et leur fonctionnement, sont si inextricablement liés que tout gouvernement hésiterait beaucoup avant de prendre la décision de s'en retirer. C'est dire que, dans la crise actuelle, les corporations et les services qui continuent à fonctionner normalement constituent des liens solides entre les membres de la Communauté.

160. La structure et le fonctionnement des quatre corporations sont semblables. A titre d'exemple, la Corporation des chemins de fer fonctionne

en principe d'une manière autonome dans le cadre du Traité et des lois communautaires, bien que l'Autorité assume la responsabilité de sa politique générale et du contrôle de ses activités. L'Autorité peut formuler des directives de nature générale à l'adresse du Conseil des communications. A son tour, le Conseil des communications a pour tâche d'étudier les informations et les rapports qui lui sont fournis par le Conseil de direction, d'adresser au Conseil ainsi qu'au Directeur général des directives générales relatives à la politique de la Corporation; d'examiner et d'approuver aussi bien le plan de développement et d'émissions que les modifications importantes de tarifs et de salaires ou les propositions législatives qui lui sont soumises par le Conseil de direction. Si l'Autorité et le Conseil des communications assument des fonctions d'approbation et de contrôle en matière de politique générale ou de décisions importantes, ce sont le Conseil de direction et le Directeur général qui sont chargés des tâches opérationnelles, de gestion et de fonctionnement. En effet, le Directeur général exerce les fonctions exécutives : il gère la Corporation et dirige ses opérations, prépare le programme, le budget et les rapports. Son action se conforme aux directives du Conseil de direction, qui est l'organe chargé de définir la politique de la Corporation et d'en assurer l'application. Dans l'ensemble, le processus est calqué sur le modèle général tout en visant à assurer une large autonomie de gestion : les initiatives, les projets de décision sont issus du Directeur général et du Conseil de direction. Lorsqu'il s'agit de politique générale, de plans de développement et de dépenses qui dépassent 5 millions de shillings kényens, le Conseil des communications doit les approuver. De ce fait, le processus devient assez lent, d'autant que toute décision du Conseil des communications est soumise à la règle de l'unanimité. Cette procédure trop lourde en matière de services communs rend parfois difficile le fonctionnement efficace des corporations, même si les problèmes auxquels se heurte le Conseil des communications peuvent être portés devant l'Autorité. Par ce biais, les affaires des corporations acquièrent une dimension politique. Si ce mécanisme a pour lui les avantages d'une construction logique, il a parfois freiné le fonctionnement efficace des corporations. Ainsi, des divergences se sont manifestées à propos de l'achat de locomotives: en attendant l'accord unanime, le Gouvernement kényen a décidé d'aller de l'avant, créant ainsi une situation de fait qui a été régularisée par la suite. Pour sa part, la Tanzanie a pris une décision unilatérale, en marge de l'action communautaire, relative à la construction d'une ligne de chemin de fer qui la relie à la Zambie. Malgré ces écarts et certaines difficultés<sup>39</sup>, les corporations forment une armature concrète et solide de la CAE.

#### e) Relations extérieures

161. Le degré de coordination des relations extérieures est un indicateur de l'unité du groupement régional face à l'extérieur. En cette matière, la démarche souvent pragmatique conduit à plusieurs variantes. Dans la

<sup>39</sup> La Corporation des transports aériens a eu de grandes difficultés sur le plan technique et financier, qui ont pu laisser craindre son éclatement.

CAE, la situation apparaît assez complexe avec l'intervention de divers acteurs, gouvernements, conseils, ministres communautaires, Secrétariat et départements. Lors de la conclusion de l'accord avec la Communauté économique européenne, la phase finale s'est déroulée au niveau de l'Autorité et des chefs d'Etat qui ont signé cet accord. Dans les rapports de la CAE avec d'autres organisations internationales et régionales, outre les Etats membres, les ministres communautaires et le Secrétaire général jouent un rôle de premier plan. De leur côté, les corporations établissent directement des contacts avec les organisations internationales selon leurs besoins d'assistance technique et de moyens financiers<sup>40</sup>. Ces politiques sont néanmoins approuvées par le Conseil des communications (au besoin le Conseil des finances) et par l'Autorité.

162. La situation semble plus claire dans l'UDEAC, où les institutions principales ont la charge des négociations tarifaires, charge qui est la suite logique de l'établissement d'une union douanière. La représentation dans les conférences internationales est assurée par le Président du Conseil des chefs d'Etat ou du Comité de direction ou, le plus souvent, par le Secrétaire général. Pour les demandes d'assistance technique, le Secrétaire général doit avoir un mandat du Conseil dans chaque cas.

163. Par contre, le MCAC est dans une situation intermédiaire : en attendant une politique commerciale commune, la collaboration entre les gouvernements et le SIECA se pratique malgré la crise; le rôle du SIECA est important surtout en tant qu'organe de préparation, de coordination et d'information. Par ailleurs, le PROMECA ouvre une nouvelle voie de collaboration active dans le domaine de la promotion du commerce extérieur.

164. Sur initiative du PROMECA, les directeurs d'organismes nationaux de promotion des exportations se sont réunis en novembre 1971 : ils ont décidé d'organiser des réunions annuelles et de mettre sur pied un mécanisme de coordination. Un autre trait original du MCAC : dans les conférences et organisations internationales, un porte-parole unique présente la position des pays membres. Enfin, les accords commerciaux conclus par les Etats membres contiennent une clause communautaire. Les éléments sont là qui constituent des points d'appui pour une politique commerciale commune, une des tâches principales de la relance du MCAC.

165. Le Groupe andin est en train de mettre graduellement en place divers mécanismes : commission commune avec la Communauté économique européenne, relations avec d'autres organisations. Cependant, la décision récente établissant un régime commun pour les capitaux étrangers projetée à l'extérieur une image commune du Groupe andin. En cette matière, le processus de décision reproduit le schéma général. En effet, le statut des capitaux étrangers prévoit, à l'article 52, le mécanisme suivant : la Commission se prononce sur les propositions de la Junte relatives au traitement des capitaux étrangers, à la propriété industrielle, aux systèmes de production et de commercialisation de la technologie, ainsi que sur les

<sup>40</sup> Ainsi, la Corporation des chemins de fer est en train de négocier un grand emprunt auprès de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement.

propositions concernant les règlements qui sont estimés nécessaires pour assurer une meilleure application du régime commun. Dans ce cadre, la Junte a pour fonctions de préparer et de présenter ses propositions, de veiller à l'application du régime et des règlements, et de recueillir des informations statistiques et autres sur le régime commun des capitaux étrangers.

166. Avec l'accroissement des activités du Groupe andin, les institutions seront amenées à créer ou à renforcer les mécanismes de relations extérieures : les ministres des affaires étrangères ont déjà recommandé en juin 1972 le renforcement du mécanisme de coordination, en vue de parvenir à des attitudes communes, ainsi que l'élaboration d'un programme d'assistance technique mutuelle et des propositions de financement; les ministres ont aussi entrepris des démarches, sous forme d'une note commune puis de lettres séparées auprès du Secrétaire général de l'ONU pour appuyer la demande de la CAF. Par ailleurs, des missions ont été envoyées auprès de la Communauté économique européenne et au Japon. Cet ensemble d'actions est une preuve de la volonté des pays membres de s'affirmer dans les domaines économique et commercial comme une entité.

167. Malgré les différences qui existent entre les groupements d'intégration, ceux-ci ont des points communs qui sont la conséquence logique de l'établissement d'unions douanières. Les variantes concernent la mise en pratique de ces instruments, qui peut revêtir une forme plus organique et plus centralisée, comme dans l'exemple de l'UDEAC et dans le mécanisme en formation du Groupe andin. Les relations extérieures peuvent prendre la forme dynamique d'une promotion et d'un financement en commun des exportations de la région <sup>41</sup>.

<sup>41</sup> Projet de la BCIE visant à constituer un fonds centraméricain pour le financement et la promotion des exportations non traditionnelles.

Troisième partie

CONCLUSIONS

CE : CECA  
CEE /polit. comm. commune, coopérat.  
Eur.

## Chapitre premier

### CADRE GÉNÉRAL

#### A. — Orientations

1. Toutes les expériences d'intégration font apparaître les limites du pragmatisme et les besoins d'un cadre général. Dans l'exemple du MCAC, où les mécanismes ont été mis en place au gré des possibilités, le manque de coordination et même certaines contradictions se manifestent entre divers instruments : par exemple, entre le régime des industries intégrées, le régime spécial et le régime des incitations fiscales. Cette situation met en relief l'absence d'un cadre général qui garantirait plus de concordance entre les objectifs et les actions de ces divers instruments. Ici comme dans la plupart des autres expériences d'intégration, une conception et une stratégie communes de développement de la région font défaut.

2. Il faut donc chercher à éviter que les institutions communautaires soient absorbées par des activités au jour le jour et par des tâches de routine. A cette fin, les projets d'intégration peuvent comporter une institution communautaire dynamique flanquée d'unités restreintes mais hautement qualifiées, permanentes ou *ad hoc*, qui soient en mesure de poursuivre la réflexion sur l'orientation et la stratégie communes (par exemple, unité de programmation dans le Groupe andin, Equipe des Nations Unies dans l'ANASE). Ces unités mobiles pourraient contribuer à remodeler les fonctions communes à la lumière de l'expérience et constitueraient un facteur d'innovation dans les structures administratives.

3. Dans le cadre général, les attributions de l'institution communautaire doivent être définies avec précision pour éviter qu'elles ne soient grignotées par les institutions intergouvernementales comme dans le cas de l'ALALE, du MCAC, de l'UDEAC ou de la CAE. En effet, l'expérience montre que le poids des gouvernements des Etats membres tend à provoquer un glissement vers les formules intergouvernementales aux dépens des institutions communautaires. Il est donc essentiel que l'institution communautaire puisse s'appuyer sur une armature solide.

#### B. — Division des tâches

4. L'étude comparative a permis de dégager plusieurs lignes de conduite dont nous ne retenons ici que les principales : le mécanisme d'inté-

gration régionale doit comporter, comme dans l'exemple du Groupe andin et de l'UDEAC, des principes fondamentaux et des objectifs précis qui puissent être mis en pratique par les institutions communes selon les règlements prescrits. Sauf exception, les textes de base devront être des lois-cadres et non pas des règlements détaillés. Dans ces conditions, les institutions disposent d'une autonomie qui s'exerce dans un cadre général, mais qui leur permet en même temps de définir et de mettre à exécution les politiques communes.

5. Comme dans la libéralisation automatique, les obligations peuvent être programmées utilement selon la méthode des calendriers et des échéances prévoyant des engagements progressifs. Par ailleurs, il est essentiel d'éviter une trop grande concentration des pouvoirs au sommet, comme dans le cas de l'Autorité de la CAE. Des pouvoirs spécifiques doivent de préférence correspondre à chaque degré de hiérarchie institutionnelle. Ainsi, le Conseil des chefs d'Etat pourrait s'attribuer la responsabilité des décisions fondamentales ou des directives générales, ainsi que la fonction d'arbitrage politique ou de conciliation; de son côté, le Conseil des ministres se verrait confier les décisions politiques ou les matières très importantes; à son tour, l'institution communautaire serait dotée non seulement du pouvoir d'initiative, d'étude et de proposition, mais aussi de pouvoirs de décision propres dans les domaines techniques et en matière d'exécution et de contrôle.

6. Selon le degré d'intégration, les besoins réels et les conditions politiques, une communauté aurait intérêt à se doter d'organes juridictionnels spécifiques ainsi que d'institutions assurant la participation de parlementaires à un contrôle démocratique et à certaines fonctions législatives et budgétaires, à l'exemple de l'Assemblée législative de la CAE. En effet, on constate un certain parallélisme entre le degré d'intégration, l'accroissement de diverses demandes sur le plan régional, le niveau d'autonomie et de capacité de décision de l'institution communautaire d'une part, et l'apparition d'organes juridictionnels autonomes, d'autre part.

7. Certes, les conflits éminemment politiques ne peuvent être, en fait, que du ressort des institutions intergouvernementales, voire de l'institution suprême; de même, les difficultés au niveau des conseils des ministres doivent être portées devant les conseils des chefs d'Etat. Mais toute une vaste série de différends requièrent une institution juridictionnelle autonome: difficultés entre l'institution communautaire et un Etat membre ou une institution gouvernementale, problèmes relatifs à l'application des règles communes, recours d'individus ou de sociétés contre les décisions ou sanctions, conflits entre fonctionnaires et l'administration communautaire, etc. Autant de différends qui exigent des solutions techniques et non pas seulement des compromis politiques. A ce titre, il est significatif de constater que le Groupe andin se préoccupe déjà de la mise sur pied d'une cour andine. Comme autrefois, lors de la formation des sociétés modernes, la constitution et le progrès des communautés élargies conduisent à l'application du principe de la division ou de la spécialisation des fonctions.

8. L'expérience démontre la nécessité de faire correspondre à ces différents niveaux de pouvoir des actes communs adéquats mais clairement

distincts. En effet, la portée et l'efficacité de ceux-ci doivent répondre aux objectifs que l'on se propose d'atteindre: des instruments surannés comme les protocoles exigeant des ratifications dans le MCAC ne répondent pas aux besoins lorsque les décisions doivent avoir des effets obligatoires directs, susceptibles de suivre l'évolution rapide des économies en voie de développement et d'intégration. D'autre part, en définissant quelques catégories d'actes, on pourrait clarifier les situations confuses qui existent dans l'ALALE et le MCAC entre les résolutions ayant un caractère de simple recommandation et les résolutions ayant un caractère obligatoire. A la spécialisation des fonctions correspond la spécialisation des actes.

### C. — Décentralisation et coordination

9. La décentralisation de certaines fonctions spécialisées caractérise à des degrés divers tous les groupements de coopération et d'intégration. A peine esquissée dans l'ALALE avec le réseau d'accords bilatéraux de compensation, dans le Groupe andin avec la CAF ou dans l'UDEAC avec une branche de l'Agence comptable, la décentralisation fonctionnelle s'accroît dans le Maghreb, dans l'ANASE dans le MCAC et la CAE. Cette méthode, qui a fait ses preuves, permet d'obtenir de meilleurs résultats sur le plan des actions techniques en les mettant à l'abri des interventions politiques. Cependant, elle ne laisse pas de soulever des problèmes de coordination.

10. Si la coordination entre le PROMECA et le SIECA peut être citée en exemple, il n'en va pas de même entre le SIECA et d'autres organismes, dont la BCIE, d'autant que cette dernière constitue en soi une puissance financière. Pour assurer une meilleure coordination, des réunions inter-institutionnelles se tiennent périodiquement<sup>1</sup>.

11. Des problèmes similaires pourraient surgir dans d'autres groupements, notamment dans la CAE où la planification du développement, qui n'en est qu'à ses débuts, laisse le champ libre aux actions de la Banque de développement de l'Afrique orientale et d'autres services communs. Malgré le fait que l'Autorité coiffe à la fois les corporations, les services communs et les institutions de la CAE, aucune conception commune ne semble animer et orienter les activités communes. Cependant, au plan de l'action, le Conseil des communications, qui occupe une place centrale parmi les corporations, remplit une fonction primordiale de coordination.

12. La CAF semble s'insérer plus étroitement dans la programmation andine. Dans l'ensemble, elle exerce une action de soutien dans le cadre du développement régional. Pour renforcer ces liens, les ministres des affaires étrangères des pays membres du Groupe andin ont recommandé, lors de leur troisième réunion (Lima, 19-21 juin 1972), que les représentants de leurs pays auprès de la CAF demandent une étude sur l'application d'un système de financement. Ce système de financement servirait aussi bien à

<sup>1</sup> Exemple de la réunion des 8 et 9 janvier 1971. (Voir SIECA, *Carta informativa*, Guatemala, n° 3, janvier 1971.)

étudier les possibilités de réalisation (études de faisabilité), qu'à contribuer à la création et au développement des industries prévues dans le cadre des programmes sectoriels, en particulier dans les deux pays les moins développés de la région<sup>2</sup>. Du fait même de son insertion dans la programmation andine, la CAF risque de connaître certaines difficultés au cas où son sixième membre, le Venezuela, n'adhérerait pas au Groupe andin.

13. Les groupements de coopération sont aussi aux prises avec des problèmes de coordination. Certes, dans la structure décentralisée de l'ALALE, le Comité exécutif permanent et le Secrétariat exécutif suffisent pour l'heure à cette tâche; mais la faiblesse de l'appareil central, dans le Maghreb, pourrait rendre difficile l'exercice de la tutelle sur les commissions et les organismes spécialisés. En l'absence d'un secrétariat permanent, tout accroissement d'activité dans l'ANASE ne manquera pas d'aggraver le manque de coordination.

<sup>2</sup> Voir Groupe andin, *Troisième réunion des Ministres des affaires étrangères*, Supplément n° 12, juin 1972, p. 33.

## Chapitre II

### INTÉRÊTS NATIONAUX ET INTÉRÊT COMMUN

14. Un problème général commun à toutes les organisations internationales ou régionales est celui de l'équilibre à atteindre dans l'administration des intérêts nationaux en fonction d'un but commun. Cette entreprise commune est motivée soit par l'effort visant à accomplir ensemble ce qu'aucun pays pris séparément n'est en mesure de faire, soit par les avantages accrus qui peuvent résulter d'une action commune, singulièrement dans le domaine du développement et de la planification économiques. Ainsi, l'action commune peut non seulement renforcer le degré réel de souveraineté économique de chaque pays, mais aussi accroître le niveau effectif de l'indépendance économique. Si l'on pouvait estimer les gains en termes de pouvoir, on constaterait que la capacité de chaque Etat membre d'exercer ses droits s'accroît grâce à l'intégration, bien plus que lorsqu'il cherche à exercer ces droits individuellement<sup>3</sup>.

15. Les intérêts nationaux et l'intérêt commun, qui se complètent et se soutiennent mutuellement, sont représentés par deux formes d'institutions : les institutions intergouvernementales et les institutions communautaires qui, sous des formes différentes, poursuivent en dernière analyse des objectifs semblables.

#### A. — Institutions intergouvernementales

16. L'objet de ces institutions est d'assurer la participation effective des gouvernements au processus de décision et au fonctionnement d'une organisation. Cette participation peut revêtir des formes et des degrés différents sur les plans de l'élaboration, des choix et de l'exécution. En outre, elle varie aussi selon l'échelon de la participation : présidents, ministres, ambassadeurs, fonctionnaires.

##### 1. CONSEIL DES CHEFS D'ÉTAT

17. Les avantages d'une institution à l'échelon le plus élevé ont été mis en relief : impulsion politique, capacité de décider ou d'arbitrer. Mais ces

<sup>3</sup> Voir R. H. Green, « East African Economic Integration : benefits, costs, priorities », Dar es-Salaam, juin 1972, p. 7 et 9.

avantages peuvent se transformer en inconvénients si la concentration des pouvoirs communs dans ce conseil suprême est excessive et si les tensions politiques risquent de se répercuter trop directement sur les autres institutions et sur les activités même techniques dans une communauté régionale.

18. De préférence, le Conseil des chefs d'Etat devrait centrer son action sur quelques domaines principaux : définir l'orientation de la Communauté, donner une impulsion à l'effort commun, prendre des décisions fondamentales, des décisions-cadres ou des décisions vitales, trancher les questions difficiles ou agir en arbitre suprême, et surtout ouvrir de nouvelles voies et élargir les champs d'activité de la Communauté régionale. Pour s'acquitter de ces fonctions, le Conseil devrait appliquer le principe de la division du travail et faire la distinction entre les degrés d'importance et de technicité des matières à traiter.

+ Confer. de Copenhague

## 2. CONSEIL DES MINISTRES

19. Le Conseil des ministres commun à tous les groupements, à l'exception du Groupe andin, pose une première question : quels ministres ? Les ministres des affaires étrangères, comme dans l'ALALE et dans l'ANASE, ou les ministres de l'économie comme dans le Maghreb, le MCAC, la CAE et l'UDEAC ? *Tous comme CE ?*

20. D'une part, il serait souhaitable de prévoir la possibilité pour le Conseil des ministres de l'économie de convoquer des réunions périodiques des autres ministres concernés par l'intégration; en effet, dans la mesure où les activités se développent dans les divers secteurs (communications, transports, recherche), les ministres responsables pourraient être appelés à jouer un rôle plus important.

21. Le problème inverse se pose dans l'ANASE et dans l'ALALE : faut-il élargir le cercle de ministres pour y faire participer les ministres techniques, et en particulier les ministres de l'économie ? La nécessité d'un élargissement est motivée par plusieurs raisons : au fur et à mesure que la coopération économique devient plus concrète, elle exige plus de compétences techniques; la revitalisation de l'ANASE et ses projets de collaboration inciteront les gouvernements à chercher une solution efficace. La participation des ministres spécialisés et de leurs collaborateurs au processus d'élaboration des décisions garantit la valeur technique de ces dernières et facilite le consensus. Le responsable politique d'un secteur pourra plus promptement prendre des risques, s'engager ou apporter sa caution aux mesures communes. L'efficacité du processus de décision en sera grandement renforcée.

22. La CAE offre l'exemple d'une institution originale : le Comité des ministres communautaires. Les ministres assument des tâches communautaires tout en étant simultanément membres des gouvernements nationaux. Leur présence aux conseils gouvernementaux offre maints avantages : ils s'informent, ils informent directement le gouvernement et ils peuvent « vendre » les idées de la Communauté à leur gouvernement, qui est ainsi en mesure de les adopter plus rapidement. Bref, le ministre communautaire

est à même, de par sa position privilégiée, d'œuvrer en faveur de la Communauté. Mais par là aussi il est exposé à l'influence de son gouvernement, bien qu'il tienne son mandat en définitive de l'Autorité et que ce soit envers elle seulement qu'il est responsable.

23. D'aucuns évoquent le fait que le problème de la double allégeance n'est pas particulier aux ministres communautaires de la CAE mais inhérent à toute organisation internationale. C'est vrai du point de vue pratique. Il n'en demeure pas moins que c'est un des rares cas où les responsables siègent officiellement à deux titres à la fois — communautaire et national — en ayant une responsabilité collective et communautaire au niveau le plus élevé. En réalité, sont-ils plus proches du point de vue national ou communautaire ? Seule une étude empirique permettrait d'y répondre. En attendant, l'impression qui se dégage d'une observation limitée est que les ministres communautaires ont l'obligation de défendre l'intérêt commun, en raison notamment de leur responsabilité à l'égard de l'Autorité; en fait, ils soutiennent efficacement l'intérêt commun; d'autant plus que celui-ci n'est pas nécessairement en opposition avec l'intérêt des gouvernements nationaux. A long terme, ces deux intérêts tendant à coïncider et à constituer un des fondements de la Communauté. En dernière analyse, on constate que les contacts directs que les ministres communautaires ont au niveau gouvernemental et présidentiel sont susceptibles de favoriser le fonctionnement et le développement de la Communauté, malgré leur double allégeance.

|| Min.  
Com.

## 3. COMITÉS DE REPRÉSENTANTS

24. Comme pour le Conseil des ministres, la composition du Comité doit répondre aux besoins fonctionnels. A cet effet, le Comité pourrait comprendre des membres d'autres ministères, dans la mesure où leur participation peut rendre plus efficace la préparation et le contrôle de certaines mesures. Quatre cas ont été étudiés : le Comité exécutif permanent de l'ALALE, le Comité d'experts de l'UDEAC, le Comité exécutif du MCAC, et la Commission du Groupe andin, ces trois derniers ne se réunissant que périodiquement. Dans le premier cas, la composition, la permanence et la méthode du Comité exécutif permanent ont contribué à la paralysie de l'Association, d'autant que ce comité s'est attribué des fonctions administratives et de routine aux dépens du Secrétariat exécutif.

25. D'autre part, les fonctionnaires et les experts gouvernementaux, membres des comités, tendent à contrôler le processus de décision. De ce fait, ils peuvent se substituer aux ministres ou aux responsables politiques sans avoir toujours des responsabilités précises. Dans la mesure où tout ce processus n'est pas contrebalancé par l'existence d'une institution communautaire et par un contrôle politique efficace, il y a risque de substitution de fonctionnaires ou de techniciens nationaux aux véritables responsables et, de ce fait, risque de création de pouvoirs parallèles. S'il est souvent nécessaire que les projets soumis aux organes de décision aient l'appui

— techn.  
Ratée

d'experts gouvernementaux<sup>4</sup>, il est inutile voire nuisible de leur laisser le contrôle effectif du processus de décision dans une communauté régionale.

## B. — Institutions communautaires

26. La fonction principale de ces institutions est de dégager l'intérêt commun à une région. Leur structure et leur rôle ont pour but non seulement de contribuer à l'élaboration de solutions en fonction d'objectifs communs mais aussi de doter la région d'équipes compétentes.

### I. ORGANE COLLECTIF OU INDIVIDUEL

27. Deux solutions pratiques ont été adoptées dans les diverses communautés : la première et la plus courante est la création de postes de secrétaire exécutif ou de secrétaire général (ALALE, CAE, UDEAC, MCAC); la seconde, encore rare, est la constitution d'un organe communautaire formé d'une équipe comme la Junte du Groupe andin ou la Commission des Communautés européennes. L'institution communautaire présente plusieurs avantages : cette formule d'équipe dirigeante semble mieux adaptée dans le domaine de l'harmonisation des plans de développement, de l'élaboration de programmes communs et de politiques économiques communes. Le sort de l'œuvre commune ne repose pas sur la compétence et la personnalité d'un seul, l'institution collégiale garantissant plus de continuité institutionnelle. En revanche, cette formule peut présenter des inconvénients lorsqu'il existe une certaine difficulté de collaboration entre les personnes qui composent l'organe communautaire. Dans la pratique, plusieurs solutions intermédiaires sont appliquées : le Secrétaire général ou le Secrétaire exécutif peuvent être assistés d'un ou de plusieurs adjoints comme dans l'exemple du MCAC. Le choix entre ces diverses solutions dépend certes des conditions politiques et du niveau d'intégration, mais aussi de l'importance et du volume des tâches que l'on confie à cette institution.

### 2. APPAREIL ADMINISTRATIF

28. Quelle que soit la solution adoptée, elle ne pourra donner satisfaction que si elle s'appuie sur un appareil administratif bien structuré. Lors du Séminaire sur le cadre institutionnel de l'intégration économique entre pays en voie de développement, à Bangkok en janvier 1972, les responsables des groupements régionaux ont affirmé que, « pour que les groupements puissent atteindre leurs objectifs, il est indispensable qu'ils disposent, dès l'origine, d'un secrétariat permanent ou de son équivalent,

<sup>4</sup> Voir CNUCED, « Rapport du Séminaire sur le cadre institutionnel de l'intégration économique entre pays en voie de développement » (TAD/EI/SEM.1/3), par. 72, p. 14.

doté d'un personnel à plein temps et de niveau technique élevé. Ces secrétariats permanents, ou leurs équivalents, devraient être capables d'aider à l'élaboration des programmes d'action communs ou régionaux, à l'étude des projets, au contrôle et à l'évaluation de leur mise en œuvre, et à la conduite des négociations requises »<sup>5</sup>. Une infrastructure administrative compétente et adéquate fait partie intégrante du concept général de développement et de modernisation.

29. Il n'en reste pas moins que les secrétariats permanents disposant d'une haute capacité technique posent passablement de problèmes : en premier lieu, les difficultés qu'ils rencontrent dans le recrutement du personnel technique hautement qualifié, qui est souvent un bien rare dans les pays en voie de développement et toujours convoité par les administrations nationales. L'expérience montre cependant que, si ces difficultés sont réelles, elles ne sont pas insurmontables : le SIECA, par exemple, a réussi à constituer un bon appareil technique, de même que la Junte du Groupe andin, dont l'infrastructure administrative apparaît comme insuffisante en regard des tâches qui lui sont imparties. La CAE dispose aussi d'un bon appareil au niveau des cadres supérieurs. L'ALALE souffre avant tout de la dimension trop restreinte de son secrétariat, alors que l'UDEAC enregistre en outre une forte mobilité.

30. Le noyau de techniciens est constitué, sauf exception, de fonctionnaires permanents. Pour obtenir des solutions à la fois valables et durables, l'administration régionale doit être compétitive sur le plan des salaires et des conditions de travail<sup>6</sup>, et donner la priorité aux critères de compétence et aux méthodes directes de recrutement au lieu de privilégier la règle de la répartition des postes de responsabilité selon les pays — telles qu'elles sont pratiquées dans l'UDEAC, dans la CAE et dans les corporations<sup>7</sup> — risquent de rendre plus difficile le recrutement de responsables d'un niveau élevé.

31. Ainsi, faute de responsables à la deuxième Division de l'UDEAC, l'élaboration du plan d'industrialisation et l'harmonisation des transports et des postes et télécommunications n'avancent pas. Le Comité de direction a demandé au Secrétaire général, en décembre 1971, des spécialistes dans ces domaines. En revanche, la présence de cadres qualifiés à la Division

<sup>5</sup> *Ibid.*, par. 74, p. 14.

<sup>6</sup> *Ibid.*, par. 75, p. 14. Il est dit dans ce paragraphe qu'il faut que les conditions de service soient de nature à attirer un personnel hautement qualifié.

<sup>7</sup> Nous avons déjà dit que les postes de secrétaire général, de secrétaire général adjoint, de chefs de division dans l'UDEAC sont répartis sur la base d'un accord entre les pays membres. Dans la CAE, un *gentlemen's agreement* prévoit l'application du principe de rotation au poste de secrétaire général et la répartition par pays des postes de directeur général des corporations : transports aériens et postes et communications (Ouganda), chemins de fer (Kenya) et ports (Tanzanie). D'autres postes encore sont parfois réservés à un pays membre. Voir A. Kiapi, « Legal accommodation of national interests in regional economic integration : some observations on the East African Community », 1971 Universities Social Sciences Conference, Makerere, 14-17 décembre 1971, p. 14 et 15.

des douanes, de la fiscalité et des statistiques explique en très grande partie les progrès enregistrés dans ces secteurs <sup>8</sup>.

32. Dans l'ensemble, le personnel qualifié est un facteur de compétence et de dynamisme indispensable à toute institution communautaire. En disposant de personnel hautement qualifié, les institutions et organismes communs seront non seulement des modèles de gestion efficace mais aussi des instruments d'innovation et d'adaptation des méthodes nouvelles. Qu'il s'agisse de la rationalisation des choix budgétaires ou de l'analyse de système dans l'utilisation des ordinateurs, de méthodes quantitatives ou d'analyses économiques, de plans généraux ou de programmes sectoriels, les institutions communes, assistées de groupes d'experts, pourront faciliter l'expérimentation de ces nouvelles méthodes et leur introduction progressive dans les administrations nationales.

### 3. AUTONOMIE DE L'ORGANE ET DE L'APPAREIL COMMUNAUTAIRES

33. Les participants au Séminaire de Bangkok sont parvenus à des conclusions claires : à mesure que s'intensifiera la coopération, il deviendra nécessaire d'assurer une représentation plus active de l'intérêt commun face aux intérêts nationaux. Avec les progrès de l'intégration économique, il sera indispensable soit de renforcer les pouvoirs des secrétariats communs, soit d'établir un organe collectif régional. Ces institutions communes doivent avoir la confiance pleine et entière des gouvernements des Etats membres et être dotées de pouvoirs assez larges pour leur permettre de traiter utilement avec les organes intergouvernementaux qui prennent les décisions au niveau politique. Les institutions communes devraient être dotées à cet effet de pouvoirs d'initiative et être habilitées à prendre des décisions ayant force obligatoire et à en contrôler l'application. Les procédures qui permettent aux organes régionaux ou communs de prendre des décisions et d'en assurer la mise en œuvre devraient être claires et bien définies afin d'éviter toute confusion et tout double emploi.

34. La conclusion, en définitive, est que l'autorité de l'institution communautaire est fondée sur la confiance et la compétence dont elle dispose; mais, s'il est nécessaire de lui attribuer des responsabilités définies dans le cadre du processus d'intégration, il est tout aussi essentiel de doter l'institution communautaire de pouvoirs d'initiative et de décision réels.

35. L'expérience montre qu'il importe de doter l'appareil administratif d'attributions clairement définies; même s'il est limité, l'appareil permanent peut être efficace lorsqu'il est à l'abri des ingérences gouvernementales ou des pressions politiques. Aussi faut-il qu'il dispose d'une autonomie suffisante soit sous l'angle des garanties de stabilité offertes au personnel, soit quant à ses activités techniques. Enfin, cette autonomie technique suppose que l'appareil administratif ne dépende hiérarchiquement que

<sup>8</sup> Voir M. Yondo (Cameroun), « Document sur le cadre institutionnel de l'UDEAC », présenté au Séminaire sur le cadre institutionnel de l'intégration économique entre pays en voie de développement (Bangkok, 17-26 janvier 1972) [multicopié; en français seulement], p. 11.

d'un organe communautaire comme dans l'exemple andin. Il ressort des cas étudiés que l'autonomie de l'appareil administratif et de l'organe qui le dirige est un des facteurs de l'efficacité administrative et technique.

### 4. SERVICES COMMUNS

36. A des fins de soutien et de promotion, les groupements d'intégration, à l'exception de l'UDEAC, ont créé des banques d'intégration (MCAC) ou de développement (CAE) et la corporation de développement (CAF) du Groupe andin. Leur action vise à promouvoir de nouvelles activités économiques sur le plan régional mais aussi à compenser certains déséquilibres existants. L'expérience de la BCIE montre néanmoins qu'à elle seule la politique d'un tel institut n'aboutit pas nécessairement à compenser les inégalités croissantes. Par ailleurs, elle pose le problème de l'insertion des actions d'un tel organisme dans une stratégie commune du développement.

37. Les organismes spécialisés et les services communs contribuent à une meilleure répartition des avantages. C'est ainsi que dans la CAE une vingtaine d'organismes spécialisés, comme les centres de recherches industrielles, de recherches agronomiques et forestières, de pêcheries, de météorologie, etc., mais surtout les quatre grandes corporations contribuent, du moins partiellement, à compenser les avantages économiques et commerciaux dont le principal bénéficiaire est le Kenya <sup>9</sup>. Rares dans l'UDEAC et dans le Groupe andin, ces instituts et ces services se développent progressivement dans le MCAC. Une tendance semblable se dessine dans le Maghreb et dans l'ANASE.

38. Dans la mesure où l'un des principaux objectifs de l'intégration est d'assurer plus d'indépendance réelle et plus de pouvoir de négociation à une région, l'effort de coordination des relations extérieures tend à s'accroître. Sa progression suit deux axes : l'harmonisation des positions en général face à l'extérieur, et singulièrement en matière de politique commerciale, promotion en commun du commerce extérieur de la région à l'exemple du PROMECA dans le MCAC.

39. De toute évidence, l'intégration entre les pays en voie de développement s'oriente résolument vers la mise en œuvre de politiques et d'actions communes. De ce fait, les institutions ne peuvent pas se borner à une action de régulation ou de contrôle, mais sont appelées à promouvoir et à coordonner le développement de la région, à dialoguer d'égal à égal avec les autorités extérieures aussi bien qu'avec les administrations nationales. Dépourvues de pouvoirs comparables à leurs interlocuteurs, les institutions communes fondent leur autorité sur leur compétence, leur capacité technique et leur efficacité.

<sup>9</sup> Voir les travaux du professeur A. Hazlewood, et notamment « Economic Integration in East Africa », dans *African Integration and Disintegration*, Oxford, Oxford University Press, 1967, p. 69 à 114; voir aussi P. Robson, *Economic Integration in Africa*, Londres, G. Allen and Unwin Ltd., 1968, p. 112 à 114 et 126 à 146; et Green, *op. cit.*, p. 15 à 18.

### Chapitre III

#### PROBLÈMES COMMUNS

##### A. — Unanimité et majorité

40. L'unanimité est la règle dans la plupart des groupements de coopération et d'intégration. Tout en cherchant à obtenir le maximum d'adhésion de tous les membres, l'unanimité appliquée sans discrimination et à tous les niveaux d'une organisation l'expose à des risques multiples. A ce titre, le témoignage du Secrétaire exécutif de l'ALALE prend toute sa valeur : « L'unanimité se convertit souvent en un obstacle important pour la dynamique de l'Association. La nécessité d'aboutir constamment à des transactions laborieuses et les efforts ardues visant à obtenir le compromis indispensable aux décisions conduisent souvent à l'immobilité et obscurcissent le texte des résolutions. De cette manière, on obtient souvent des compromis aux dépens de la précision et à la faveur d'un texte confus difficile à interpréter<sup>10</sup>. »

41. L'application de la règle de l'unanimité a aussi d'autres inconvénients : d'une part, la lenteur du processus de décision et, d'autre part, la possibilité pour chaque membre de paralyser le processus en utilisant le veto. Il y a de ce fait une certaine contradiction entre ces contraintes et le besoin d'un mécanisme de décision efficace dans l'économie moderne. D'autant que cette règle persiste dans plus d'un groupement régional ayant atteint un degré d'intégration avancée, comme dans le MCAC, l'UDEAC et la CAE. Bien que le Conseil exécutif du MCAC prenne ses décisions à la majorité, toutes les décisions importantes exigent l'unanimité au Conseil économique. Cette exigence d'unanimité, jointe à la nécessité de la ratification par les Etats membres, rend très lent et inadéquat le processus de décision. Il n'est pas rare de constater que cette lenteur produit un décalage tel que, lorsque la décision entre en vigueur, la situation a changé : ainsi la décision appliquée n'est plus adaptée aux conditions réelles.

42. Il a été noté que, dans l'UDEAC, la règle de l'unanimité au Conseil a parfois l'inconvénient de faire traîner la solution de certaines affaires. Tant qu'un seul Etat membre n'est pas d'accord, la décision n'est pas adoptée. L'affaire devra revenir plusieurs fois devant le Conseil jusqu'à ce que l'accord unanime soit dégagé<sup>11</sup>. Un va-et-vient semblable se déroule

<sup>10</sup> Voir G. Magariños, *Evaluación del proceso de integración de la ALALC*, Montevideo, ALALE, 1969, p. 22.

<sup>11</sup> Yondo, *op. cit.*, p. 14.

également dans la CAE à tous les niveaux : il en résulte dans les deux groupements des effets qui, selon le cas ou les optiques, peuvent être perçus comme des lenteurs ou des temps de maturation.

43. Cependant, l'existence du veto n'a pas empêché dans la réalité le fonctionnement de ces institutions qui, selon certains auteurs, suppose un degré considérable de bonne volonté qui permet de rechercher des compromis acceptables et d'accepter des pertes résultant d'une décision commune sans recourir au veto. La CAE ne pourrait pas fonctionner si l'emploi du veto constituait l'aboutissement normal de questions marquées par des divergences d'intérêts. En fait, tant que l'accord unanime n'est pas atteint au sujet d'une ligne de conduite à suivre, le *statu quo* ou l'inactivité sont les seules voies possibles autres que le retrait<sup>12</sup>. Dans tous les exemples d'intégration, l'analyse des cas de non-décision est aussi significative que celle des décisions.

44. Dans l'état actuel des processus d'intégration entre pays en voie de développement, rares sont les exemples d'une application de la règle de la majorité telle qu'elle existe dans le Conseil exécutif du MCAC et surtout dans le Groupe andin. Même dans ce cas, les membres ont préféré rechercher le consensus. Il n'empêche que l'existence d'une règle majoritaire même limitée a la vertu de clarifier la situation et de faciliter l'élaboration de compromis acceptés par tous. Dans la plupart des cas, certes, les décisions fondamentales d'importance majeure exigent l'accord de tous. Pour les fonctions exécutives, pour les décisions moins importantes ou secondaires, pour les décisions techniques ou pour de simples mesures d'application dans le cadre de décisions unanimes, le recours à diverses formes de majorité est à envisager. Le critère de technicité et des mesures d'exécution permettraient de mieux adapter les règles aux besoins et d'éviter de généraliser sans distinction la règle de l'unanimité.

45. Dans le même ordre d'idées, les organismes spécialisés ont déjà tendance à développer des procédures plus fonctionnelles, surtout lorsqu'il s'agit d'activités inscrites dans le cadre de décisions et de programmes généraux. Dans la pratique, leur fonctionnement pose de toute manière bien moins de problèmes, bien que l'unanimité puisse, comme dans les Conseils de la CAE, alourdir les travaux des corporations.

46. L'efficacité de la procédure est une garantie supplémentaire de la bonne marche de ces organismes. A ce titre, les participants au Séminaire de Bangkok ont conclu que, dans la prise des décisions, il conviendrait de s'inspirer des principes de base suivants : rechercher l'unanimité ou le consensus pour les décisions importantes relatives à la politique d'un groupement ; recourir à la règle de la majorité pour les questions administratives et opérationnelles, et pour les activités des organes de gestion des institutions régionales ou communes spécialisées<sup>13</sup>.

47. Dans cette perspective, on distingue, d'une part, les décisions importantes concernant la politique d'un groupement (grandes options,

<sup>12</sup> Green, *op. cit.*, p. 8.

<sup>13</sup> CNUCED, « Rapport du Séminaire... » (*op. cit.*), par. 78, p. 14.

programmes et stratégies, normes de base qui constituent les décisions-cadres) et, d'autre part, les décisions administratives et de gestion. Cette distinction trouve un début d'application même dans les groupements de coopération.

## B. — Relations et consultations

48. A mesure que l'intégration progresse, les relations à l'intérieur du système tendent à se décloisonner et à se diversifier. Les institutions communes nouent des rapports directs non seulement avec les administrations compétentes, mais aussi avec divers types d'experts, avec les associations professionnelles, voire avec les agents économiques et sociaux.

49. Dans tous les groupements, les relations avec les experts officiels et les administrations prennent des formes plus ou moins organiques, allant des réunions ou contacts *ad hoc* jusqu'aux commissions et organes permanents. Les rapports avec le secteur privé et les associations professionnelles, variant d'un groupement à l'autre, peuvent se développer par l'intermédiaire d'un comité économique et social (comme dans le Groupe andin), de réunions sectorielles (ALALE) ou par la participation aux travaux des institutions (à l'exemple du MCAC).

50. Bien que l'UDEAC et surtout la CAE aient atteint un degré élevé d'intégration, ni l'une ni l'autre n'ont donné lieu à l'éclosion d'organisations professionnelles régionales. Les raisons principales semblent en être les différences des structures économiques et politiques des membres; le fait que les institutions communes non seulement n'ont pas favorisé la création de ces organisations professionnelles, mais se sont montrées réticentes à pratiquer une politique de consultation; ou peut-être simplement l'absence d'un besoin réel, les organisations professionnelles existantes étant satisfaites des possibilités d'accès auprès des gouvernements nationaux.

51. Les *relations directes* s'établissent avec les industries d'intégration (MCAC) ou agréées (UDEAC) ainsi qu'avec les usagers de divers services communs ou les clients de divers instituts et organismes spécialisés (CAE).

52. Ainsi se tisse progressivement un réseau dense de liens de collaboration et de solidarité qui, à leur tour, constituent des soutiens pour le système régional. Un des aspects les plus significatifs de ces relations est la consultation d'experts, que l'on peut regrouper sous les rubriques énumérées ci-après :

a) Consultation d'*experts indépendants*, c'est-à-dire sans attaches officielles ou privées permanentes.

b) Consultation d'*experts nationaux à titre personnel*. C'est une technique qui a fait ses preuves, notamment dans la Communauté économique européenne, et dans le MCAC et dans le Groupe andin. L'avantage de cette consultation à titre personnel est double : d'une part les experts, n'étant pas liés par les instructions de leur administration, s'expriment avec

plus de liberté et recherchent des solutions en fonction de leur valeur technique; d'autre part, les opinions techniques ainsi recueillies peuvent influencer la suite du processus d'autant plus que, souvent, ces mêmes experts reviennent à un stade ultérieur en qualité d'experts officiels.

c) Consultation d'*experts gouvernementaux* : ce sont des experts qui représentent les administrations nationales, dont ils émanent généralement. Ils sont chargés de défendre une politique ou une position plus ou moins définie. Ils ont aussi la capacité d'engager, jusqu'à un certain point, leurs administrations. S'ils ont déjà été consultés à titre personnel, rien n'empêche qu'à ce second stade ils soient parfois amenés à réviser les points de vue qu'ils ont exprimés en leur nom personnel.

d) Consultation d'*experts internationaux* (« multilatéraux » et « bilatéraux »). Ce système connaît une certaine extension, en particulier dans les groupements régionaux. Ces experts sont souvent détachés ou recrutés par des organisations (ONU, FAO, BID, etc.) et mis à la disposition de groupements régionaux. Cette formule est la plus répandue. Une autre formule consiste en une collaboration étroite, par exemple celle qui s'est instaurée entre l'ILPES et la Junte du Groupe andin à propos de la programmation régionale. L'exemple de l'Equipe des Nations Unies qui prépare des projets communs dans l'ANASE est significatif. Mais dès maintenant se pose la question de l'avenir de cette équipe : sa mission accomplie, on pourrait envisager son intégration dans un secrétariat permanent de haute compétence, capable d'intégrer une telle équipe. Dans d'autres groupements, comme la CAE et l'UDEAC, des experts multilatéraux ou bilatéraux venus d'organismes publics ou privés occupent des fonctions importantes. Leur présence pose la question de l'« africanisation » des cadres supérieurs et techniques. En effet, dans la mesure où ces cadres existent, ils sont le plus souvent happés par les administrations nationales ou par les entreprises privées. La situation est assez semblable dans l'UDEAC où plusieurs experts ont été mis à disposition par la France. S'il importe de tirer tout le bénéfice de l'activité des experts multilatéraux et bilatéraux, la question de la relève et du perfectionnement des cadres régionaux ne laisse pas de se poser.

e) Consultation d'*experts professionnels* appartenant aux associations professionnelles nationales ou régionales : plus les décisions communes touchent des intérêts concrets, plus les représentants de ceux-ci cherchent à s'organiser pour contrebalancer et pour infléchir les pouvoirs régionaux. Les réunions sectorielles dans l'ALALE évoquent d'autres raisons qui motivent ces consultations : obtenir des informations, se ménager des appuis et faire pression au besoin — par la voie des organisations professionnelles consultées — sur les gouvernements nationaux. De la sorte, ces consultations permettent d'associer les forces économiques et sociales au processus d'intégration.

53. Ces avantages ne vont pas sans quelques risques. En effet, tant que les organes régionaux s'en tiennent à la consultation mais gardent le monopole de la décision finale, cette forme de contacts et de collaboration est efficace et utile. Les problèmes surgissent lorsque les organismes professionnels prennent trop d'importance, cherchent à s'introduire dans le

mécanisme et à participer à la décision finale. Cette tendance, qui ne se manifeste que rarement, a pu être observée dans les Conseils du MCAC où les organisations professionnelles avaient droit de parole mais non de vote. Cette pratique n'est plus suivie par la Commission de normalisation, qui tout en comprenant en fait des personnalités du secteur privé en qualité de représentants présidentiels, a introduit un principe nouveau : la Commission et le SIECA consultent les experts et organisent les audiences mais ne pratiquent plus la participation directe au processus de décision<sup>14</sup>. Cette nouvelle orientation correspond aux conclusions du Séminaire de Bangkok sur ce point : il importe que les activités des groupements régionaux bénéficient de la coopération active du secteur privé, des organismes publics autonomes, des syndicats et d'autres associations professionnelles. Il faut donc, à cette fin, prévoir les modalités voulues pour que les organes régionaux communs puissent les consulter et être dûment informés de leur position. Dans certains cas, ce dispositif de consultation pourrait constituer un cadre permettant de les associer activement aux efforts communs<sup>15</sup>.

54. Il arrive aussi que dans certaines réunions une délégation officielle compte parmi ses membres un représentant d'une organisation professionnelle. L'expérience montre que, s'il est utile d'ouvrir diverses voies d'accès à titre de consultation, il faut éviter que les représentants d'organisations professionnelles — d'employeurs, de travailleurs, etc. — participent à la décision proprement dite. Cette question ne devient actuelle que lorsque le groupement régional concerne directement, par son action et ses effets, des secteurs professionnels. Au début d'un processus d'intégration, le problème est inverse : il s'agit d'intéresser et d'associer quelques organisations parmi les plus importantes aux activités régionales.

### C. — Localisation des institutions et des services communs

55. La localisation du siège est un autre problème. Dans l'ALALE, le siège a été installé dans un des petits pays. C'est à Montevideo que sont installés le Comité exécutif permanent et le Secrétariat exécutif. Quant aux réunions des autres organes, — Conseil, Conférence et commissions consultatives —, elles se répartissent successivement entre les divers pays. Le Maghreb a son siège central à Tunis, les sièges des commissions et des organismes spécialisés étant répartis entre les pays membres, à l'exception de ceux qui, n'ayant pas de secrétariat propre, suivent la rotation des présidents. Pour l'instant, l'ANASE a évité ce problème en appliquant le principe de la rotation tant au poste de secrétaire général que dans les commissions.

<sup>14</sup> Voir D. Sidjanski, *Dimensiones institucionales de la integración latinoamericana*, Buenos Aires, INTAL-BID, 1967, p. 139 à 142. Dans cet ouvrage, nous avons soutenu une opinion semblable en nous opposant à la participation des organisations professionnelles à la décision, qui relève des institutions politiques, et en préconisant diverses formes de consultation.

<sup>15</sup> CNUCED, « Rapport du Séminaire... » (*op. cit.*), par. 73, p. 14.

56. Le système de la répartition géographique est mis en pratique dans les groupements d'intégration, à l'exception du Groupe andin qui pour l'heure n'a pas d'organismes spécialisés en dehors de la CAF. Le choix du siège semble avoir répondu au critère de centralisation. De même, l'UDEAC connaît une concentration de ses services à Bangui. Seule l'Agence comptable dispose de deux sous-agences, une à Brazzaville et l'autre à Pointe-Noire. La nouvelle Ecole inter-Etats des douanes, destinée à la formation des cadres moyens, a ouvert ses portes à la fin de 1972, à Bangui. C'est donc la capitale du pays le moins développé de l'Union que l'on a choisie pour siège des institutions communes.

57. Dans le MCAC, le principe de la répartition équilibrée est respecté : la BCIE et la Chambre de compensation ont leur siège à Tegucigalpa, l'ICAP et le Conseil monétaire à San José, le SIECA et l'ICAITI à Guatemala, l'ODECA à San Salvador. Les organismes spécialisés et les services communs sont répartis d'une manière encore plus nette dans la CAE : si les services du Secrétariat central et de l'Assemblée sont concentrés à Arusha, la Tanzanie abrite également d'autres institutions de recherche (recherches médicales à Mwanza, pêcheries à Amani) et la Corporation des ports est installée à Dar es-Salam. Nairobi est le siège des Corporations des chemins de fer et de l'aviation, de l'administration de l'aviation civile, des Départements de la météorologie et de l'impôt sur le revenu, ainsi que de plusieurs instituts de recherches (industrielles, sur la tuberculose, etc.) ; le Département des douanes est à Mombassa. La Corporation des postes et télégraphes est à Kampala, ainsi que la Banque de développement de l'Afrique orientale ; deux instituts de recherches sont également situés en Ouganda. De la sorte s'établit une répartition équilibrée des institutions et des services communs dans la CAE.

58. En se fondant sur ces exemples, les participants au Séminaire de Bangkok sont parvenus à la conclusion suivante : « Afin que chaque membre soit directement intéressé à participer étroitement au processus d'intégration, les institutions communes — c'est-à-dire les secrétariats permanents, les organismes spécialisés, les services communs, etc. — devraient être réparties entre les Etats, à condition que leur fonctionnement efficace ne s'en trouve pas gêné. Il conviendrait d'envisager d'établir en priorité ces institutions communes dans les pays les moins avancés<sup>16</sup>. »

59. Seule l'ANASE, en pleine transformation, n'a pas encore fait son choix et continue à s'en tenir au principe de la rotation généralisée ; possible tant que l'Association ne s'est pas engagée dans une collaboration concrète, cette solution provisoire rend néanmoins la tâche difficile, même en période préparatoire : c'est dire que le premier pas devra consister à combler cette lacune. Plusieurs critères pourraient orienter le choix du lieu si l'ANASE décide de créer le noyau d'un secrétariat permanent : rechercher si possible une position géographique centrale en raison notamment des distances qui séparent les pays membres ; choisir de préférence parmi les pays moyens ou petits ; tenir compte du problème des accès, des communications et des infrastructures administratives disponibles.

<sup>16</sup> CNUCED, « Rapport du Séminaire... » (*op. cit.*), par. 86, p. 15.

60. En revanche, on pourrait maintenir la répartition des sièges des commissions et des organismes spécialisés. Mais il serait préférable de substituer une répartition fixe à la rotation des sièges par période de trois ans. Avec le développement des activités de l'ANASE, ces déplacements poseront des problèmes de rentabilité et d'efficacité, d'autant que les commissions tendront à se doter d'un noyau permanent et à s'entourer de spécialistes. La répartition, tout en cherchant à assurer une certaine compensation, devrait répondre aussi aux critères des disponibilités locales, de l'expérience acquise dans un domaine particulier (recherches sur le riz aux Philippines), du réseau de coopération et d'autres avantages. Dans cet ordre d'idées, les commissions dont le travail porte sur les activités principales de l'ANASE devraient être situées à proximité du secrétariat permanent, sinon dans le même lieu (par exemple, la Commission du commerce et de l'industrie). Le problème se pose différemment pour les commissions à activité plus autonome, comme la Commission du tourisme. En conclusion, les réunions du Conseil pourraient continuer à obéir au principe de la rotation, tandis que celles des organismes et commissions spécialisés se conformeraient davantage aux exigences d'efficacité.

#### D. — Financement des institutions

61. La solution en vigueur dans la plupart des organisations internationales ou régionales prévoit la contribution des Etats membres au budget de l'institution. Ces contributions peuvent être égales ou différentes selon l'importance économique des membres. Dans ce dernier cas, des critères semblables à ceux que l'on applique dans les organismes des Nations Unies ou dans l'ALALE peuvent être adaptés à d'autres groupements régionaux. Le système de l'ANASE — absence de budget commun et de contributions fixes — n'est pas viable dès le moment où l'on assume une activité substantielle et continue et où l'on décide d'instaurer des structures institutionnelles permanentes.

62. A l'autre extrême se situe la solution adoptée dans la CAE : établissement d'un service commun d'impôts qui se charge de percevoir toutes les contributions puis de les répartir entre les pays membres après avoir couvert les besoins des services communs. En effet, la CAE présente un trait unique qui la place dans une position d'indépendance en raison de son financement autonome. La Communauté est responsable — par l'intermédiaire des Départements de l'impôt sur le revenu et des droits de douane et d'accise — de la collecte de ces impôts et de la taxe de transfert; après avoir prélevé les frais de collecte qui sont déposés dans son fonds général et la part prévue au budget annuel, la Communauté répartit le solde entre les pays membres. Dans ce système, la Communauté dispose d'un budget autonome approuvé par le Comité des ministres communautaires et le Conseil des finances, adopté par l'Assemblée législative et promulgué par l'Autorité. Cette formule originale, malgré la décision budgétaire qui exige

des votes unanimes, a démontré ses avantages au cours de la crise politique de 1971-1972<sup>17</sup>.

63. Cependant, entre ces deux formes de financement — intergouvernementale et communautaire —, il existe toute une gamme de mécanismes intermédiaires. Ainsi, les industries communes ou agréées peuvent verser un pourcentage sur les ventes réalisées en commun grâce à la promotion et à l'intervention des organismes régionaux (par exemple, le COMALFA). L'établissement d'un tarif extérieur commun ou d'un prélèvement commun peut permettre d'alimenter le budget commun de fonctionnement ou d'investissement, le reste étant redistribué entre les pays membres. Enfin, les organismes spécialisés disposant de budgets autonomes couvrent parfois une partie de leurs dépenses par des recettes perçues au titre des services dispensés à l'exemple des instituts de recherches industrielles comme l'ICAITI.

64. Sous cet angle aussi, la CAE est un exemple original qui peut servir de modèle : en effet, les corporations fonctionnent au moyen de budgets propres qui ne sont soumis pour approbation qu'à leurs conseils de direction; par ailleurs, elles recourent pour leurs investissements aux prêts nationaux et internationaux.

65. Si la solution des contributions étatiques peut être considérée comme un minimum indispensable pour toute organisation permanente, les autres procédés garantissent plus d'autonomie budgétaire et plus de stabilité pour les institutions communes. Les conclusions du Séminaire de Bangkok vont dans le même sens : afin de renforcer les institutions régionales et communes et d'assurer la continuité de leur fonctionnement, il conviendrait de les doter d'une source de financement indépendante (prélèvement, par exemple, d'un certain pourcentage des recettes douanières ou d'une part des bénéfices des entreprises communes ou régionales)<sup>18</sup>. Cette tendance semble se renforcer en s'appuyant sur le principe d'une relation entre les services et avantages fournis par une communauté, d'une part, et les prélèvements qui alimentent son budget, d'autre part.

#### E. — Entreprises communes ou régionales

66. Les entreprises communes constituent un instrument de l'intégration et du développement. Bien que prévue dans plus d'un groupement, cette formule n'a pas été souvent utilisée; ainsi, le régime des industries d'intégration dans le MCAC n'a été appliqué que dans quelques rares cas. Dans l'UDEAC, le statut des entreprises à taxe unique a été largement appliqué par le secteur privé; mais il a aussi permis la création d'entreprises communautaires telles que les raffineries, avec participation mixte de promo-

<sup>17</sup> Voir R. Ouko, « The institutional framework of the East African Community with special reference to the East African Common Market arrangements » (multicopié), Arusha, 1971, p. 17 et 18.

<sup>18</sup> CNUCED, « Rapport du Séminaire... » (*op. cit.*), par. 80, p. 15.

teurs étrangers et des Etats membres, les participations étant à parts égales. La formule est souple : bien qu'exigeant l'approbation du Conseil des chefs d'Etat, elle n'implique pas nécessairement la participation de tous les pays membres; de plus, elle laisse la possibilité au Tchad, ancien membre, d'en faire partie. Le personnel de l'entreprise est mixte : aux côtés des techniciens étrangers travaillent des ingénieurs et des cadres régionaux (gabonais, camerounais en particulier), le personnel subalterne étant recruté sur place. Cette formule semble promise à un développement certain, notamment dans les secteurs définis par la nouvelle stratégie.

67. Le Groupe andin a adopté en 1972 (décision n° 46) un statut unique d'entreprise multinationale et un règlement relatif aux capitaux de la région. Il s'agit d'une entreprise dont le capital est constitué, pour 60% au moins, par les apports de ressortissants de deux ou plusieurs pays membres. Cette majorité d'actions doit se refléter aux niveaux de direction et d'administration de la société; l'objectif doit être d'intérêt régional et adapté aux programmes sectoriels de développement. En éliminant ainsi les obstacles économiques et juridiques aux activités des entreprises régionales, les pays membres du Groupe andin ont cherché à faciliter la réalisation d'objectifs tels que le développement équilibré, une meilleure utilisation des ressources, l'exécution de projets qui dépassent les capacités d'un seul pays et, en général, la mise en œuvre de la programmation régionale<sup>19</sup>.

68. Il ressort de ces exemples que les entreprises communautaires ou régionales peuvent constituer un instrument efficace d'intégration économique et sociale au niveau des structures de recherche, de production et de distribution<sup>20</sup>. Ces exemples illustrent les différentes possibilités qu'offrent ces formules qui, selon les besoins, peuvent couvrir certaines activités du secteur privé ou du secteur public en passant par des sociétés mixtes. L'éclosion de ces entreprises communautaires ou régionales peut être stimulée par différents types d'incitations ou de facilités accordées dans le cadre d'un programme régional.

<sup>19</sup> Voir Groupe andin, *Carta informativa oficial de la Junta del Acuerdo de Cartagena*, Lima, n° 10, décembre 1971, p. 3 et 4.

<sup>20</sup> Voir CNUCED, « La répartition des coûts et des avantages de l'intégration économique dans les pays en voie de développement », par E. Lizano, consultant (TAD/EI/CBI/1/Add.1) [multicopié], annexe I, p. 42 et 43.

## Chapitre IV

### DYNAMIQUE DE L'INTÉGRATION RÉGIONALE

#### A. — Phase du prédécollage

##### I. LES FONDATIONS À CONSTRUIRE DANS L'ASSOCIATION DES NATIONS DE L'ASIE DU SUD-EST

69. Pour faire démarrer l'intégration, il faut d'abord, sur la base des travaux de l'Equipe des Nations Unies et du Comité consultatif et compte tenu des recommandations et des expériences, définir des *objectifs précis* et des *priorités*. Le contenu et la stratégie de l'intégration ainsi dégagés, on procédera à la mise sur pied d'*institutions adéquates* qui soient en mesure de réaliser ce programme<sup>21</sup>. En effet, il est évident que l'adoption d'un programme de libéralisation sélective, complété par des accords sectoriels ou globaux d'industrialisation de la région, exigera pour sa réalisation (mise en œuvre, contrôle de l'exécution) bien plus que le simple renforcement des secrétariats nationaux. Il est probable qu'il sera nécessaire de développer un noyau central ou plusieurs noyaux ou, selon une formule mixte, un noyau central s'appuyant sur plusieurs centres d'activités spécialisées. L'expérience montre que la compétence d'une telle structure est un facteur de développement et de succès des groupements régionaux.

70. Cette exigence d'adaptation des institutions communes aux besoins réels s'est déjà fait sentir dans les relations de l'ANASE avec la Communauté économique européenne. Les membres se sont déclarés prêts à adopter des solutions institutionnelles qui répondent à leurs besoins; il faudra donc un instrument technique d'études et d'élaboration de positions communes, un mécanisme de consultation continue des membres et, enfin, un mécanisme de décision et un organe commun de négociation. Ainsi, les incitations provenant d'une part d'une novation entreprise à l'intérieur et d'autre part des demandes extérieures semblent orienter l'ANASE vers la recherche d'institutions communes permanentes et efficaces capables de satisfaire ces demandes. La concordance entre les objectifs fixés et les instruments susceptibles de les atteindre est une condition essentielle.

<sup>21</sup> Les participants au Séminaire de Bangkok ont constaté qu'on commence à se rendre compte qu'il sera peut-être nécessaire d'apporter certaines modifications au cadre institutionnel actuel de l'Association [CNUCED, « Rapport du Séminaire... » (*op. cit.*), par. 28, p. 6].

71. Le retard actuel de l'ANASE peut constituer un avantage, dans la mesure où l'on n'hésitera pas à tirer profit des expériences et des intégrations en cours. Ainsi, dans une région aussi vaste et peuplée, la question du choix entre un organe communautaire collectif de trois membres ou un secrétaire général assisté de secrétaires généraux adjoints mériterait un examen approfondi en fonction des objectifs retenus. Quelle que soit la solution retenue, elle devra reposer sur une solide infrastructure. D'autre part, les organismes spécialisés pourraient être investis de responsabilités opérationnelles et dotés, selon les besoins et les exigences de rendement, d'appareils techniques propres. Un dernier exemple : tout en instituant des comités de gestion, le Fonds commun demeure handicapé par la lourdeur de son mécanisme de décision. Sans insister sur ces moyens insuffisants, l'approbation des projets, au lieu d'être réservée au Conseil des ministres, pourrait être confiée à un conseil d'administration agissant dans le cadre des objectifs et des priorités déjà établis. Cette décentralisation décisionnelle contribuerait à accroître l'efficacité.

## 2. UN PROJET D'ACCORD MAGHRÉBIN

72. Plus avancé par comparaison à la forme actuelle de l'ANASE, le Maghreb marque néanmoins un temps d'arrêt : son projet d'accord n'a pas encore été adopté. Le projet réserve pour plus tard l'étude et la mise sur pied d'institutions communes, mais il tend à concentrer *a priori* toutes les responsabilités sur un conseil des ministres de l'économie. Dans l'immédiat, deux solutions pourraient être envisagées : compléter le projet d'accord par des dispositions institutionnelles ; ou bien, au lieu de ne préciser que les attributions du Conseil, laisser plus de marge de choix aux auteurs des dispositions complémentaires en indiquant dans le projet « le Conseil ou une institution désignée par les dispositions institutionnelles ». Ainsi, on définirait dès à présent des institutions qui correspondent au contenu économique de l'intégration ou on éviterait de préfigurer les structures maghrébines en concentrant tous les pouvoirs dans le Conseil. Les règles indicatives concernant la déconcentration de fonctions, la division des tâches et la distinction selon les matières et selon l'importance pourraient être prises en considération.

## 3. PROBLÈMES COMMUNS À L'ASSOCIATION DES NATIONS DE L'ASIE DU SUD-EST ET AU MAGHREB

73. L'ANASE et le Maghreb se heurtent, à l'heure actuelle, à nombre de problèmes communs : leur solution dépendra en grande partie de la capacité de l'*institution communautaire* et de l'*appareil administratif central*, entouré d'un nombre plus ou moins grand de centres d'activités disséminés dans la région. Dans un cas comme dans l'autre, le statut, l'autonomie, la capacité technique et les moyens effectifs de ce noyau central seront d'une importance décisive. Dans la même perspective, il est essentiel de doter ces institutions de bases solides pour le financement de leurs budgets. Enfin, au niveau des institutions intergouvernementales, il s'agira d'envisager une

plus large participation des ministres compétents. Quant aux règles de fonctionnement, en appliquant les distinctions proposées, on pourrait s'inspirer de diverses expériences (organismes techniques tels que le COMANOR, comités de gestion du Fonds commun de l'ANASE, etc.). De toute évidence, ces deux groupements, et surtout l'ANASE, se préparent à amorcer une phase active qui sera déterminante pour l'avenir de leur intégration régionale.

## B. — Temps d'arrêt et efforts de relance

### I. TEMPS D'ARRÊT DANS L'ASSOCIATION LATINO-AMÉRICAINE DE LIBRE-ÉCHANGE

74. Devant la stagnation qui frappe l'ALALE, on est fondé à se demander s'il s'agit d'un temps d'arrêt, d'une crise chronique ou d'une impasse. Certes, les résultats obtenus ne sont pas négligeables : par exemple, la stabilisation voire un léger accroissement du commerce intrarégional, quelques accords industriels, et surtout l'habitude de la confrontation et de la collaboration entre pays latino-américains ; qui plus est, les défauts mêmes de l'ALALE ont motivé la création du Groupe andin. Mais les difficultés réitérées et les crises périodiques, qui n'ont pas conduit à accomplir un saut en avant ou à imprimer un nouveau dynamisme, obligent à se poser une question de fond : est-ce là une bonne méthode pour les pays en voie de développement ? Pour reprendre sa marche, l'ALALE n'a-t-elle pas besoin d'une transformation profonde ? On peut se demander si le Plan d'action<sup>22</sup>, qui constitue une amorce de réponse, est une réponse suffisante. En réalité, ce plan consiste avant tout en un ensemble vaste et complexe d'études visant à établir les nouvelles bases de l'ALALE. Il s'agirait surtout d'un programme de libéralisation et d'harmonisation des instruments douaniers et des politiques de développement industriel et agricole. Si le Plan est un nouveau test, les aspects positifs et négatifs de l'ALALE constituent une leçon d'intégration.

### 2. LES DIFFICULTÉS D'UNE RELANCE DANS L'UNION DOUANIÈRE ET ÉCONOMIQUE DE L'AFRIQUE CENTRALE

75. Après la crise de 1968 et le retrait du Tchad de l'UDEAC, celle-ci a acquis une vitesse de croisière dans le domaine de l'union douanière. En revanche, elle a accusé un retard considérable en matière de planification de l'industrie et des transports. Le programme prescrit par le Traité n'a pas pu être mis en œuvre et toute cette activité de développement a été paralysée. Le récent changement de stratégie, qui de globale devient sectorielle et sélective, annonce une relance de cette fonction fondamentale de

<sup>22</sup> Voir ALALE, *Sintesis mensual*, Montevideo, n° 82, avril 1972, p. 234 à 237.

l'UDEAC. En effet, une commission a été chargée d'élaborer, en collaboration avec le secrétariat général, le programme commun d'industrialisation. Le résultat de ces travaux constituera un premier test d'efficacité et de dynamisme; le deuxième test portera sur la mise à exécution du programme ainsi conçu, sur l'effort fourni dans les secteurs sélectionnés et sur les résultats obtenus par les entreprises communautaires. A ce titre, une lacune persiste dans le système institutionnel : l'absence d'un institut de développement et de financement à l'exemple d'autres groupements d'intégration.

76. L'UDEAC accuse aussi un retard dans le développement de l'infrastructure des transports et des communications. De plus, si l'UDEAC dispose d'une union douanière modèle, d'un cadre institutionnel bien construit, son secrétariat général n'est pas suffisamment doté en personnel technique et en moyens financiers pour remplir efficacement toutes les fonctions que le Traité lui a confiées. Par ailleurs, pour mieux accomplir ces tâches croissantes, l'Union devrait assouplir la règle de l'unanimité généralisée : justifiée au niveau du Conseil des chefs d'Etat, qui a la responsabilité des décisions fondamentales et vitales, l'unanimité n'a plus de raison d'être au niveau du Comité de direction et des autres organes de préparation qui agissent selon les directives du Conseil ou dans le cadre des programmes qu'il fixe. Enfin, les débuts de l'UDEAC ont été marqués par des difficultés qui n'ont pas encore permis de s'attaquer au problème principal : le développement en commun.

### C. — La dynamique des crises

#### 1. SOLIDARITÉ DANS LA COMMUNAUTÉ DE L'AFRIQUE DE L'EST

77. La crise qui a secoué la CAE a pris fin en octobre 1971 grâce à un accord conclu entre la Tanzanie et l'Ouganda, accord qui vise à normaliser le fonctionnement de la CAE. La tension politique qui a repris durant l'été 1972 a failli dégénérer en conflit ouvert : un nouvel accord est intervenu en octobre 1972. Bien que politique et ne visant pas la Communauté, la crise a mis à nu à la fois la solidarité de l'œuvre commune et les défauts de ses institutions : la paralysie de toutes les réunions intergouvernementales, tant au niveau de l'Autorité que des Conseils et des commissions, n'a pas pu être compensée par des contacts bilatéraux de gouvernement à gouvernement ou des institutions communes à administrations nationales. Si le réseau des corporations et des services communs ne s'en est que légèrement ressenti, mettant ainsi en relief l'interdépendance structurelle entre les membres de la CAE, si les services centraux ont continué à gérer les affaires communes et à élaborer leurs études, toutes les décisions relatives aux activités nouvelles ont été suspendues; en outre, les difficultés que présentait l'adoption du budget dans ces circonstances, malgré le système communautaire, faisaient peser une menace sur toute l'activité de la CAE.]

78. Bien rodée en matière d'union douanière et de circulation des biens, la CAE accuse un retard quant à la circulation des personnes et à la

politique monétaire, surtout dans les domaines de l'agriculture et de la planification du développement. Si l'élaboration du programme-cadre pour les corporations et les services communs avance, la planification économique et l'harmonisation des plans nationaux ne sont qu'à leurs débuts : les travaux préliminaires portent sur le développement du tourisme, sur les entreprises multinationales et la localisation de nouvelles industries. Malgré la progression lente de ces travaux, il est évident que la CAE est au seuil d'une phase décisive. En effet, le développement industriel apparaît comme un facteur clef pour l'avenir de la CAE.

79. Au plan institutionnel, la lenteur des processus décisionnels résulte de plusieurs facteurs. Le premier réside dans la complexité institutionnelle, la multiplication d'organes et de commissions, jointes à une certaine rigidité et à la lourdeur des procédures administratives. Le deuxième facteur est la règle de l'unanimité généralisée à tous les niveaux, qui ralentit le processus d'élaboration par la recherche prolongée de compromis : cette démarche conduit parfois à des compromis inefficaces, voire à des impasses et à des ajournements. Nécessaire lorsqu'il s'agit de décisions de base et de directives générales de l'Autorité, l'unanimité devient un frein au niveau des ministres et des fonctionnaires; en conséquence, une meilleure articulation selon les distinctions proposées permettrait d'accroître l'efficacité des institutions communes. Un troisième facteur peut contribuer à la complexité du processus : l'ambiguïté d'une administration centrale bicéphale, qui peut être exposée aux tensions entre les ministres communautaires et le Secrétaire général. Un dernier facteur est le peu de pouvoirs de décision propres dont disposent les Conseils et le Comité des ministres. A l'issue de ces longs cheminements, des projets se transforment en décisions qui revêtent souvent la forme d'une simple recommandation. Certes, le consensus obtenu dans les Conseils consultatifs peut compenser, du moins en partie, ce manque de force contraignante. Il n'empêche que cette insuffisance de pouvoirs de décision et d'exécution affaiblit la capacité d'action de la CAE.

80. Face à la concentration des pouvoirs de décision finale dans l'Autorité, certains ont proposé une répartition mieux échelonnée de la capacité de décision. Certes, l'Autorité se borne souvent à entériner les décisions qui lui sont soumises par les ministres communautaires et les Conseils; néanmoins, cette construction suspendue à l'Autorité expose la CAE à des retards, voire à des risques de blocage. C'est pourquoi on a envisagé une plus large délégation des pouvoirs de l'Autorité — selon les distinctions par matière et par importance — tant au Comité des ministres communautaires qu'aux Conseils; l'Autorité pourrait en outre les doter des pouvoirs exécutifs qui leur font défaut. En effet, la plupart des lois ou décisions communes adoptées par l'Assemblée législative doivent être entérinées par l'Autorité. Ne pourrait-on pas, en appliquant le critère d'importance ou de technicité, permettre à l'Assemblée législative de prendre certains actes en dernier ressort ? Ou bien prévoir une règle ou une pratique selon laquelle une loi de l'Assemblée législative entre automatiquement en vigueur à moins d'un veto de la part de l'Autorité ? Un système semblable pourrait aussi être appliqué à certaines catégories de déci-

sions des Conseils ou du Comité des ministres communautaires. Pour tenir compte de l'accroissement des activités et des responsabilités des Conseils, qui pour l'heure ne sont que consultatifs, il faudrait envisager de leur attribuer des pouvoirs effectifs à la mesure de leurs tâches. Sans recourir à des changements formels, la CAE a procédé à quelques aménagements à la lumière de l'expérience. Ainsi, afin d'assurer un fonctionnement plus efficace des Conseils, la CAE a déjà regroupé et rationalisé leurs activités. Par ailleurs, on pourrait se demander si, pour être en mesure de contrebalancer ces éléments intergouvernementaux ou ambivalents, le Secrétaire général ne devrait pas disposer de plus de pouvoirs d'initiative, de contrôle et de direction administrative, bref, d'une plus grande capacité autonome. D'autres ont suggéré de simplifier l'organisation, les circuits de communication et les processus de décision afin d'obtenir des mécanismes plus efficaces. Selon les uns et les autres, ces retouches seraient nécessaires pour s'attaquer, avec le maximum de chances de réussite, aux tâches nouvelles en matière de développement en commun. A l'occasion de la renégociation du Traité instituant la CAE, vers 1980, les pays membres et les institutions communes pourraient améliorer les mécanismes existants en tenant compte de l'effort commun dans les domaines de la planification, du développement et des activités sociales.

## 2. CRISE DE CROISSANCE DU MARCHÉ COMMUN DE L'AMÉRIQUE CENTRALE

81. Le conflit armé de juin-juillet 1969, qui a opposé El Salvador et le Honduras, a agi comme le détonateur d'une crise profonde : crise des institutions et de la conception du MCAC. En effet, le MCAC a laissé en suspens certains problèmes primordiaux : situation défavorisée des pays moins développés (Honduras et Nicaragua), déséquilibre des balances des paiements, pertes de recettes fiscales, absence de politiques communes dans l'industrie, l'agriculture, la monnaie, l'infrastructure et dans le domaine social; retard dans l'établissement du marché des capitaux et de la libre circulation des personnes. Tous ces problèmes aigus n'ont fait que mettre en relief les défauts des mécanismes du MCAC, ce qui a conduit au dilemme suivant : se résigner à l'éclatement du MCAC ou entreprendre sa rénovation.

82. Le conflit de 1969 a produit de multiples conséquences : suspension de toutes les relations entre El Salvador et le Honduras, arrêt du processus d'intégration, paralysie des institutions intergouvernementales (Conseil économique centraméricain et Conseil exécutif) et fonctionnement difficile du SIECA<sup>23</sup>. Si le SIECA a résisté à ces à-coups, les organismes spécialisés, comme la BCIE, l'ICAITI, l'ICAP, le Conseil monétaire et la Chambre de compensation ont également continué à fonctionner normalement. De plus, le Fonds de stabilisation monétaire a été institué durant la crise, et l'effort dans le domaine des prix agricoles a été poursuivi.

<sup>23</sup> L'absence du Secrétaire général a affaibli le rôle du SIECA dans cette crise, tout en produisant un certain flottement et une certaine démoralisation parmi son personnel. Mettant fin à cette situation d'incertitude, la réunion extraordinaire des ministres de l'économie centraméricaine, tenue le 1<sup>er</sup> décembre 1972, a élu le nouveau Secrétaire général du SIECA en la personne de M. Roberto Mayorga-Cortés.

83. Après plusieurs tentatives<sup>24</sup>, les ministres de l'économie, à l'exception de celui du Honduras, créent en juin 1971, la Commission de normalisation des relations dans le MCAC<sup>25</sup>. Elle comprend deux membres par pays, dont l'un est le ministre de l'économie et l'autre une personnalité désignée par chaque président. Ces représentants des présidents se caractérisent par leur influence auprès de ceux-ci mais aussi par leur haut niveau, leur position de premier plan dans l'économie de leur pays et leur vision à la fois neuve et à long terme. Cette commission, qui remplace les Conseils du MCAC, a pour objet de rétablir, avec l'assistance du SIECA, le fonctionnement normal du MCAC et de renforcer et d'approfondir le processus d'intégration. A la différence du Conseil économique, la Commission est habilitée à arrêter ses résolutions à la majorité des voix, si elle ne parvient pas à un accord unanime. D'autre part, ses résolutions visant à normaliser les relations dans le MCAC sont obligatoires pour tous les pays qui en font partie. De la sorte, on a cherché à rendre plus efficace son intervention. Son premier test a été sa résolution n° 1, par laquelle elle a invité le Costa Rica à ne pas appliquer la nouvelle surtaxe de change aux produits centra-méricains. Cette résolution a été entièrement appliquée par la Banque centrale du Costa Rica. D'autre part, la Commission a pris plusieurs mesures visant à rétablir les échanges commerciaux normaux<sup>26</sup>.

84. De toute évidence, la relance suppose une restructuration des mécanismes et des institutions du MCAC. Le moment semble venu de rationaliser et de refondre l'expérience et l'acquis du MCAC. En admettant que l'on s'oriente vers un nouveau traité-cadre<sup>27</sup>, la nouvelle structure devrait comporter non seulement les pièces clefs telles l'union douanière, les politiques économiques harmonisées, voire communes, mais aussi deux types d'innovations : a) l'élargissement du champ d'action pour englober les secteurs agricole et social; la mise sur pied d'une politique commerciale commune comprenant à la fois un tarif extérieur commun pouvant être modifié par les institutions communes, une politique de promotion et de

<sup>24</sup> En décembre 1969, les cinq ministres des affaires étrangères réunis à Managua, ont décidé : a) la constitution d'un groupe bilatéral (El Salvador et Honduras) chargé d'établir un règlement pacifique; b) la création d'une commission *ad hoc* composée d'économistes et de juristes ayant pour mission de proposer la réforme du MCAC; c) la convocation de réunions des ministres de l'économie en vue de parvenir à un *modus operandi* qui a été élaboré puis rejeté à la fin de 1970. A la suite de cet échec, le Gouvernement hondurien a publié le décret n° 97, qui entérinait la suspension du marché commun. La crise s'est durcie malgré de nombreuses déclarations officielles et privées en faveur de l'intégration centraméricaine.

<sup>25</sup> Voir le statut de la Commission dans SIECA, *Carta informativa*, Guatemala, n° 117, juillet 1971, p. 2 à 6.

<sup>26</sup> Au début de juillet, s'est tenue la première réunion commune des ministres de l'économie des cinq pays et du Conseil monétaire : fait significatif, une décision concernant les problèmes des changes et des balances des paiements a été prise, par le vote favorable de quatre pays et l'abstention motivée du Costa Rica. (Voir SIECA, *Carta informativa*, Guatemala, n° 117, juillet 1971, p. 9 et 10.)

<sup>27</sup> En effet, dans la situation actuelle, il vaudrait mieux profiter de l'occasion pour restructurer l'ensemble plutôt que se limiter à quelques retouches. La démarche devrait conduire rapidement à définir les objectifs, les principes et les cadres de l'action commune, le calendrier de mise en œuvre d'instruments particuliers et la composition et la compétence des institutions communes.

défense ainsi qu'une politique des relations extérieures du MCAC; l'établissement d'un système de compensation pour corriger les déséquilibres et pour mieux répartir les avantages; la programmation effective du développement et de l'infrastructure dans laquelle viendrait s'inscrire l'action de la BCIE et des entreprises centraméricaines; b) la transformation des institutions à la lumière de l'expérience et en fonction des objectifs nouveaux : le Conseil économique centraméricain pourrait, en institutionnalisant la pratique, comprendre d'autres ministres compétents; assisté d'un organe intergouvernemental, il devrait en outre pouvoir s'appuyer sur une institution communautaire forte ayant une responsabilité régionale<sup>28</sup>. Cette solution soulève deux questions : la place du Secrétaire général dans cette structure, et le nombre de membres. Premier responsable et chef hiérarchique de l'administration commune, le Secrétaire général devrait faire partie de la Commission, organe communautaire. Par ailleurs, le nombre de membres de l'institution communautaire ne devrait pas dépasser cinq, afin de garantir son efficacité dans l'accomplissement de sa mission régionale<sup>29</sup>.

85. Selon les principes énoncés, les institutions tant intergouvernementales que communautaires devraient être dotées de pouvoirs réels de décision à la mesure des tâches qu'on leur assignerait. En particulier, l'institution communautaire (commission), devrait disposer, en collaboration avec son secrétariat (SIECA), de pouvoirs de proposition, d'exécution et de contrôle. Les décisions communes générales et importantes adoptées par le Conseil économique centraméricain devraient être fondées sur des propositions communautaires. En général, la restructuration pourrait s'inspirer des expériences et des orientations énoncées dans la présente étude. Deux obstacles devraient être surmontés : le vote unanime du Conseil économique et la procédure de ratification des protocoles. L'unanimité pourrait être limitée aux décisions de base ou aux décisions vitales. La procédure lourde des protocoles devrait être éliminée, à l'exception des actes adoptés en dehors des cadres prévus par le Traité général ou par les décisions-cadres. Au cas où l'on jugerait opportun d'institutionnaliser les réunions des présidents, cette nouvelle structure devrait disposer d'une certaine souplesse : les présidents pourraient définir les grandes orientations, trancher les questions vitales et donner des impulsions au processus d'intégration. En outre, il faudrait prévoir la création d'un organe juridictionnel chargé de résoudre les conflits, de certains organismes opérationnels, de programmation et d'étude, ainsi que d'un mécanisme plus autonome de financement des institutions.

<sup>28</sup> C'est la solution que nous avons proposée dans *Dimensiones institucionales...* (op. cit.), p. 145 à 148. Cette solution est plus claire que celle qui a été initialement suggérée par les représentants des présidents, selon laquelle les membres du Conseil exécutif seraient nommés pour une période d'au moins trois ans et auraient le caractère de responsables régionaux et des attributions prévues par le Traité général ou des attributions additionnelles.

<sup>29</sup> Voir *Dimensiones institucionales...* (op. cit.), p. 145 et suivantes. Voir aussi SIECA, *Aspectos institucionales de la Comunidad económica centroamericana*, étude n° 11, Guatemala, octobre 1972.

86. A la suite de la réunion des ministres de l'économie et des finances en décembre 1972, un mécanisme pour la restructuration a été mis sur pied : les propositions du SIECA ou des gouvernements seront examinées par un comité de haut niveau chargé du perfectionnement et de la restructuration du Marché commun centraméricain et soumises pour décision à la réunion des ministres de l'économie et des finances et des présidents des banques centrales. La crise actuelle étant provoquée en grande partie par l'inadéquation des instruments et des institutions par rapport aux problèmes et aux besoins réels, sa solution exige une transformation et une relance énergique. C'est ainsi que la crise de croissance peut conduire, sous la menace d'un éclatement, à faire un saut en avant.

### 3. LA DYNAMIQUE DU DÉVELOPPEMENT ET DES INSTITUTIONS : L'EXEMPLE DU GROUPE ANDIN

87. En mettant à profit les expériences d'intégration régionale, le Groupe andin a conçu un mécanisme dynamique. Tout d'abord, il s'est doté d'un cadre qui dessine une orientation générale, en fixe les buts et les principes sans l'encombrer d'une réglementation détaillée et rigide. D'autre part, les pièces fondamentales de la construction sont en train d'être mises en place selon un calendrier qui, tout en créant des engagements anticipés, donne dès le départ une perspective précise et crée une sécurité dans les démarches futures pour les agents socio-économiques. Par ailleurs, le Groupe andin vise à établir un bon équilibre entre les instruments du marché élargi et de la programmation de développement. Ce parallélisme a été respecté, le Groupe andin ayant amorcé non seulement la libéralisation, mais aussi la mise en place de réglementations et de statuts communs et la définition du premier programme sectoriel de développement industriel. Le Groupe andin semble bien réussir son premier test. A cette stratégie du développement correspond une mécanique institutionnelle adéquate, dont la dynamique repose notamment sur une représentation équilibrée des intérêts nationaux et de l'intérêt commun. Si l'équilibre est bien conçu, il ne laisse pas d'être menacé. En effet, la disproportion entre l'importance des tâches — croissantes — de la Junte d'une part et, d'autre part, l'exiguïté de son instrument administratif et de ses moyens risque de provoquer un glissement des pouvoirs réels vers l'institution intergouvernementale : les Etats membres, leurs administrations et instituts publics, leurs représentants et experts pourraient, dans cette hypothèse, reprendre un rôle prépondérant aux dépens de l'institution communautaire. Au développement de l'intégration et des responsabilités communes doit correspondre le renforcement des instruments de la Junte. Cet effort à l'intérieur a son pendant sur le plan des relations extérieures : dans ce domaine, néanmoins, malgré une certaine convergence ou coordination, les mécanismes institutionnels font défaut; c'est pourquoi les ministres des affaires étrangères ont recommandé aux institutions du Groupe andin d'établir un mécanisme approprié. C'est un exemple de la dynamique de l'intégration, où l'accomplissement des tâches prescrites crée de nouveaux besoins qui, à leur tour, peuvent donner lieu à des solutions institutionnalisées. La conjugaison de ces divers facteurs semble donner une grande vitalité au Groupe andin,

qui ouvre une voie nouvelle à l'intégration régionale. A plus d'un titre cette expérience, qui n'en est qu'à ses débuts, constitue un test significatif.

#### 4. DYNAMIQUE DE L'INTÉGRATION

88. La dynamique de l'intégration implique avant tout deux facteurs interdépendants : la dynamique des secteurs intégrés et la dynamique des institutions régionales.

89. Le démarrage de l'intégration doit provoquer un véritable décollage; le fonctionnement efficace des mécanismes d'intégration dans quelques domaines stratégiques devrait engendrer la nécessité de coopérer dans des secteurs connexes et complémentaires. Si cette conception de base est correcte, le succès de l'intégration économique repose essentiellement sur une stratégie du développement portant sur des secteurs clefs, sur la promotion du commerce extérieur de la région, sur une politique rationnelle d'utilisation en commun des aides extérieures, et sur la création de services communs.

90. Dans ce processus, les institutions jouent un rôle capital : elles sont à la fois l'encadrement, le soutien et l'outil de l'action commune. D'où l'importance des structures institutionnelles, de leurs capacités administratives et techniques, de leur capacité d'orienter et d'assumer l'entreprise commune, de leur efficacité et de leur capacité de s'adapter continuellement aux demandes et aux changements sociaux. Ce sont là autant d'exemples de facteurs qui forment la dynamique propre à une institution.

91. En exerçant leur action, les institutions produisent des effets qui se propagent, en s'amplifiant, à l'intérieur comme à l'extérieur de la région. Elles suscitent notamment de multiples liens de collaboration entre les dirigeants politiques, fonctionnaires et experts, entre les agents socio-économiques, entre les organisations professionnelles, créant ainsi de proche en proche des solidarités à l'échelle de la région. En devenant agissantes, ces solidarités provoquent des chocs en retour qui viennent appuyer l'action commune des institutions. Ce ne sont là que quelques traits d'un processus d'intégration qui repose sur les effets concordants et cumulatifs de la dynamique de développement et de la dynamique des institutions. Dans la mesure où ces facteurs interdépendants s'épaulent mutuellement, on se rapproche du modèle dynamique de l'intégration régionale.

#### ANNEXES

ANNEXE I

Indications statistiques sur les groupements régionaux

Commerce

Pays	Population				Importations globales 1970			Exportations globales 1970			Exportations aux membres du groupement <sup>a</sup>			Produit national brut		
	Superficie (millions de km <sup>2</sup> )	Total 1970 (millions d'habitants)	Taux d'accroissement annuel 1963-1970 (pourcentage)	Densité 1970 (par km <sup>2</sup> )	c.a.f. (millions de dollars des Etats-Unis)	f.o.b. (millions de dollars des Etats-Unis)	f.o.b. (millions de dollars des Etats-Unis)	1970 (millions de dollars des Etats-Unis)	1970 (millions de dollars des Etats-Unis)	1970 (millions de dollars des Etats-Unis)	Taux d'accroissement annuel 1960-1970 (pourcentage)	Total 1970 (millions de dollars des Etats-Unis)	Par habitant 1970 (en dollars des Etats-Unis)	Taux d'accroissement annuel 1960-1970 (pourcentage)	Total 1970 (millions de dollars des Etats-Unis)	Par habitant 1970 (en dollars des Etats-Unis)

I. Groupements de coopération

A. ALALE

Argentine . . . . .	2 777	23,2	1,5	8	1 685	1 773	366	20,6	25 420	4,2	1 095
Bolivie . . . . .	1 098	4,9	2,6	4	165	227	20	8,8	916	5,6	187
Brsil . . . . .	8 511	92,8	3,2	11	2 849	2 739	303	11,1	34 600	6,0	373
Chili . . . . .	757	8,9	2,4	12	931	1 247	152	19,2	7 385	4,4	830
Colombie . . . . .	1 139	21,1	3,2	18	844	724	53	7,3	6 606	5,2	313
Equateur . . . . .	284	6,1	3,4	21	247	218	17*	7,8*	1 602	5,1	263
Mexique . . . . .	1 972	49,1	3,5	25	2 461	1 402	93	6,0	33 180	6,8	676
Paraguay . . . . .	407	2,4	3,2	6	64	64	24	37,5	580	4,7	242
Pérou . . . . .	1 285	13,6	3,1	11	619	1 044	65	6,2	5 917	5,1	435
Uruguay . . . . .	177	2,9	1,2	16	233	233	29	12,9	2 363	1,4	814
Venezuela . . . . .	912	10,4	3,6	11	1 713	2 691	137	5,1	9 580	4,7	921
Total ALALE . . . . .	19 319	235,4	2,9	12	11 811	12 362	1 259*	10,2*	128 149	5,4	544

B. MAGHREB

Algérie . . . . .	2 382	14,3	3,8	6	1 257	1 009	17*	1,7*	4 180	1,8	292
Maroc . . . . .	445	15,5	2,0	35	684	488	23*	4,7*	3 341	4,0	215
Tunisie . . . . .	164	5,1	2,5	31	306	181	9	5,0	1 225	4,2	240
Total Maghreb . . . . .	2 991	34,9	3,4	12	2 247	1 678	49*	2,9*	8 746	2,9	251

C. ANASE

Indonésie . . . . .	1 903	121,2	2,8	64	893	1 009	49	4,9	12 600	3,3	104
Malaisie . . . . .	333	10,4	3,4	31	1 525	1 762	8	0,5	3 837	6,3	369
Philippines . . . . .	300	36,9	3,0	123	1 210	1 119	63	5,6	10 230	5,7	277
Singapour . . . . .	1	2,1	2,3	395	2 461	1 554	14	0,9	1 970	6,9	938
Thaïlande . . . . .	514	34,4	3,1	67	1 293	710	106	14,9	6 510	8,1	189
Total ANASE . . . . .	3 051	205,0	2,9	67	7 382	6 154	240	3,9	35 147	5,3	171

II. Groupements d'intégration

A. CAE

Kenya . . . . .	583	11,2	2,9*	13	441	304	87	28,6	1 582	5,2	141
Ouganda . . . . .	236	9,8	2,5*	40	171	278	34	12,2	1 297	5,2	132
Tanzanie . . . . .	940	13,3	2,6	14	317	259	21	8,1	1 332	5,2	100
Total CAE . . . . .	1 759	34,3	2,6*	19	929	841	142	16,9	4 211	5,2	123

ANNEXE I

Indications statistiques sur les groupements régionaux (suite)

Commerce

Pays	Population			Exportations aux membres du groupement <sup>a</sup>			Produit national brut		
	Superficie (millions d'habitants)	Taux d'accroissement annuel 1963-1970 (pourcentage)	Densité 1970 (par km <sup>2</sup> )	Importations globales 1970 (millions de dollars des Etats-Unis)	Exportations globales 1970 (millions de dollars des Etats-Unis)	Pourcentage par rapport aux exportations globales	Total 1970 (millions de dollars des Etats-Unis)	Taux d'accroissement annuel 1968-1970 (pourcentage)	Par habitant 1970 (en dollars des Etats-Unis)
<b>B. UDEAC</b>									
Cameroon	475	8,2	2,2	245	233	3 <sup>b</sup>	990	5,3	171
Gabon	268	0,5	1,3	86	123	6 <sup>b</sup>	309	5,0	618
République centrafricaine	623	1,6	2,3	41	33	7 <sup>b</sup>	200	0,0	125
République populaire du Congo	342	0,9	1,5	60	38	3 <sup>b</sup>	233	5,5	259
<b>Total UDEAC</b>	<b>1 708</b>	<b>8,8</b>	<b>2,3</b>	<b>432</b>	<b>427</b>	<b>19<sup>b</sup></b>	<b>1 732</b>	<b>4,5</b>	<b>197</b>
<b>C. MCAC</b>									
Costa Rica	51	1,7	3,2	317	231	69 <sup>b</sup>	921	6,4	542
El Salvador	21	3,5	3,8	214	228	61 <sup>b</sup>	1 008	5,8	288
Guatemala	109	5,2	3,1	284	298	65 <sup>b</sup>	1 844	5,5	355
Honduras	112	2,6	3,4	221	171	54 <sup>b</sup>	681	5,1	262
Nicaragua	130	2,0	3,7	198	175	50 <sup>b</sup>	832	6,8	416
<b>Total MCAC</b>	<b>423</b>	<b>15,0</b>	<b>3,5</b>	<b>1 234</b>	<b>1 103</b>	<b>299<sup>b</sup></b>	<b>5 286</b>	<b>5,9</b>	<b>353</b>
<b>D. GROUPE ANDIN</b>									
Bolivie	1 098	4,9	2,6	165	227	2*	916	5,6	187
Chili	757	8,9	2,4	931	1 247	17*	7 385	4,4	830
Colombie	1 139	21,1	3,2	844	724	56*	6 606	5,2	313
Equateur	284	6,1	3,4	247	218	25	1 602	5,1	263
Pérou	1 285	13,6	3,1	619	1 044	21	5 917	5,1	435
Venezuela	912	10,4	3,6	1 739	2 637	64	9 580	4,7	921
<b>Total Groupe andin</b>	<b>5 475</b>	<b>65,0</b>	<b>3,0</b>	<b>5 545</b>	<b>6 097</b>	<b>185*</b>	<b>32 006</b>	<b>4,8</b>	<b>492</b>

Sources : Nations Unies, Annuaire statistique, 1971, et Bulletin mensuel de statistique, septembre 1972; BIRD-FMI, Direction of Trade, Annual 1966-1970; CAE, East African Statistical Department, Economic and Statistical Review, Nairobi, décembre 1971; INTAL, La Integración Económica de América Latina, Buenos Aires, 1971; UDEAC, Boletín de Informaciones, nos 8 et 9, 1972; AID, Office of statistics and reports, Estimates of Gross National Product, Washington, D. C., 1<sup>er</sup> avril 1972.

\* Estimation.

<sup>a</sup> Les statistiques du commerce intrarégional sont beaucoup moins exactes que celles qui se rapportent au commerce global, car il faut tenir compte du commerce frontalier non enregistré, de la contrebande et de méthodes d'évaluation non satisfaisantes. Les chiffres de cette rubrique sont donnés à titre indicatif, et il n'y a pas lieu d'attacher une trop grande importance aux variations annuelles.

<sup>b</sup> Importations intrarégionales.

**CEAO (8)** (1978/9) (1975/6)

Mil. Pu. Bénin	3,2	180	3,4	250	1975/6	1978/9
Coted'Iv.	7,3	650	8,2	1 040	1975/6	1978/9
Guinée	5,7	210	5,3	280	1975/6	1978/9
Haute-Volta	5,6	100	5,6	180	1975/6	1978/9
Mal. Mali	6,3	100	6,8	140	1975/6	1978/9
Mal. P.R.	4,4	250	4,6	320	1975/6	1978/9
Mal. (Com.M.) Niger	4,8	150	5,2	270	1975/6	1978/9
Mal. (Spp.) Sénégal	5,4	410	5,5	430	1975/6	1978/9
<b>Total</b>	<b>39,4</b>					

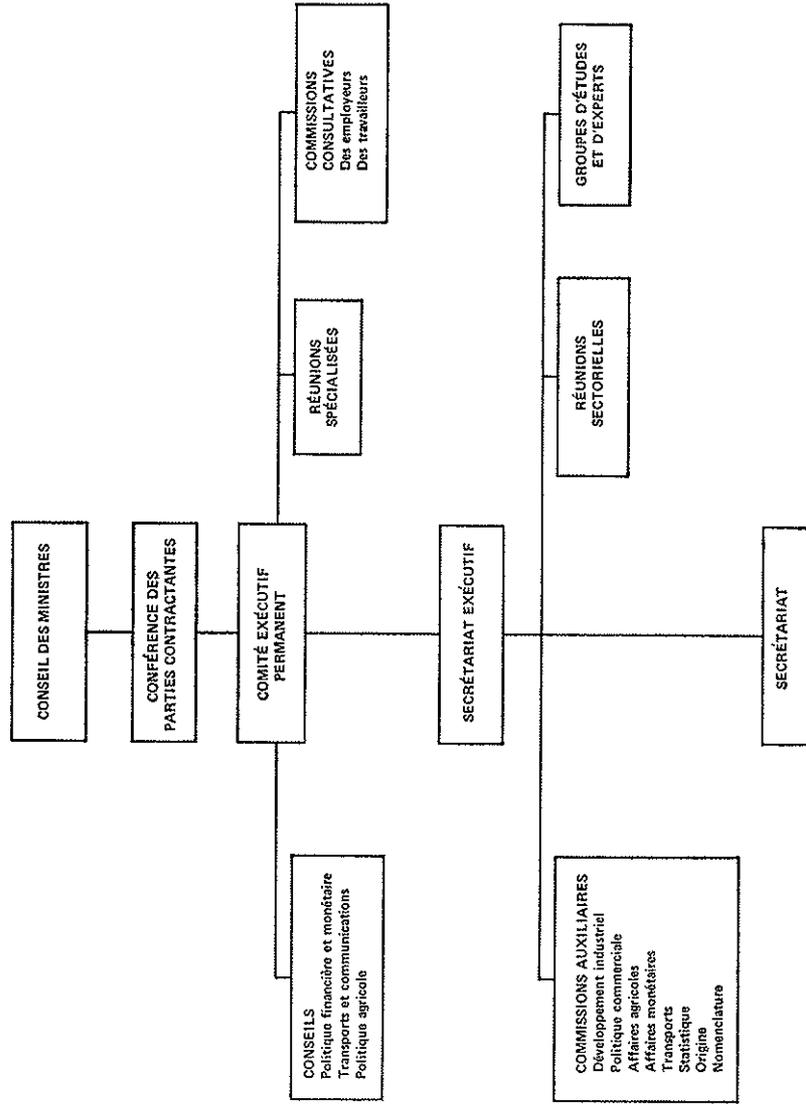
**CEDEAO (15)** (1978/9) (1975/6)

Mil. Pu. Bénin	3,2	180	3,4	250	1975/6	1978/9
Mil. Pu. Coted'Iv.	7,3	650	8,2	1 040	1975/6	1978/9
Mil. Pu. Guinée	5,7	210	5,3	280	1975/6	1978/9
Mil. Pu. Haute-Volta	5,6	100	5,6	180	1975/6	1978/9
Mil. Pu. Mal. Mali	6,3	100	6,8	140	1975/6	1978/9
Mil. Pu. Mal. P.R.	4,4	250	4,6	320	1975/6	1978/9
Mil. Pu. Mal. (Com.M.) Niger	4,8	150	5,2	270	1975/6	1978/9
Mil. Pu. Mal. (Spp.) Sénégal	5,4	410	5,5	430	1975/6	1978/9
Mil. Pu. Mal. (Spp.) Togo	3,4	350	3,4	350	1975/6	1978/9
Mil. Pu. Mal. (Spp.) Côte d'Ivoire	11,3	400	11,3	400	1975/6	1978/9
Mil. Pu. Mal. (Spp.) Bénin	1,8	500	1,8	500	1975/6	1978/9
Mil. Pu. Mal. (Spp.) Mali	82,6	670	82,6	670	1975/6	1978/9
Mil. Pu. Mal. (Spp.) Niger	3,4	250	3,4	250	1975/6	1978/9
Mil. Pu. Mal. (Spp.) Sénégal	3,4	350	3,4	350	1975/6	1978/9
<b>Total</b>	<b>102,6</b>					
<b>Total</b>	<b>41,6</b>					
<b>Total</b>	<b>144,2</b>					

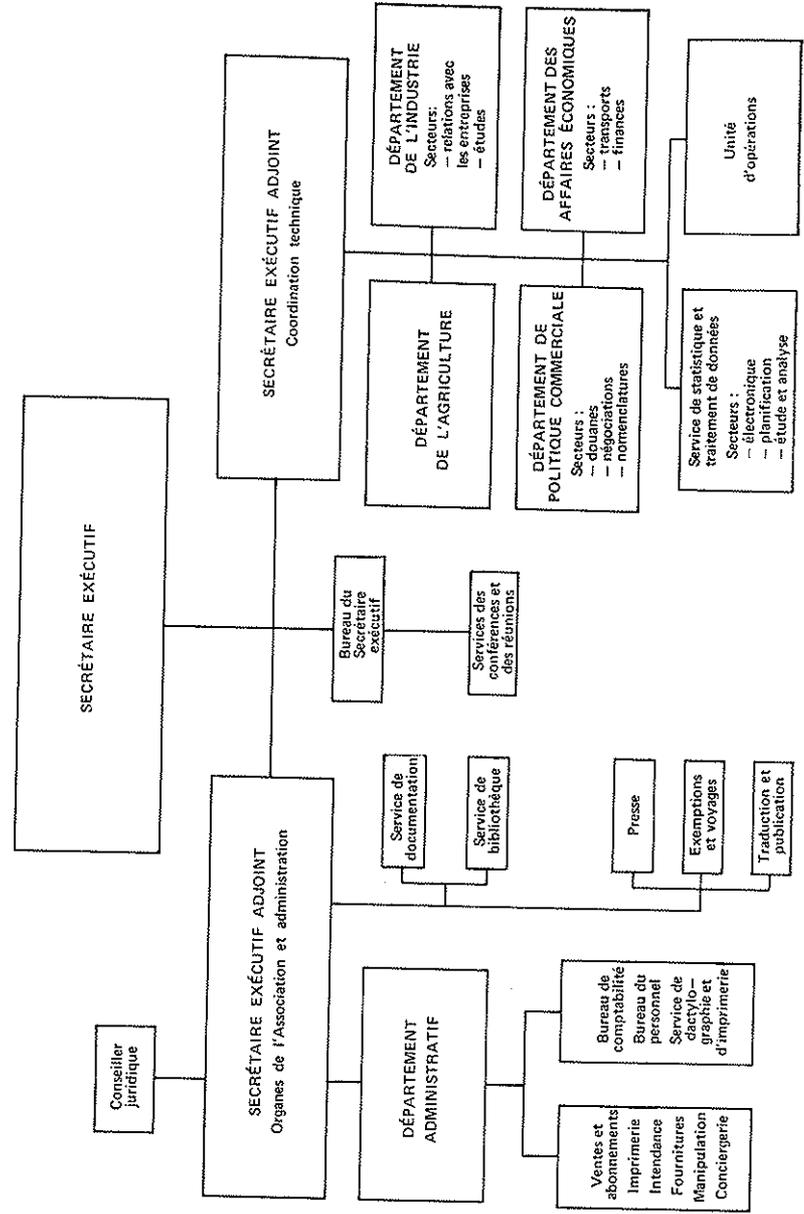
19 milliards sur 15

## ANNEXE II

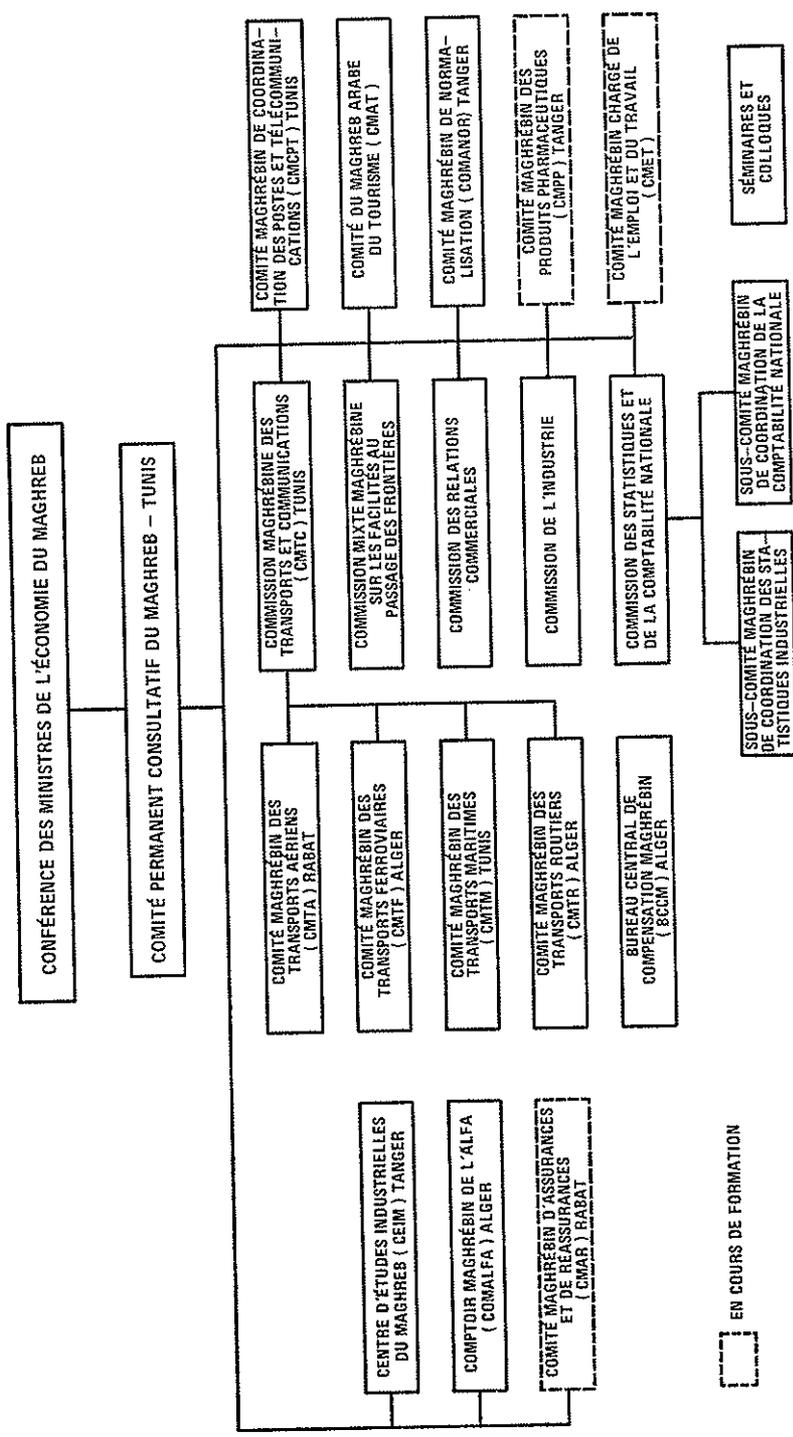
### 1. ASSOCIATION LATINO-AMÉRICAINNE DE LIBRE-ÉCHANGE ORGANIGRAMME GÉNÉRAL



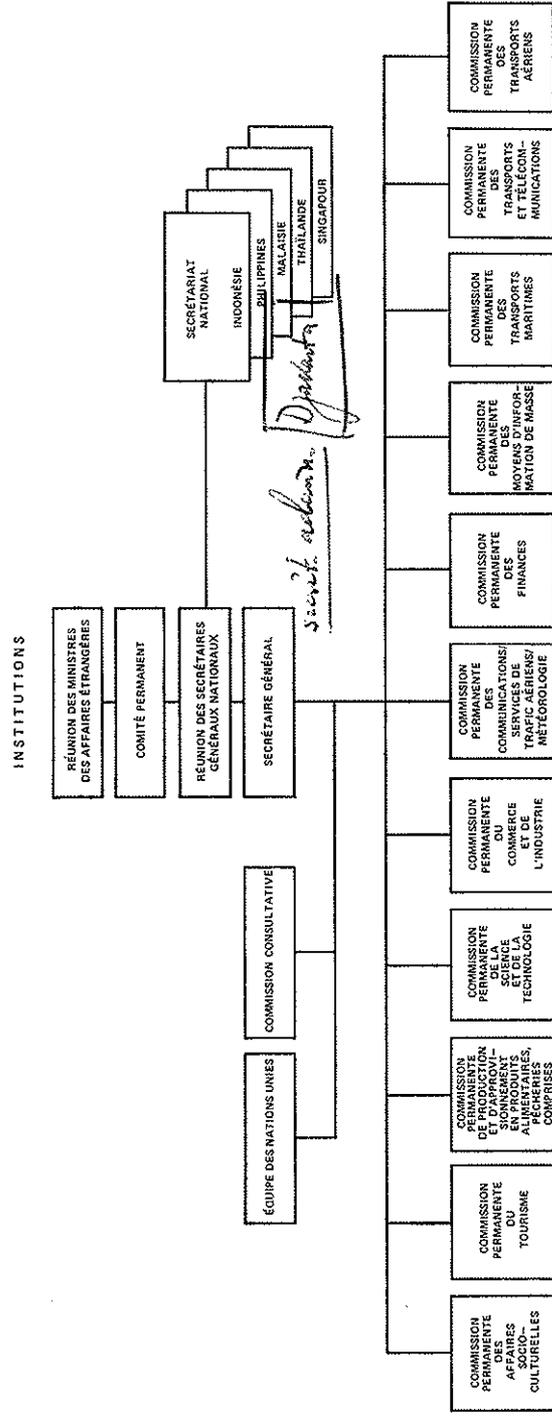
### 2. ASSOCIATION LATINO-AMÉRICAINNE DE LIBRE-ÉCHANGE ORGANIGRAMME DU SECRÉTARIAT



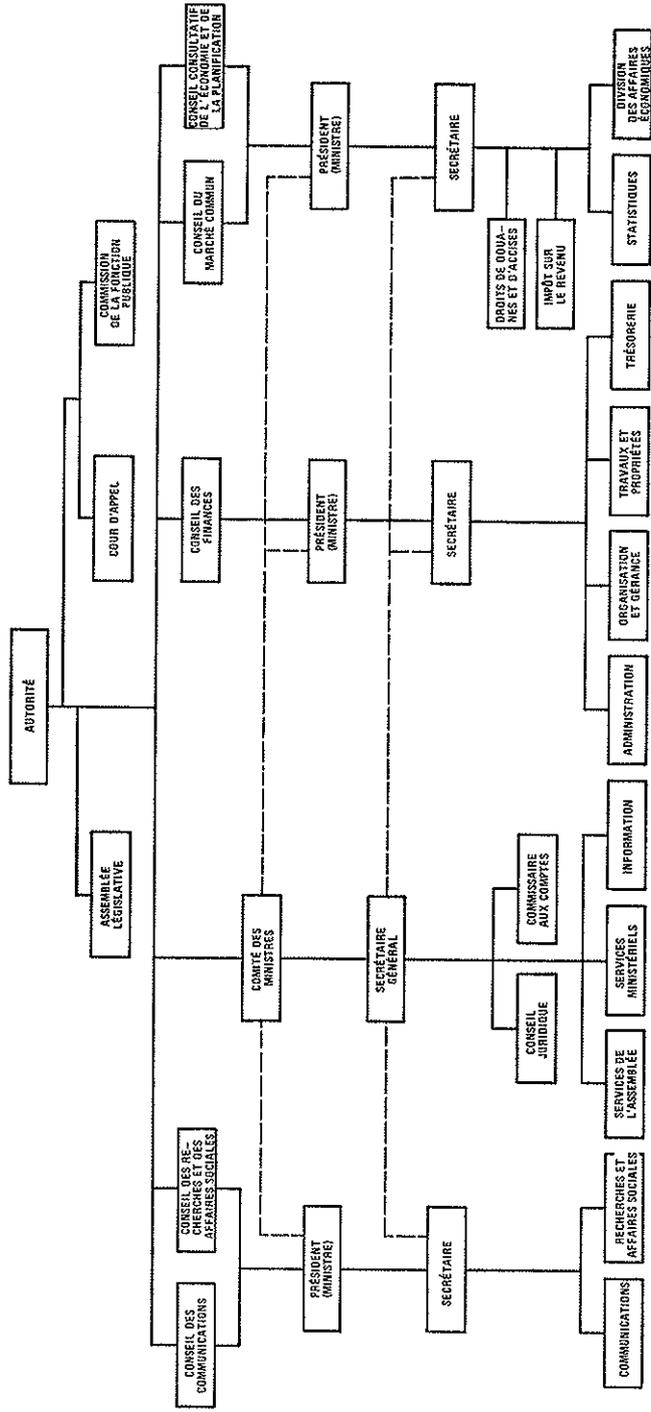
3. MAGHREB



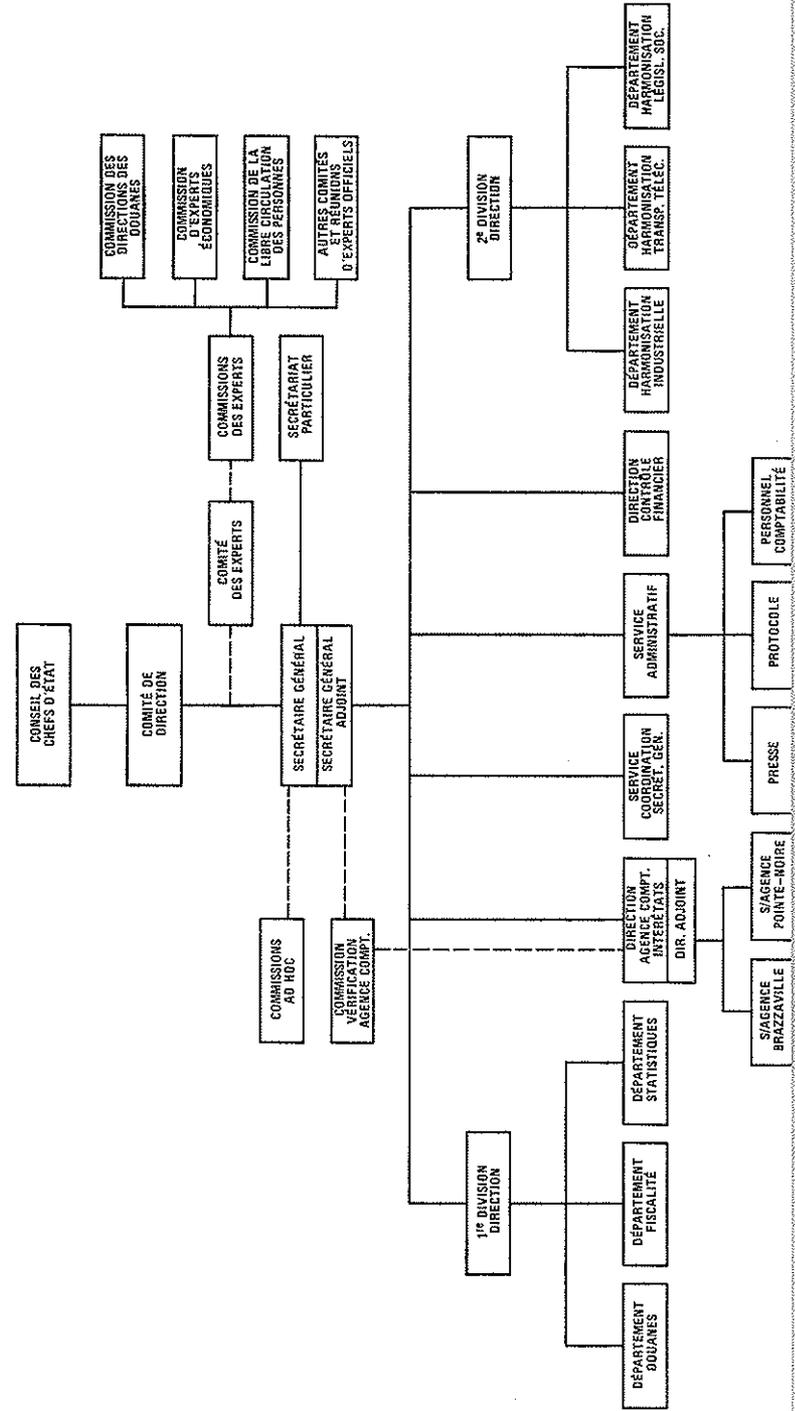
4. ASSOCIATION DES NATIONS DE L'ASIE DU SUD-EST



5. COMMUNAUTÉ DE L'AFRIQUE DE L'EST

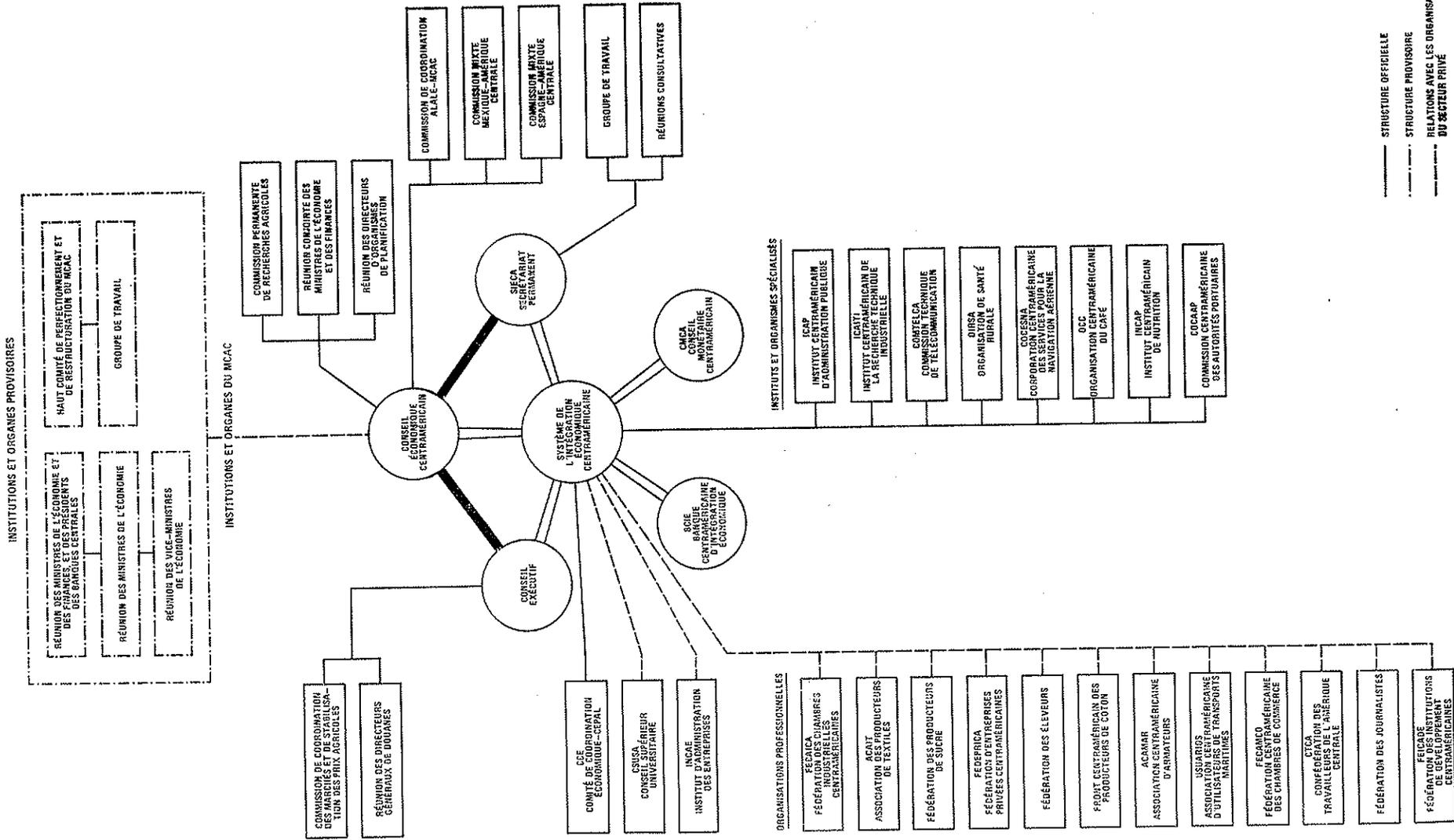


6. UNION DOUANIÈRE ET ÉCONOMIQUE DE L'AFRIQUE CENTRALE

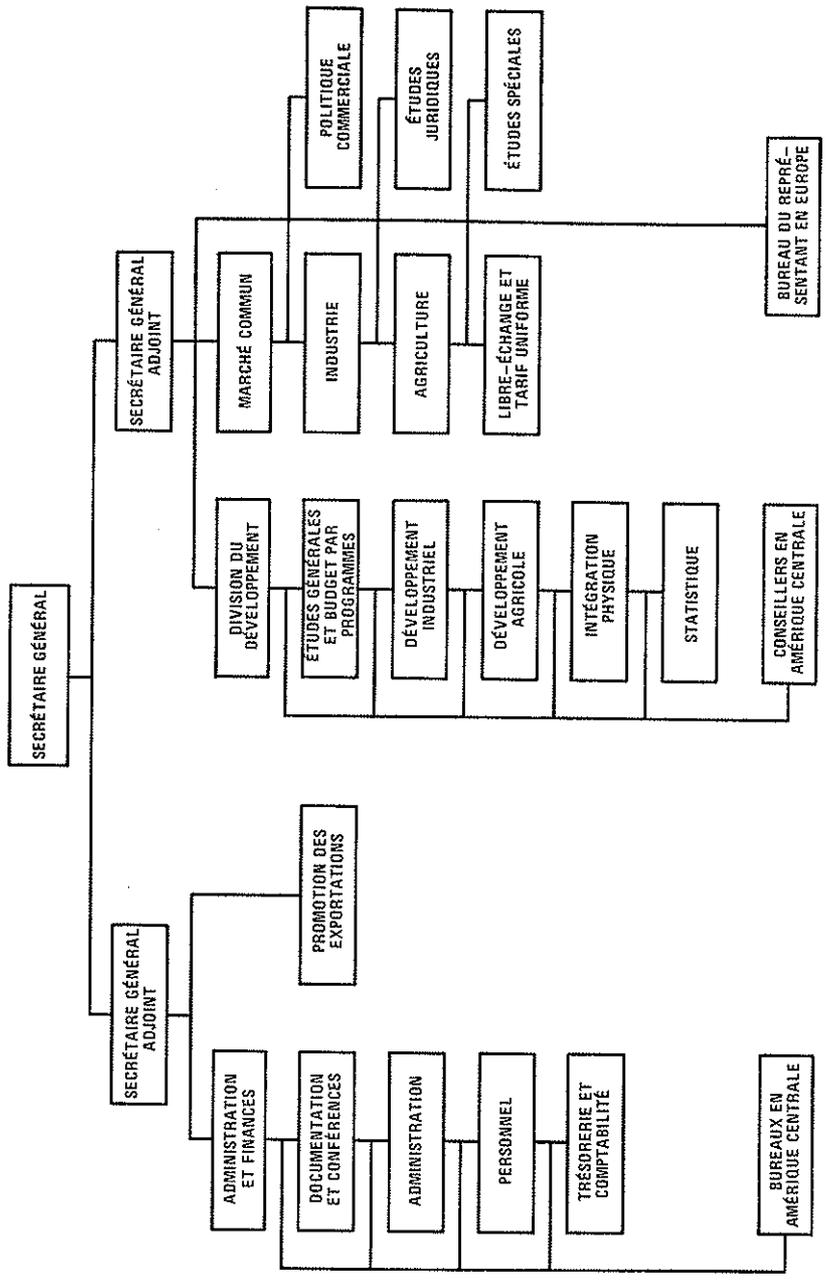


7 . MARCHÉ COMMUN DE L'AMÉRIQUE CENTRALE

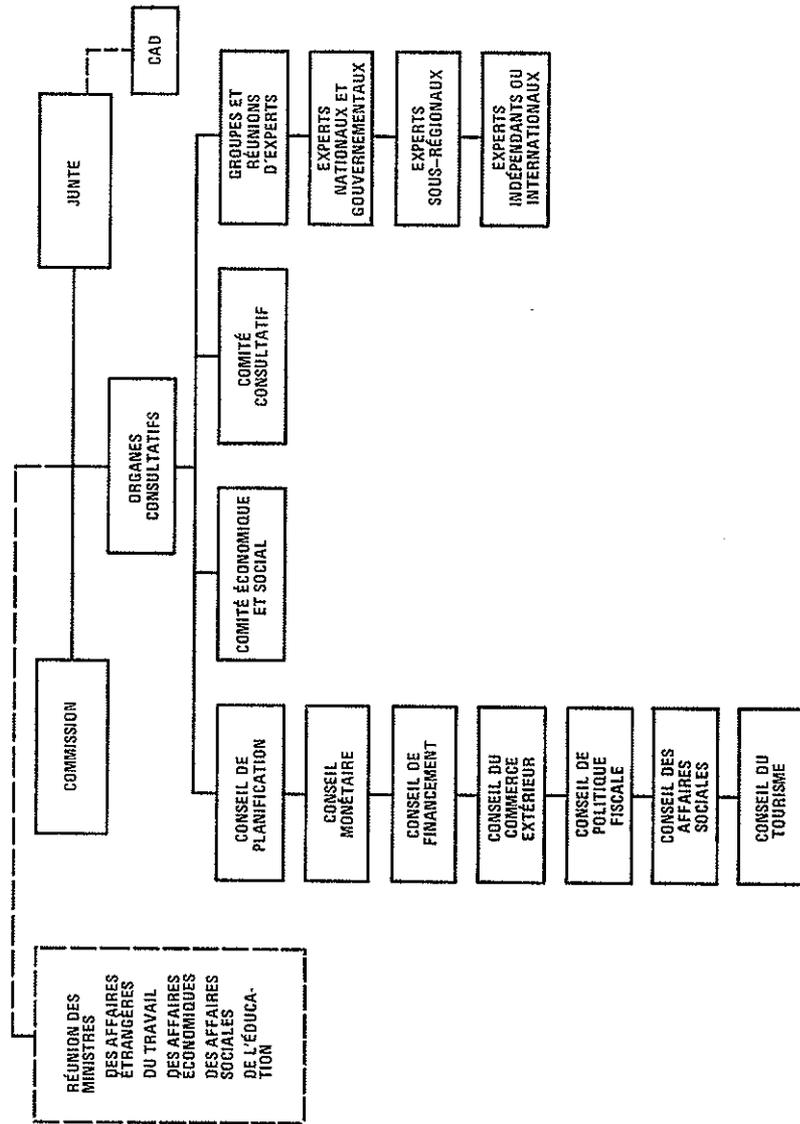
ORGANIGRAMME GÉNÉRAL



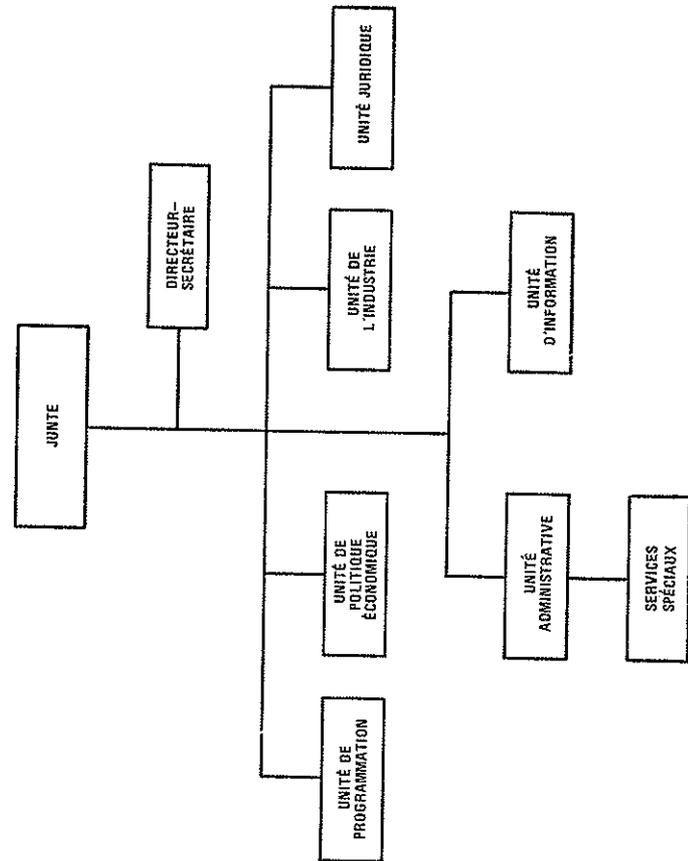
8 . SECRETARIAT PERMANENT DU TRAITE GENERAL D'INTEGRATION ECONOMIQUE DE L'AMERIQUE CENTRALE



9 . GROUPE ANDIN  
ORGANIGRAMME GÉNÉRAL



10 . GROUPE ANDIN  
ORGANIGRAMME DE LA JUNTE



11 . SOCIÉTÉ ANDINE DE DÉVELOPPEMENT

