



4^e Journée de la CEMAC

Conférence Débat sur le thème de
l'Intégration en Afrique Centrale

Communication sur
« les Enjeux et intérêts d'une politique
d'intégration en Afrique Centrale »

par

M. Achille BASSILEKIN

Sous-Secrétaire Général du Groupe ACP
Chef de Département du Développement
Economique Durable et du Commerce

Samedi 17 mars 2012
Université Libre de Bruxelles

Quels sont les enjeux et intérêts d'une politique d'intégration en Afrique Centrale ?

Cette question appelle de multiples réponses qu'il faut emprunter au champ de l'histoire, de la géographie, de la sociologie, de l'économie, du culturel et même de l'anthropologie si l'on veut apporter des réponses rigoureuses à cette interrogation. Et les réponses ne peuvent que charrier des passions au regard des intérêts immédiats et futurs en jeu.

Mais je tiens à préciser ici que je n'apporte pas de réponses en ma qualité de Sous-Secrétaire du Groupe ACP chargé du Département du Développement Economique et Durable mais plutôt comme citoyen d'Afrique Centrale et d'intellectuel qui réfléchit aux questions que pose la dynamique de l'intégration en Afrique Centrale.

Méthodologie :

Avant de fournir des éléments permettant d'étayer mon hypothèse selon laquelle le processus d'intégration en Afrique Centrale est pris entre les tenailles d'un volontarisme intégrateur et de la « **realpolitik** » il nous faut au préalable déterminer sur le plan méthodologique ce qu'est l'Afrique Centrale.

Discontinuité historique :

Du point de vue historique en remontant strictement à la période coloniale, l'Afrique Centrale que nous analyserons c'est l'agrégation de l'Ancienne Afrique Equatoriale Française, d'Anciennes possessions Belges, portugaises et de l'Unique possession espagnole en Afrique Centrale.

Procéder donc à la déconstruction de cet ensemble hétérogène qu'est aujourd'hui l'Afrique Centrale dans sa version CEEAC, c'est aller au cœur des complexités de la mise sous-tutelle de ce continent par des puissances métropolitaines qui depuis le Traité de Berlin, n'ont à proprement parler jamais quitté la région.

Discontinuité institutionnelle :

Cet héritage historique fait cohabiter dans la région des Etats à forte tradition centralisatrice et d'autres où cette tradition est plus relâchée, ce qui a des conséquences sur la capacité d'action de ce médiateur, entrepreneur du projet d'intégration.

Cet écartèlement de l'Afrique Centrale entre divers facteurs d'extraversion politique, économique et culturelle pèse comme une hypothèque sur le

volontarisme intégrateur de ces Etats post-coloniaux aujourd'hui en charge du projet d'intégration des peuples de la région.

Discontinuité de peuplement

Parlant des peuples, l'Afrique Centrale, c'est à partir du Nord, notamment au Tchad un ensemble de populations de l'espace soudano-sahélien sujets depuis la nuit des temps au nomadisme et plus on s'enfonce vers le Sud en aboutissant à l'Angola, on rencontre des populations bantous qui, de part l'intensité des forêts, ont une tradition de sédentarité, en clair, les instincts migratoires ne sont pas les mêmes dans la région.

Singularité géographique

L'Afrique Centrale, c'est également la zone de concentration de la plus grande biodiversité du continent où se trouve le tiers des réserves forestières de la planète, lesquelles contribuent à la régulation écologique du monde ; c'est aussi la concentration régionale la plus élevée de ressources naturelles et minérales du continent. Cette réalité fait de la région une zone de convoitises et d'ancrages géopolitiques aussi bien d'anciennes métropoles que de pays émergents, ce qui se traduit par une conflictualité

récurrente, au point où la vision de la CEMAC à l'horizon 2025 est de faire de la région « un espace économique intégré émergent, où règnent la sécurité, la solidarité et la bonne gouvernance, au service du développement humain ».

L'Afrique Centrale, c'est enfin comme sa position géographique le suggère, la zone-carrefour du continent ; sur le réseau des 9 routes transafricaines servant à relier le continent d'Est en Ouest et du Nord au Sud, 5 passent par l'Afrique Centrale à l'exception des transafricaines : le Caire-Dakar ; Beira (Mozambique) - Lobito (Angola) ; Le Caire-Gaborone et Dakar-Lagos.

Ces éléments préliminaires étant rappelés, il convient de restituer le processus d'intégration régionale en Afrique dans la dynamique de l'intégration communautaire continentale et rappeler que le dernier sommet des chefs d'Etats de l'union Africaine tenu du 29 au 30 janvier à Addis Abeba avait pour thème « l'intensification du commerce intra-Africain » comme véhicule de l'intégration continentale.

L'analyse des enjeux de l'intégration en Afrique Centrale vise à illustrer comment la région optimise une dynamique endogène d'intégration (I) et par rapport au

projet d'intégration continentale et des réponses qu'apporte ce chantier aux questions que pose à la région la mondialisation que j'appelle dynamique exogène d'intégration(II).

I. Enjeux et intérêts de la dynamique endogène de l'Intégration en Afrique Centrale

1. La juxtaposition de deux CERs

L'Afrique Centrale fait cohabiter la CEEAC avec 10 Etats membres et près de 140 millions d'habitants tandis que la CEMAC avec 6 Etats membres totalise à peine 40 millions d'habitants. La CEMAC est créée en 1996 à Ndjamena pour succéder à l'UDEAC, laquelle lancée en 1964 à Brazzaville avait elle-même succédé à l'Union douanière Equatoriale qui regroupait en 1959 sous l'administration coloniale le Congo, le Gabon, le Tchad et la Centrafrique rejoints par le Cameroun en 1961. La CEEAC créée en 1983 à Libreville est opérationnelle depuis 1984. Si la CEEAC est une région au sens du traité d'Abuja et reconnue à cette fin par l'Union Africaine en ce sens qu'elle est sensée servir de véhicule à l'avènement du marché commun africain, elle reste encore au stade de la mise en place de la Zone de Libre Echange.

La CEMAC pourrait donc être assimilée à un sous-ensemble de la CEEAC, les pays étant par ailleurs dotés d'une monnaie commune et œuvrant à la convergence des performances de leurs politiques économiques au moyen du dispositif de la surveillance multilatérale.

Si les pays de la CEMAC ont en commun l'utilisation du Franc CFA et d'un Tarif Extérieur Commun (TEC), l'application rigoureuse par tous les membres n'est pas une réalité ; les effets de l'application erratique par les membres de la CEMAC de ce TEC restent néanmoins contenus au regard de la faiblesse des échanges entre les pays de la région ; mais en cas d'intensification de leurs échanges commerciaux avec les pays non membres, il y a à parier que cela entraînerait des effets de distorsion et même de détournement des échanges.

La discontinuité monétaire entre les pays membres de la CEEAC a pour effet de ralentir les transactions, d'atténuer les échanges et conduit les opérateurs économiques à recourir aux devises étrangères, dont principalement le dollar ou l'Euro.

La juxtaposition de deux organisations d'intégration régionale en Afrique centrale pose le problème de la

cohérence de la capacité des Etats membres à assumer d'un point de vue institutionnel la dynamique d'adaptation aux normatives émises par ces deux institutions.

Quid donc de la nécessité découlant du Plan d'Action d'Abuja qui avait institué en 1991 la Communauté Economique Africaine et prescrit la nécessité par chaque région de former un seul ensemble économique ? **Un Comité de pilotage** attelé à la convergence et à l'harmonisation entre les deux communautés régionales a été mis en place mais la tâche se révèle titanesque.

Ces difficultés d'harmonisation des politiques d'intégration est source de déperditions de ressources, de cacophonie institutionnelle, et se révèle finalement contre productive aussi bien pour le développement de la région que pour la marche vers l'idéal communautaire.

Par exemple, on note la coexistence de deux taux préférentiels dans la région régissant les échanges entre la CEMAC d'une part, et la CEEAC d'autre part, entravant de ce fait la libre circulation des marchandises.

La CEMAC applique un taux de 35% de la valeur ajoutée exigible aux produits originaires de ses pays membres alors que la CEEAC qui en plus de ces 6 pays, comprend l'Angola, le Burundi, la RDC et Sao Tomé et Príncipe applique pour sa part un taux de 30%. Il est à relever que le tarif préférentiel qui avait été institué à la CEEAC en 2004, applicable aux produits originaires des pays membres prévoyait d'aboutir selon le calendrier au taux 0 en 2007.

Mais à ce jour, un conflit de normes persiste entre les deux régimes et malgré les amendements apportés aux textes régissant le libre-échange entre les deux communautés, des divergences subsistent sur les conditions d'application du taux 0.

Il est donc à constater l'urgence d'accélérer l'harmonisation des instruments de politique commerciale notamment la politique tarifaire, l'origine des marchandises, la valeur en douane pour donner de l'élan aux échanges intra-régionaux.

2. Le financement endogène du chantier de l'intégration régionale

La réalisation de l'intégration passe d'abord par la capacité des Etats membres à traduire en actes sur le plan national leurs engagements souscrits au titre du chantier de l'intégration mais à cela se heurte une propension naturelle à s'abriter derrière l'argument des contraintes budgétaires. Les contraintes budgétaires constituent-elles une réalité ou un prétexte ?

Pourtant, en l'absence de mobilisation des ressources pour financer leurs obligations, les pays de la région entravent ainsi la réalisation des infrastructures diverses d'interconnexion notamment routières, fluviales, ferroviaires, d'énergie, etc...

Elles privent les Secrétariats de la CEMAC et de la CEEAC des ressources dont elles ont besoin pour réaliser le programme économique régionale.

A ce titre, la contribution communautaire d'intégration dans le cas de la CEEAC avait été retenue par le 13^e Sommet comme la priorité des priorités. Mais elle n'a connu ni d'application concrète et reste difficile à mobiliser. Certaines Etats n'ont même jamais pris de

texte pour la transposition nationale de cette ressource alors tous les Chefs d'Etats s'étaient accordés pour indiquer que cette mesure était un préalable stratégique à la réalisation des objectifs de la CEEAC. En janvier 2012, alors que les Chefs d'Etats constataient à Ndjamena que ce mécanisme n'était toujours pas opérationnel au niveau des Etats, ils se sont à nouveau engagés à le rendre effectif cette année. Attendons de voir celui qui fera le premier pas.

Les autres enjeux sont:

- la nécessité de construire la complémentarité entre les économies de l'Afrique centrale ;
- venir à bout de l'interminable chantier de la libre circulation des personnes dont tous les Secrétaires Exécutifs des deux CERs et les gouvernements de la région parlent depuis bientôt 50 ans quand on remonte à l'UDEAC ;
- améliorer l'exécrable climat des affaires qui pénalise l'attractivité de la région aussi bien des investissements aussi bien que intra-régionaux qu'extra régionaux étant donné que tous les pays de la région sans exclusive se trouvent dans

le contingent de queue des classements annuels
« *Doing Business* » de la Banque Mondiale ;

- Hâter le chantier de la réalisation des infrastructures d'interconnexion ;
- cheminer ensemble dans la conclusion d'un accord régional de Partenariat Economique. Arrêtons-nous quelques instants sur certains des problèmes que posent les **négociations APE par rapport à l'intégration régionale**.

Huit ans après leur lancement, l'UE et la région Afrique Centrale n'ont pas encore conclu ces négociations. A ce jour, seul le Cameroun a signé un accord intérimaire le 15 janvier 2009 alors que la dynamique d'un accord régional se poursuit.

L'Afrique Centrale va à ces négociations en étalant son manque de cohésion et son faible niveau d'intégration, car la région peine à partager une vision commune des APE du fait des divergences sur les coûts et bénéfices attachés au projet de l'intégration.

La configuration géographique retenue par la partie européenne pour négocier est la CEMAC à laquelle ont été greffés la RDC et Sao Tomé et Príncipe.

En réalité, cette configuration ne correspond à rien d'un point de vue pratique au regard de l'appartenance de la majorité de ces pays soit à la CEEAC, la CEMAC, la COMESA, la SADC et la CEN-SAD aussi bien pour la RDC, l'Angola, le Burundi, le Tchad, etc.

De quelle intégration régionale s'agira t-elle quand on devra procéder à la mise en œuvre des APE du fait des difficultés d'harmonisation des politiques commerciales, l'extension des éléments de politique commerciale au regard de la multiple appartenance des pays de la CEMAC et de la CEEAC aux entités négociatrices différentes ?

Donc l'APE vient davantage complexifier des situations déjà fort compliquées. Consolider l'intégration régionale aurait requis :

- un recentrement des négociations autour de la CEEAC en tant qu'entité légitime au sens du traité d'Abuja ;

- l'accélération de la mise en place de l'Union douanière au sein de la CEEAC ;
- le renforcement des capacités de mise en œuvre des instruments de politique commerciale au sein de la CEEAC ;
- des engagements de libéralisation conformes aux niveaux de développement des pays de la région.

Les APE se révèlent donc être en l'état actuel, une contrainte supplémentaire à gérer dans la dynamique du renforcement de l'intégration régionale.

3. Les paradoxes de la région

Il faut créer les conditions de la réduction du chômage qui frappe 35 à 45% de la population active dans la région. Les ajustements structurels par lesquels ont passés tous les pays de la région dès le début des années 90 ont contribué à une destruction massive des emplois et les investissements qui ont été réalisés dans les industries généralement extractives ne sont pas des secteurs à forte intensité de main d'œuvre ou pourvoyeurs d'emplois à l'échelle des attentes des pays de la région. Les Privatisations massives qui ont transféré l'embryon d'entreprises publiques au secteur privé ont davantage

renforcé l'émergence d'une certaine oligarchie et entraîné de très fortes disparités économiques et sociales.

En clair, malgré l'abondance des ressources naturelles minérales et énergétiques, l'extension de la pauvreté est allée croissante dans la région et cela se traduit par le peu de progrès que font ces pays dans l'échelle de l'Indice de Développement Humain que rend public le PNUD chaque année.

L'une des phénomènes que l'on a observé dans la région depuis bientôt 40 ans, c'est le fait que chaque fois l'un des pays amorce l'exploitation extensive de ses ressources minérales ou énergétiques, il se déclenche presque naturellement un automatisme de repli sur soi assimilable au syndrome de la « **citadelle assiégée** ». Ce qui ne peut que ralentir les efforts sur la voie de l'intégration régionale.

Cette tendance naturelle à penser national dans de nombreux secteurs où le penser régionale serait plus productif est une constante permanent dans l'approche de l'intégration de plusieurs dirigeants des pays de la CEMAC et de la CEEAC quand bien même les prises de position publiques accréditent le contraire.

4. Le chantier de la volonté politique

En tant état de cause, la CEMAC et la CEEAC ont accompli ces 20 dernières années de réels progrès bien que subsistent de réelles inerties et l'urgence d'initier une véritable complémentarité des économies pour venir à bout des égoïsmes nationaux.

Le Président Idriss Déby du Tchad en ouverture en janvier 2012 du dernier Sommet de la CEEAC qu'il abritait déclarait « *Comment comprendre qu'une région aussi pourvue en richesses naturelles de toutes sortes soit paradoxalement la zone la plus pauvre de la planète où l'industrialisation est totalement absente ? Disons le franchement, cette situation ne s'explique que par une insuffisance manquée, voire une absence de volonté politique de notre part* ». Et il concluait son allocution en ces termes : « *Si nous ne voulons pas que l'Afrique centrale soit le dernier wagon du train de l'émergence, abandonnons nos égoïsmes et nos nationalismes au profit d'une politique volontariste d'intégration, au profit de nos populations. Mutualisons pour ce faire, nos nombreuses potentialités économiques et nos ressources humaines. Créons un véritable espace économique intégré* »

II. Enjeux et intérêts de la dynamique exogène d'Intégration en Afrique centrale

1. L'extrême faiblesse du commerce intra-Régional

Lors du récent sommet de l'Union Africaine de janvier 2012, chaque région a fait état des mesures qu'elle mettait en place pour stimuler le commerce au sein de son espace d'intégration. Force est de constater que l'Afrique Centrale demeure la région présentant le plus faible taux de commerce intra-régional en pourcentage du commerce extérieur.

Alors que la moyenne Africaine se situe autour de 10%, le commerce intra-régional en Afrique Centrale se situe autour de 4% selon les statistiques communiquées par la région, et même autour de 1% selon l'Annuaire statistique commun 2010 de la BAD, de la CEA et de l'UE.

Or comme je l'ai signalé dans mon propos liminaire, la région devrait tirer pleinement profit des avantages que lui confère sa contiguïté avec les quatre autres régions du continent d'Afrique du Nord, d'Afrique de l'Est, d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique Australe pour être l'espace de convergence et de relai de la plupart des

programmes intégration du continent, notamment ceux relatifs aux infrastructures, de transport, à l'interconnexion des réseaux électriques et de télécommunication pour faciliter le commerce des biens et services.

En clair, ce qui est en jeu ici est la capacité de la région à assurer pleinement sa responsabilité géographique pour faciliter l'avènement du marché commun africain et tout retard pris dans le chantier de l'intégration ne pourra que se répercuter sur cette dynamique d'ensemble.

2. Contribution de l'AC à la ZLEC

L'autre grand enjeu est aussi la capacité de la région à pouvoir jouer partition dans l'avènement de la Zone de Libre-Echange continentale qui serait mise en place en 2017 à présent que toutes les CER ont été nanties en Janvier 2012 de la Feuille de Route, du Cadre d'Action et de l'Architecture de la Zone de Libre Echange Continentale.

A l'instar de la Zone de Libre Echange Tripartite regroupant la Communauté de l'Afrique de l'Est (EAC), le Marché de l'Afrique de l'Est et l'Afrique Australe

(COMESA) et la Communauté de Développement de l'Afrique Australe (SADC), il est prescrit aux autres CER de finaliser entre 2012 et 2014 des arrangements similaires à l'initiative Tripartite susmentionnée.

Il est envisagé et recommandé au regard des similitudes historiques et de la circulation du Franc CFA aussi bien dans la zone UEMOA que la Zone CEMAC que l'Afrique de l'ouest et l'Afrique australe mettent en chantier un arrangement similaire à l'initiative Tripartite pour hâter la marche un terme de convergence vers la Zone de Libre Echange Continentale.

Au regard des inerties subsistant dans le chantier de convergence entre la CEMAC et la CEEAC et malgré la contiguïté de la région avec l'Afrique de l'Ouest, ne serait-il pas réaliste de penser qu'il s'agit là d'un objectif hors d'atteinte dans les délais fixés ?

En définitive, de nombreux défis doivent être relevés à court et à moyen terme pour permettre à la région de faire face aux éléments de certitude et d'incertitude qui existent ici et maintenant et à ceux qui se profilent à l'horizon.

3. Autres enjeux géostratégiques

Il y a d'abord l'enjeu de l'**insertion dans les circuits des échanges mondiaux** pour tirer partie de la mondialisation et cumuler ainsi les richesses pour améliorer les standards de vie et stabiliser les balances de paiement de la plupart de ces pays qui sont restés chroniquement déficitaires depuis plusieurs décennies. Certains pays de la région tels la Guinée Equatoriale et surtout l'Angola disposent désormais de confortables réserves financières qu'elles utilisent même pour faire des prêts à d'anciennes puissances colonisatrices empêtrées dans la crise financière sans fin qui secoue l'Europe.

Mais les options en matière d'investissement sont des choix souverains quand bien même cet argent là pourrait être utilisé autrement à la lumière des contraintes que j'ai évoquées plus tôt dans mon intervention.

En clair, s'insérer harmonieusement dans l'économie mondiale pour l'ensemble des économies de la région, sans exclusive, au regard de leur spécialisation dans l'exploitation des ressources naturelles ou dans l'économie de l'extraction appelle à des réformes de l'architecture économique et commerciale de la région,

sans l'impulsion des organisations d'intégration communautaires et de la part des Etats membres où la croissance doit alimenter le développement.

Tous ces pays produisent les mêmes produits primaires, certains sont importateurs nets de produits alimentaires, exportent tous à quelques exception près le pétrole et les mêmes minerais et n'offrent tous de l'absence de diversification de leur production et des débouchés de leurs exportations.

Le deuxième enjeu majeur est de **tirer partie des mutations de la géo économie globale**, avec une intensification du commerce Sud/Sud qui depuis 2010 a dépassé les flux de commerce Nord/Sud.

Le Commerce Sud/Sud ou le Commerce intra africain tout court présentent un fort potentiel de développement et les pays de l'Afrique centrale, pour tirer partie de cette évolution doivent renforcer leur tissu productif, accroître la compétitivité de leurs production et développer des économies de filières en spécialisant chaque pays dans la production et la transformation des ressources dont il est donné. On peut imaginer le développement des filières du bois au Congo, de

cultures vivrières au Cameroun, de transformation de gaz en Guinée Equatoriale ou en Angola, etc... Il s'agit de faire en sorte que ces pays en réalisant diversification et la transformation, s'inscrivent dans les chaînes mondiales d'approvisionnement régionales.

C'est le seul moyen de favoriser la marche vers l'industrialisation de la région pour sortir de l'économie de rente qui favorise les pulsions de prédation et de corruption. Car dans le schéma actuel, le rapport de force qu'imposent les multinationales à nos pays a pour effet de les empêcher d'effectuer ce saut qualitatif accompli par les économies émergentes. Et bien que le crédo actuel de tous les gouvernements de la région soit de se doter d'une vision et de politiques d'émergence, celles-ci se révéleront inefficaces si elles ne passent pas au préalable par le renforcement de l'intégration régionale.

Nous devons travailler ensemble pour permettre à nos pays, à la région de ne pas manquer le rendez-vous de l'intégration dans les circuits mondiaux de l'assemblage, de la créativité, d'une meilleure productivité, de la transformation.

A travers l'intégration régionale, nos pays apporteront-ils ensemble des réponses à l'épuisement des combustibles fossiles, aux déficits alimentaires, aux questions d'approvisionnement en eau qui se posent déjà avec acuité ?

C'est l'occasion ici de s'arrêter quelques minutes sur **les partenariats** en pleine émergence qui irradiant l'ensemble du continent et dont les pays d'Afrique Centrale tiennent la vedette, tant leurs potentialités sont immenses. Ces opérations de séduction débouchent invariablement sur des contrats et des réalisations d'infrastructure. Mais les infrastructures sans transfert de technologies vont-ils permettre à ces pays de préparer la transition vers une architecture économique postérieure à l'exploitation des énergies fossiles ?

On note aujourd'hui une course à l'acquisition des terres par certaines économies émergentes pour poser les bases de la sécurité alimentaire de leurs populations, mais cela est-il sans risque pour la sécurité alimentaire des pays d'Afrique centrale ?

L'un des défis par lesquels j'aimerais terminer mon intervention est le **défi démographique**. La vitalité

démographique de l'ensemble des pays de la région leur impose d'anticiper non seulement sur les besoins immédiats et à venir d'une immense population jeune en termes d'emplois, de biens de consommation et d'une urbanisation maîtrisée. Si des politiques volontaristes ne sont pas mises en avant, les ruptures de la paix et la conflictualité qui sont déjà des traits dominants de la région ne vont que se renforcer étant donné que les batailles pour la survie et la captation des ressources vont devenir recrudescentes et plus meurtrières que jamais.

Toutes les projections sur l'évolution de la région à l'horizon 2050 présentent de grands déplacements de populations consécutives aux effets du changement climatique et de l'urbanisation mal maîtrisée de l'intérieur vers les côtes et plus particulièrement autour du grand ensemble constitué de l'Angola, du Gabon, du Cameroun et de la Guinée Equatoriale.

En l'absence de politiques régionales volontaristes qui facilitent les brassages de populations pour évacuer la peur de l'étranger, comment l'Afrique Centrale si hétérogène va-t-elle faire face à ces défis ?

Pour conclure, nous constatons plus que jamais l'urgence de l'intégration en Afrique Centrale qui serait salvatrice non pas seulement pour les pouvoirs publics et les peuples de la région, mais pour la consolidation du projet d'intégration du continent Africain dans son ensemble allant au devant des enjeux du XXI^e siècle.

L'Afrique ne pourrait devenir le continent de l'Avenir avec son milliard d'habitants que si l'Afrique centrale qui concentre de nombreuses ressources stratégiques et critiques pour l'essor du continent jouait sa partition dans le projet d'intégration continentale. C'est dire la responsabilité géographique des gouvernements et organisations d'intégration de la région dans la stimulation du développement. Dès lors, tout retard pris dans le chantier de l'intégration ne peut qu'avoir des répercussions négatives sur le projet continental d'intégration.

En définitive, c'est d'Afrique Centrale qu'on observera au mieux la mutation d'un continent morcelé, tenaillé par la division et les querelles de leadership vers une Afrique prospère, trouvant la place qui lui revient dans ce monde en mutation. □