

Conférence –Débat

à

L’occasion de la 40è Fête Nationale du CAMEROUN

sur le thème

**« Le Cameroun dans la coopération Nord-Sud depuis son
indépendance : Quelle diplomatie européenne hier,
Aujourd’hui et demain ? »**

Université Libre de Bruxelles

Intervention de Mr Achille BASSILEKIN

Sous Secrétaire Général du Groupe des Etats ACP

Bruxelles, 16 Mai 2012

Face à l'émergence de sud et de la coopération Sud-Sud : quelle diplomatie camerounaise pour répondre aux mutations de la géo-économie globale ?

Je voudrais tout d'abord exprimer mes remerciements aux organisateurs de cette conférence débat pour l'opportunité qui nous est offerte de débattre du positionnement diplomatique du Cameroun dans un monde sujet à des mutations multidimensionnelles appelant à un renouvellement de la pensée pour informer la stratégie permettant de mieux tirer partie de ces changements. Le Cameroun en tant qu'acteur et sujet de la scène diplomatique globale doit ajuster sa politique diplomatique pour répondre aux défis de cet environnement.

Pour apporter des éléments complémentaires à l'intervention de l'Ambassadeur du Cameroun qui a défini les principes structurants de la diplomatie camerounaise, j'aimerais revenir sur les principales évolutions internationales qui se sont produites pendant que notre diplomatie connaissait sa propre trajectoire historique et qui forcément invitent aujourd'hui à procéder soit à des ruptures, soit à des ajustements, bref comme diraient les italiens à un « aggiornamento » afin d'évaluer les bénéfices, coûts et contraintes de nos engagements procédant d'une part de notre héritage colonial, ensuite de l'affirmation de notre souveraineté sur la scène internationale pour mettre nos engagements en phase avec nos besoins et priorités de développement au regard de l'émergence du Sud.

Mon constat est que les instruments d'une diplomatie fondée sur la promotion et l'affirmation de la souveraineté nationale de la période post-indépendante qui ont fondamentalement déterminé l'agencement de notre réseau diplomatique ne sont plus suffisants pour catalyser une accumulation des dividendes diplomatiques d'un point de vue économique et commercial et répondre ainsi aux enjeux de la percée de la coopération Sud-Sud. En un mot, la coopération Sud-Sud, celle structurée autour des pays émergents, principaux acteurs de la croissance mondiale dans un monde en proie à la récession économique des pays du Nord concurrence et sape les fondements politiques, économiques et moraux de la coopération Nord-Sud. Comment positionner le Cameroun dans cet environnement ?

A. L'essor de la diplomatie de souveraineté nationale dans le sillage des « Trente glorieuses »

Avec les indépendances, de nouveaux acteurs étatiques dont le Cameroun font irruption sur la scène internationale. L'environnement économique international est marqué par une forte croissance des années postérieures à la 2^e guerre mondiale : c'est le temps des « trente glorieuses ». Sur le plan régional, l'Organisation de l'Unité Africaine est la tribune de l'affirmation de la souveraineté nationale, et surtout des principes structurants tels l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation, la non-ingérence, la recherche de la paix et surtout la souveraineté sur les ressources naturelles. Faisant corps avec les objectifs de décolonisation totale du continent, de non alignement idéologique et de lutte contre l'apartheid, le Cameroun enfourche ces chevaux de bataille et construit ses relations bilatérales avec les pays africains et les principales puissances. C'est ainsi qu'un réseau embryonnaire de Représentations diplomatiques et de missions permanentes est mis en place avec pour tâches essentielles de représenter les autorités camerounaises, mais aussi de capter l'aide au développement. C'est l'ère de la diplomatie de participation et de représentation. Cette période est propice à l'établissement de programmes bilatéraux de coopération et à l'institutionnalisation de commissions mixtes avec un nombre restreint de pays développés et de pays frontaliers.

Les retombées d'une telle diplomatie sont entre autre le financement des programmes et plans quinquennaux de développement, le développement des infrastructures, l'avènement progressif d'un tissu industriel, la genèse d'un capitalisme d'Etat. Le Cameroun réussit une parfaite symphonie entre d'une part, la réalisation des options de développement économique et social se traduisant par un relatif plein emploi et une croissance rapide, et d'autre part, une diplomatie toute orientée vers le développement.

Les années 70 doivent être considérées comme des années d'essor de la coopération bilatérale Nord-Sud avec l'implantation dans notre pays de représentations d'Agences de coopération des pays du Nord, la France, L'Allemagne, les Etats-Unis, le Japon, l'Angleterre, le Canada, l'Italie, l'Espagne, etc...Les donateurs bilatéraux occidentaux pour contenir la « contamination communiste » et les bailleurs multilatéraux renforcent leur « générosité », ce qui leur permet de contribuer au financement de nos plans quinquennaux de développement.

Notre politique diplomatique comprend une forte valeur économique, adossée sur une performante Direction des Affaires Economiques et du Commerce extérieur au sein du Ministère des Affaires Etrangères et relayée par des responsables assignés au suivi des questions économiques et commerciales au sein des Représentations diplomatiques. Cette option culminera avec l'ouverture de Missions économiques et commerciales auprès des Représentations diplomatiques camerounaises à Paris, Bruxelles, Londres, Washington et Bonn.

B. Le tournant des années 80 et l'érosion progressive de la diplomatie de souveraineté nationale.

Le début des années 80 est caractérisé par la crise internationale de la dette et les institutions internationales multilatérales conçoivent un joyau formidable pour venir à bout de la dynamique d'endettement et d'expansion du capitalisme d'Etat répandu dans les pays en développement : les ajustements structurels.

Officiellement, il s'agit de pousser les pays en développement comme le Cameroun à procéder à des réformes économiques et à rétablir les grands équilibres macro-économiques, mais en réalité les grandes puissances économiques organisent, sur la base du « consensus de Washington » à travers leurs agences d'exécution que sont la Banque Mondiale et le FMI, une reprise en main l'économie mondiale, et accélèrent ainsi le démantèlement du capitalisme d'Etat. C'est la montée en puissance des conditionnalités économiques. Avec l'essor des théories néo-libérales, les donateurs bilatéraux et multilatéraux recommandent invariablement la même camisole de force à tous les pays en développement dont le Cameroun. Les seules voies de passage obligées pour obtenir des financements extérieurs et les ressources nécessaires au financement du développement sont les guichets des Clubs de Paris et de Londres.

Du fait de la raréfaction des financements extérieurs, le Cameroun est conduit à revoir certaines de ses options diplomatiques. Cette révision entraîne une contraction de notre outil diplomatique : il s'ensuit une mise en hibernation financière des missions diplomatiques et la fermeture des missions économiques et commerciales qui avaient essaimé dans les années 80.

A l'évidence, la diplomatie de représentation et d'affirmation de la souveraineté nationale qui avait marqué les années post-indépendance connaît ses premières inflexions. Avec l'effondrement du mur de Berlin et l'évaporation communiste qui s'ensuivra, on assiste selon Francis Fukuyama à la fin de l'histoire qui consacre le triomphe de la démocratie et de l'économie de marché. L'Europe orientale et l'ensemble des pays satellites de la défunte Union soviétique deviennent des bénéficiaires de l'aide internationale, rivalisant désormais avec des pays comme le Cameroun dans la captation de cette aide issue traditionnellement canalisée à travers la coopération Nord-Sud. La coopération bilatérale Nord-Sud des principaux partenaires nord-américains et européens s'adapte elle aussi à ces nouvelles exigences.

Désormais, l'outil diplomatique se transforme en vitrine de la démocratie, de la bonne gouvernance, et du respect des droits de l'homme. En Afrique francophone, c'est le temps de la Baule qui inaugure la course au multipartisme. Comme dans les autres pays francophones au Sud du Sahara, l'accent est mis sur l'organisation d'élections transparentes supervisées par des observateurs internationaux et la soumission de rapports sur la situation des droits de l'homme devant la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, entre autres. En clair, nos ressources symboliques et le capital diplomatique sont mis au service de ces priorités pendant que la bataille contre la crise économique et les revues trimestrielles menées par les missions du FMI gagnent en importance.

Par ailleurs, une nouvelle étape de la mondialisation se cristallise : l'espace national n'est plus le cadre approprié pour formuler des réponses aux défis posés par les problèmes globaux car aucun Etat isolément pris ne peut y venir à bout. Ces défis sont : la répartition des richesses mondiales ; le respect planétaire des droits de l'homme et des diverses formes de discriminations ; la sécurité et la paix ; le terrorisme ; l'environnement ; l'habitat et les défis urbains ; l'extension de la pauvreté ; la promotion du genre ; le développement social ; la diffusion des technologies de l'information et de la communication ; les migrations ; etc...Les Nations Unies sous Boutros Ghali lancent le cycle des grandes conférences internationales (Rio de Janeiro, Beijing, Istanbul, Copenhague, le Caire, Rome, Johannesbourg). Fait également notable, l'Organisation mondiale du Commerce naît à Marrakech en 1995 pour : remplacer le club de concessions mutuelles qu'était le GATT. Il a pour mission d'encadrer l'universalisation des échanges commerciaux, et administrer l'allocation planétaire des richesses sur la base des avantages comparatifs.

Le commerce est promu au rang de levier incontournable du développement, et certains leaders comme le Président américain Bill Clinton fera du slogan « Trade but not Aid » la nouvelle approche de l'assistance à l'Afrique. Cette période coïncide avec le développement planétaire de la spéculation financière internationale, et surtout des grands regroupements économiques et commerciaux. Ces grands marchés intégrés aussi bien dans l'hémisphère Nord que dans l'hémisphère Sud décloisonnent les économies nationales et créent des économies d'échelle pour répondre aux impératifs de la compétitivité et de la productivité, générant ainsi de multiples accords commerciaux régionaux et des zones de libre échange. Les plus importantes sont aujourd'hui l'ALENA, l'APEC, l'ANASE, le MERCOSUR, l'Union Européenne et le CARIFORUM.

Les Etats Unis lancent l'initiative AGOA (African Growth and Opportunity Act) visant à faciliter les exportations en provenance de l'Afrique en supprimant les droits d'importation sur plusieurs lignes tarifaires. Les Communautés Européennes font le constat, dans un livre blanc, qu'il faut ajuster les relations avec leurs anciennes colonies (pays ACP), ce qui déboucha sur l'Accord de Cotonou ouvrant ainsi la voie aux négociations des Accords de Partenariat Economique. Il ne s'agit là que d'un aspect du vaste chantier de modernisation des relations politiques, économiques, commerciales et de coopération au développement de l'Union Européenne avec ses anciennes colonies.

Pour réagir à l'extension du marasme et de la pauvreté à travers le monde, l'ONU réunit en Septembre 2000 l'Assemblée Générale des Chefs d'Etats et de Gouvernement qui adoptent les objectifs du Millénaire du Développement dont l'un des objectifs les plus notables est la réduction de la pauvreté à l'horizon 2015. Les Documents de Stratégie et de Réduction de la Pauvreté sont devenus le nouveau dogme des institutions de Bretton Woods. La nouvelle « philanthropie » internationale assortie de conditionnalités drastiques se drape d'un nouvel oripeau pour canaliser le désendettement du continent : l'Initiative pour les Pays Pauvres très Endettés.

Ces évolutions sur la scène internationale déconstruisent donc des pans entiers des repères qui avaient accompagné notre déploiement sur la scène diplomatique globale et les années 2000, avec l'accession de la Chine à l'Organisation mondiale du Commerce vont marquer un nouveau départ sur la scène diplomatique mondiale.

C. Irruption des Partenaires émergents sur la scène diplomatique globale

Parmi les changements majeurs qui se produisent, ceux qui frappent les esprits sont notamment la montée en puissance du sud. Les toutes dernières statistiques sont éloquentes en la matière. Depuis 2010, la part des pays du Sud dans la production de la richesse mondiale selon la CNUCED est passée à 53% du volume mondial des échanges, renversant ainsi une tendance qui s'était cristallisée depuis le début de l'économie des comptoirs et l'aventure coloniale.

On aura noté entretemps un essoufflement dans les échanges commerciaux des pays du Nord qui avaient cumulé de confortables excédents commerciaux et de substantielles réserves financières depuis le début de l'aventure coloniale qui contraste avec la montée en puissance économique et financière de nouvelles puissances économiques et commerciales localisées dans l'hémisphère Sud dont les ténors sont le Brésil (centre d'activité dans les secteurs de l'agriculture et de la transformation des produits agricoles), l'Inde (centre d'activité dans le secteur des services) et la Chine (centre d'activité dans le secteur manufacturier). La nouvelle phase de la mondialisation se caractérise donc par une fonction locomotrice que joue le Sud dans la croissance mondiale en général mais également par une proportion croissante des échanges Sud-Sud dans les échanges globaux.

La nouvelle géographie du commerce international dessinée par la montée en puissance des économies émergentes du Sud offre à constater très distinctement que l'expansion du commerce mondial est nettement orientée vers le Sud.

Car si en 1985, aucun pays en développement ne figurait dans la liste des 10 premiers exportateurs mondiaux, en 2010, la Chine s'est hissée à la 2^e place depuis la 11^e place en 1995, et sept autres pays en développement (Hong Kong-Chine, Corée du Sud, Singapour, Mexique, Taiwan, Arabie Saoudite et Malaisie) étaient au nombre des 20 premiers exportateurs. Selon le même document publié par la CNUCED, le commerce « Sud-Sud » de marchandises a quintuplé en à peine quinze ans passant de 577 milliards de dollars en 1995 à plus de 2500 milliards en 2015.

Le centre de gravité de cet essor reste l'Asie du Sud qui se traduit par une offre très compétitive en biens, services et investissements étrangers directs, accumulant également de confortables excédents commerciaux et une balance de paiements très excédentaire. La demande également en matières premières aussi bien en combustibles qu'en minerais, métaux communs s'est fortement élevée dans le Sud pour soutenir cette croissance, en particulier en Chine, en Inde et dans les autres pays émergents.

Le renforcement de l'investissement et du transfert de technologie entre pays du Sud et surtout par un essor des accords bilatéraux, régionaux et intra-régionaux entre pays du Sud. Les flux internationaux d'investissement sud-sud connaissent également un dynamisme similaire car les sorties annuelles d'investissement étranger direct des pays en développement vers les autres pays en développement ont augmenté plus rapidement que celles provenant des pays développés. Elles sont passées de 5,7 % en 1980 à 63, % en 2010 soit près de 1600 milliards de dollars.

Ce renversement frappe d'obsolescence le vieux paradigme d'un ordre des relations internationales fondé sur le primat de la relation Nord-Sud lequel a été un trait dominant la coopération internationale.

Cela se traduit par une crispation des pays du Nord dans les enceintes des négociations internationales qui appellent à une réévaluation des obligations des pays émergents du Sud. Malgré une reconfiguration de certaines des instances informelles de gouvernance du monde, notamment l'avènement du G20, le traditionnel G7 et le Conseil de Sécurité des Nations Unies restent des citadelles imprenables en dépit de la perte d'influence de la quadrilatérale (EU, USA, Canada, Japon) et de la montée en puissance des forums de coopération initiés par les pays émergents.

Et ces mutations de l'environnement international marquées donc par cette nouvelle géographie consécutive à l'enrichissement rapide des pays émergents les rendent pourtant incontournables dans la nouvelle gouvernance économique et commerciale mondiale. Mais cela pose aux pays du Nord le dilemme de savoir s'ils doivent continuer à offrir à certains de ces pays du Sud l'aide au développement et les préférences commerciales héritées du modèle Nord/Sud ; ou s'il ne faut pas revoir toute l'architecture globale pour amener les acteurs émergents et prospères du Sud à sortir de la catégorie des PVD. En bref, les pays du Sud prospères selon les plus radicaux d'entre eux ne doivent plus être logés à l'enseigne des pays en voie de développement et l'un des théâtres de cette bataille est le cycle de Doha de l'OMC qui 11 ans après son lancement est loin d'être conclu.

Pourtant ce qui fondait la légitimité morale des pays du Nord dans la relation Nord/Sud était la reconnaissance due aux pays du Sud d'un traitement spécial et différencié dans l'environnement international. Outre le commerce, les négociations dans le cadre du changement climatique se heurtent aussi désormais à une volonté des pays du Nord de remettre en cause le principe consacré à Copenhague des « responsabilités communes et différenciées ».

Alors, l'avenir immédiat, face à l'effritement voulu par les pays du Nord des fondements de la relation Nord/Sud n'est-il pas au développement des relations Sud-Sud ou à un nouvel âge pour des relations triangulaires Nord-Sud-Sud ?

Quels nouveaux partenariats pour le développement ?

L'histoire récente des interactions du continent africain avec les pays du Sud dynamique offre à observer le développement de partenariats ritualisés par les sommets tels le Sommet Chine-Afrique, le Sommet Afrique-Amérique du Sud, le récent Sommet Inde-Afrique. Mais ce ne sont pas des espaces de philanthropie pour le développement de l'Afrique. Ces pays établissent des partenariats stratégiques avec le principal réservoir des produits de base et de matières premières du monde qu'est l'Afrique afin de s'assurer un approvisionnement sûr de ces produits ou de pouvoir y délocaliser des productions que la compétition internationale aura rendu moins compétitives dans leurs pays.

Seules les parties utiles du continent africain pourvues d'infrastructures essentielles, de ressources humaines qualifiées, de matières premières minérales et agricoles, jouissant de conditions réelles d'attractivité pour les investisseurs des pays du Sud dynamique en tireront partie.

Par ailleurs, les performances commerciales impressionnantes de ces pays émergents ne signifient pas que ces pays ont surmonté toutes leurs vulnérabilités persistantes (la pauvreté urbaine, périurbaine et rurale, les déficits d'infrastructures, les carences financières, structurelles et institutionnelles).

Mais ils ont cependant élaboré des stratégies endogènes de développement dont le partenariat avec l'Afrique n'est qu'une des modalités de la réalisation de leur vision stratégique.

La meilleure illustration du déploiement diplomatique d'un pays en cohésion avec ses objectifs prioritaires de développement est fournie par Singapour et l'approche de son fondateur Lee Kuan Yew. Lee Kuan Yew est universellement reconnu pour avoir transformé Singapour d'un petit village de pêcheurs en un tigre économique redoutable. Cette aventure de transformation a démarré en 1965 lors de l'éclatement de la Fédération de Malaya et dont Singapour était en membre.

Lee Kuan Yew avait mis l'accent sur la formation, l'acquisition des savoirs, la technologie orientée vers l'expansion de l'économie des services. Sur la politique étrangère, Lee Kuan a articulé sa diplomatie autour de ce qu'il appelle la recherche de « bénéfiques utiles » pour son pays.

Dans son discours au Sommet du Commonwealth, à Kuala Lumpur en Octobre 1980, il a souligné que «chaque fois qu'il examinait la possibilité d'établir des relations diplomatiques avec un pays, il se posait toujours deux questions : Ce pays est-il susceptible de m'apporter du capital ? Ce pays est-il susceptible de me fournir la technologie ? et le savoir faire ? En cas de oui aux deux questions, il établissait des relations diplomatiques avec ledit pays. Et dans son déploiement diplomatique, Singapour accordait une attention particulière au cercle de l'ASEAN sans cependant négliger le reste du monde.

Et les résultats parlent d'eux mêmes : pour un pays qui était mal parti, manquant de ressources naturelles à l'exception de ressources humaines qu'il a fallu former, affublé des vulnérabilités propres aux petits Etats Insulaires, Singapour force aujourd'hui l'admiration

Dès lors, ces partenaires ne se substitueront jamais aux africains dans la formulation de stratégies pertinentes de développement adossées sur la diversification de la production et l'amélioration de la chaîne de valeur des produits africains.

Enseignements pour le Cameroun

- 1- D'abord un ajustement sans délai de son outil diplomatique pour favoriser l'essor d'une diplomatie tournée davantage vers la coopération économique et commerciale.

Une diplomatie consacrée principalement à la résolution de nos problèmes économiques serait l'axe le plus pertinent de notre action extérieure pour répondre aux défis de la mondialisation. De la sorte, nous pourrions mieux faire face aux chocs exogènes, analyser leurs conséquences et anticiper dans la formulation des réponses.

S'il est entendu que notre objectif prioritaire pourrait être de rétablir et de consolider une position de leadership dans la CEMAC et d'atténuer l'influence du Nigeria dans le Golfe de Guinée, cette vision doit reposer sur une articulation stratégique conséquente. Cela suppose des réaménagements dans nos options diplomatiques et implique, à court terme, le développement de la cohésion sur les chantiers vitaux et, à moyen terme, la rénovation de notre architecture diplomatique.

- 2- Reprendre l'initiative sur le plan sous-régional dans la conduite des négociations des Accords de Partenariat Economique. La consolidation du processus d'intégration des économies de l'Afrique Centrale doit rester au centre de nos préoccupations cardinales.

Notre pays étant cerné par quelques Pays Moins Avancés et surtout par les principaux producteurs de pétrole de l'Afrique du golfe de Guinée (Nigeria-1^{er} ; Angola-2^e ; Gabon- 3^e ; Guinée Equatoriale-4^e ; Congo-5^e), nous ne pouvons pas faire l'économie de l'approfondissement du processus d'intégration. L'intégration économique sous-régionale et la libre circulation des commerçants, travailleurs et des prestataires de services camerounais doivent être érigées en priorités nationales au risque de crispier les énergies productives et encourager l'hémorragie des forces productives nationales.

- 3- Mettre sur pied un Observatoire national de l'Agenda économique et commercial international.

Il importe de rétablir une marge de manœuvre nationale dans la planification et la programmation du développement. Cela passe par le développement de réelles capacités de prévisibilité et d'anticipation sur les conséquences sur l'économie nationale de l'agenda économique et commercial régional et international.

4- Tenir compte de la nouvelle géographie économique et commerciale mondiale.

L'outil diplomatique national doit se réajuster pour tenir compte de la montée en puissance de nouveaux acteurs économiques et commerciaux importants qui redessinent la scène géopolitique mondiale. Il s'agit principalement de la Chine, du Brésil et de l'Inde qui, dans l'hémisphère Sud, sont devenus les principales forces d'attraction économique et commerciale, ce qui les conduit à jouer un rôle désormais prépondérant dans la diplomatie mondiale.

Il existe désormais une niche d'opportunités économiques et commerciales dans les échanges Sud-Sud représentant une alternative crédible aux échanges Nord-Sud. Une approche stratégique du commerce et de la coopération Sud-Sud axée sur l'exploitation des complémentarités Sud-Sud, le renforcement de l'intégration régionale et du commerce interrégional Sud-Sud doivent être mises en œuvre afin de mettre notre diplomatie en phase avec les mutations qui s'opèrent dans le commerce et l'investissement planétaires. Faut-il le noter, de ces échanges économiques et commerciaux Sud/Sud découleraient des transferts de technologies compatibles avec notre niveau de développement ainsi que d'importants flux d'aide au développement comme on l'observe désormais avec la Chine. Par ailleurs, aux traditionnels schémas préférentiels commerciaux Nord-Sud se greffent plusieurs schémas préférentiels Sud-Sud dont le plus comportant est le Système des Préférences Généralisées entre pays en développement adopté formellement lors de la XI^e CNUCED à Sao Paulo en Juin 2004.

Et si le Cameroun se devait de tirer les conséquences diplomatiques de cette nouvelle géographie politique, économique et commerciale mondiale, cela appelle à un nouveau déploiement diplomatique à la mesure desdits enjeux./-

Achille BASSILEKIN

Sous Secrétaire Général du Groupe des Etats ACP

Bruxelles