

1998-555

COLLEGE INTERARMEES DE DEFENSE
CINQUIEME PROMOTION

**FRONTIERES ET INTEGRATION REGIONALE
EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE**

MEMOIRE DE GEOPOLITIQUE DU LCL (T) de SAINT QUENTIN A1

22 DECEMBRE 1997

PLAN SUIVI

1. LES FRONTIERES AFRICAINES : MYTHES ET REALITES.	4
1.1 HISTOIRE DU TRACE DES FRONTIERES AFRICAINES	4
1.1.1 LA FRONTIERE, CETTE INCONNUE	4
1.1.2 <i>SCRAMBLE OF AFRICA</i>	4
1.1.3 LA CONFERENCE DE BERLIN	5
1.2 LA CONTRAINTE DES FRONTIERES AFRICAINES	6
1.3 L'OPPORTUNITE DE LA FRONTIERE	6
2. DE L'INTEGRATION A LA COOPERATION REGIONALE	7
2.1 INTEGRATION REGIONALE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE : TRENTE ANNEES D'ENLISEMENT.	7
2.2 LA ZONE FRANC ET LA SACU : DEUX INTEGRATIONS SECTORIELLES REUSSIES.	8
2.3 UNE APPROCHE GLOBALE MAIS PROGRESSIVE	8
3. LE NOUVEAU DEPART DES UNIONS REGIONALES DE LA ZONE FRANC	10
3.1 ATOUTS ET HANDICAPS	10
3.2 L'UEMOA : OBJECTIFS ET INSTITUTIONS	11
3.3 LES AVANCEES DEPUIS LA SIGNATURE DU TRAITE DE 1994;	12
4. ANNEXES	14
4.1 LES PRINCIPALES ORGANISATIONS REGIONALES AFRICAINES.	14
4.2 L'AFRIQUE EN 1914 (CARTE).	14
4.3 LES ORGANISATIONS REGIONALES DE LA ZONE FRANC.	14
5. BIBLIOGRAPHIE	14

« L'ONU devrait convoquer une conférence internationale que j'appellerai la conférence anti-Berlin. La Conférence de Berlin de 1884 a tracé des frontières à travers des zones dont les peuples avaient toujours coexisté naturellement, ignorant la notion de frontière nationale. Les personnes et les biens circulaient sans connaître de limites. L'Afrique centrale était une seule région ». Ainsi s'exprimait en juillet 1997, Mohamed Sahnoun, Ambassadeur, représentant spécial ONU-OUA pour la région des Grands Lacs.

Pour le moins surprenantes dans la bouche d'un haut fonctionnaire international, ces paroles sont révélatrices des interrogations récurrentes dont sont l'objet les frontières africaines depuis les Indépendances. Jusqu'à la fin de l'ère bipolaire, le dogme de l'intangibilité des frontières, adopté très tôt par l'OUA, a été respecté par tous sur le continent. Depuis 1989 et l'accession à l'indépendance de l'Erythrée en 1993, des voix s'élèvent pour contester, y compris en légitimant le recours à la force, la validité des frontières actuelles. De fait, le conflit du Zaïre, avec l'intervention des armées ougandaise et rwandaise au coeur des opérations, ressemblent plus à une guerre de conquête qu'à une lutte pour la libération de ce pays. La réorientation de tous les flux économiques de l'Est du Zaïre, notamment les revenus tirés des ressources naturelles, vers l'Ouganda et le Rwanda tend à confirmer cette thèse. Cependant, de tels actes, légitimés par les propos de certains hauts responsables comme M. Sahnoun, risquent d'encourager d'autres mouvements de conquête sous couvert de cohésion ethnique héritée de la situation précoloniale.

Aussi, loin de nier le caractère artificiel des frontières de l'Afrique subsaharienne, le présent mémoire se propose de voir dans quelle mesure l'intégration économique régionale peut réussir, aujourd'hui, à dépasser ce facteur d'instabilité. Cette voie paraît être la seule possible pour éviter de nouvelles guerres à un continent qui a besoin d'un minimum de sécurité pour construire son développement. De plus elle permettra d'établir celui-ci dans une dimension multinationale, alors que presque toutes les politiques de croissance fondées sur une base nationale ont échoué.

Dans une première partie, nous analyserons la réalité des frontières africaines en revenant sur la façon dont elles ont été tracées et sur le rôle économique qu'elles jouent actuellement.

Dans une deuxième partie, nous constaterons que l'intégration régionale en Afrique subsaharienne a déjà fait l'objet de nombreuses tentatives infructueuses et nous reviendrons sur les causes de ces échecs et les remèdes à y apporter.

Enfin, à la lumière de ces enseignements, nous verrons comment l'intégration régionale progresse aujourd'hui en Afrique de l'Ouest et donne quelques raisons de pas désespérer du continent.

1. Les frontières africaines : mythes et réalités.

Pour comprendre la portée du mouvement de contestation autour des frontières africaines, il convient tout d'abord de s'arrêter sur la façon dont elles ont été tracées. Puis, après avoir observé que, depuis la décolonisation, la frontière est surtout vécue comme une contrainte, nous verrons que, paradoxalement, celle-ci peut représenter une opportunité économique.

1.1 Histoire du tracé des frontières africaines

1.1.1 La frontière, cette inconnue

Lorsque débute la colonisation, la notion de frontière est elle-même étrangère à l'Afrique. Les « Etats » qu'ont rencontrés les explorateurs et les colonisateurs européens n'étaient en effet que des organismes politiques élémentaires formés autour d'un noyau ethnique plus puissant, qui maintenait par la force sous son autorité les groupes vivant à proximité. Leur extension territoriale variait donc avec les rapports de force du moment. Capables, sous l'impulsion d'un chef de guerre, de s'étendre très vite, ils pouvaient n'avoir qu'une existence éphémère. Il n'y avait donc pas, dans l'Afrique traditionnelle, de limites déterminées par des traités, fixées par des bornes et reportées sur des cartes.

La « frontière » y est en perpétuel mouvement. Aussi, pendant longtemps les premières puissances coloniales se contentèrent-elles de droits sur des régions côtières d'extension limitée, puis de simples « zones d'influence » quand elles commencèrent à pénétrer dans l'intérieur. Il faudra attendre l'ère des grands partages impériaux pour que cette situation évolue et que s'impose la nécessité de délimitations plus précises.

1.1.2 Scramble of Africa

Entamé en 1881 - 1882 avec le protectorat français sur la Tunisie et la mainmise anglaise sur l'Egypte, le *scramble of Africa* va s'étendre sur une vingtaine d'années. Si l'on excepte l'établissement du protectorat français sur le Maroc en 1912, le partage du continent est en effet pratiquement terminé dix ans plus tôt, à l'issue de la guerre des Boers.

Les découpages territoriaux intervenus durant cette période sont avant tout le résultat de décisions prises par les chancelleries européennes, qui ne tiennent que rarement compte des réalités locales et n'ont que peu d'estime pour les avis des « coloniaux » - militaires, administrateurs, ou missionnaires - engagés sur le terrain. Les gouvernements concernés sont souvent guidés par des préoccupations de politique intérieure ou le prestige national, par le souci de ne pas laisser la voie libre à des concurrents jugés trop dangereux ou celui de donner à un partenaire des « compensations » jugés légitimes. Ainsi, plusieurs projets d'échange de la Gambie ont été imaginés. Pour récupérer ce territoire, enclavé dans le Sénégal français, Paris a songé successivement à proposer aux Anglais nos comptoirs de Côte d'Ivoire en 1868, le Gabon après 1870 et même, un peu plus tard, les comptoirs français en Inde...

Le « vertige de la carte », le souci d'atteindre un fleuve ou une « frontière naturelle », ont pu justifier des tracés frontaliers surprenants. Lors de la conclusion de l'accord

anglo-allemand de juillet 1890, le successeur de Bismarck, le chancelier Caprivi, obtint que le Sud-Ouest africain soit prolongé au nord-est par un curieux appendice, la « bande » qui porte son nom, afin que ce territoire allemand puisse border sur quelques kilomètres le cours supérieur du Zambèze. En d'autres circonstances, c'est le souci d'un accès à la mer qui guida les traceurs de frontières: ainsi quand il s'est agi d'assurer un débouché à l'Etat indépendant du Congo, au risque d'isoler l'enclave portugaise de Cabinda sur la rive droite du fleuve. Dans les régions supposées désertiques, une ligne droite tracée sur la carte et correspondant à un méridien ou à un parallèle précis suffisait à séparer deux territoires. Enfin, le souci impératif d'assurer la jonction entre différentes régions déjà sous contrôle aboutit à la création de vastes espaces artificiellement rassemblés et réunissant des populations souvent très diverses. C'est particulièrement net dans le cas de l'Afrique occidentale française, où la volonté de relier le Sénégal, la Guinée, la Côte d'Ivoire et, plus tard, le Dahomey, détermina le dessin des frontières.

Les « traités indigènes » conclus avec les chefs locaux par des explorateurs entreprenants déterminèrent parfois les limites des colonies futures. Stanley en signa plusieurs centaines dans le bassin du Congo, Peters en fit autant entre Zanzibar et la région des Grands Lacs, et constitua ainsi les bases de la future Afrique orientale allemande. Les Anglais de la Royal Niger Company ne furent pas en reste et conclurent eux aussi de nombreux accords avec les chefs locaux, jusqu'au royaume de Sokoto.

Les frontières coloniales n'avaient ainsi rien de définitif: elles étaient sujettes à des variations, à des révisions, à des concessions mutuelles, et les peuples concernés ne retenaient guère l'intérêt des diplomates qui décidaient de leur sort en découpant sur la carte les parts du « gâteau africain ».

1.1.3 La conférence de Berlin

C'est dans ces conditions que fut convoquée en novembre 1884 la conférence de Berlin. Il s'agissait officiellement de « régler les conditions les plus favorables au développement du commerce et de la civilisation dans certaines régions d'Afrique ». L'acte final du 26 février 1885, qui conclut les travaux de la conférence, décida d'un code international organisant le partage du continent noir. Il était admis qu'un Etat civilisé occupant un point de la côte avait droit à l'intérieur, mais qu'une « occupation effective » - qui pouvait se limiter en pratique à un simple poste - était indispensable pour justifier ce droit, enfin qu'une notification de prise de possession devait être transmise aux puissances signataires de l'acte de Berlin (Les Etats-Unis et tous les pays européens, y compris la Turquie, à l'exception de la Suisse et des Etats balkaniques).

Chaque Etat concerné déjà installé en Afrique pouvait reculer les frontières de ses possessions vers l'intérieur jusqu'à ce qu'il rencontre une zone d'influence voisine ou un Etat organisé. Une négociation particulière devait alors permettre de fixer les limites des territoires concernés. Dans la plupart des cas, c'est le rapport des forces du moment qui tranchera en fait entre les Etats concurrents.

Ces divers épisodes montrent bien le caractère arbitraire ou purement circonstanciel des découpages territoriaux intervenus en Afrique lors de la formation des différents empires coloniaux. Ce sont pourtant ces frontières, nées des hasards des rapports de forces entre puissances européennes, et démultipliées, ensuite, à l'intérieur des grands ensembles, par des découpages administratifs ou militaires tout aussi arbitraires, qui ont fourni leurs cadres spatiaux aux jeunes Etats africains nés de la décolonisation.

1.2 La contrainte des frontières africaines

Conscients de ce lourd handicap, trente chefs d'Etats africains ont signé, le 25 mai 1963, à Addis-Abeba, la charte de l'Organisation de l'unité africaine (OUA). Celle-ci affirmait l'égalité souveraine de tous les Etats concernés, le principe de non-ingérence dans leurs affaires intérieures et, surtout, l'intangibilité des frontières fixées par les puissances coloniales. Trente années plus tard, c'est paradoxalement aux dépens de l'Ethiopie, pays d'accueil de la conférence fondatrice de l'OUA, que ce principe fut, pour la première fois, remis en question avec la proclamation de l'indépendance de l'Erythrée, approuvée par référendum le 25 avril 1993.

En levant un tabou, cette scission n'a fait que stigmatiser un risque récurrent sur le continent, celui de la fragmentation politique. Rappelons en effet qu'avec une population totale estimée à 690 millions d'habitants et un PIB à peine supérieur à celui des Pays-Bas, le continent ne compte pas moins de 53 Etats indépendants dont 36 ont une population inférieure à 10 millions d'habitants. Conscient de ce danger, le colonisateur avait mis en place des ensembles fédérateurs pour le contrer. Ceux-ci ont quasiment tous éclaté dans les années qui suivirent les indépendances. En 1959, les Fédérations, créées en 1956, de l'Afrique occidentale française (AOF) et de l'Afrique équatoriale française sont dissoutes. Quelques années plus tard, ce sera le tour de la Fédération de Rhodésie et du Nyassaland puis de la Communauté de l'Afrique de l'Est.

Depuis, les frontières héritées de la colonisation sont vécues par certains Chefs d'Etat africains comme une contrainte et ils dénoncent régulièrement l'absence de prise en compte des contours des formations politiques précoloniales. Par ailleurs, certains observateurs libéraux y voient la raison d'un surcoût insupportable pour des économies en développement et leur démantèlement est un point d'ancrage de beaucoup de programmes d'ajustement structurel.

1.3 L'opportunité de la frontière

Cependant, la frontière n'est pas une contrainte pour tout le monde. Il s'y développe, de part et d'autre, des disparités dans les régimes fiscal-douaniers et monétaires qui engendrent nombre d'opportunités. Celles-ci sont certes liées à des produits échangés de longue date (noix de cola, viande, céréales), mais également à des marchandises dont la valorisation (ivoire, or, diamants, produits manufacturés, drogue et armements) repose sur une exploitation sophistiquée des politiques tarifaires, des taux parallèles de change et de l'illégalité. Ce phénomène a eu pour conséquence une imbrication des espaces économiques avoisinants qui s'avère d'autant plus étroite que les disparités frontalières sont plus marquées. Ainsi, à la frontière du Niger et du Nigeria, les effets de politiques fiscal-douanières distinctes sont amplifiés par des régimes monétaires disparates. Néanmoins, en dépit des apparences, ces effets agrégateurs sont destructurants pour les économies et ne sont pas assimilables au processus d'intégration par les échanges.

En fin de compte, il s'est développé, à partir de l'arbitraire des frontières, une intégration de l'économie informelle, voire criminelle dont l'intérêt n'est pas le démantèlement des frontières, mais leur maintien.

Cette dynamique tranche avec l'échec de nombre d'institutions régionales depuis les indépendances. Toutefois, elle est basée sur l'exploitation des faibles et doit être

une motivation supplémentaire pour redéfinir le cadre régional du développement africain.

2. De l'intégration à la coopération régionale

Depuis les indépendances, et malgré quelques réussites sectorielles, l'intégration commerciale en Afrique subsaharienne a donné des résultats décevants. Ne voyant pas d'avantages directs à promouvoir celle-ci, les gouvernements ont également éprouvé des difficultés à remettre en cause des pans entiers d'une souveraineté fraîchement acquise. Pour y remédier, une approche progressive de coopération régionale paraît être une solution à explorer.

2.1 Intégration régionale en Afrique subsaharienne : trente années d'enlisement.

Nombre d'institutions visant à promouvoir l'intégration et la coopération régionales ont été créées peu après l'indépendance mais souvent sans avoir été véritablement planifiées. Le Plan d'action de Lagos (1980) fournit un cadre conceptuel et programmatique pour l'intégration économique. Il divise l'Afrique subsaharienne en trois sous-régions: l'Afrique de l'Ouest; l'Afrique centrale; et l'Afrique de l'Est et australe. D'après le schéma prévu par ce Plan chaque sous-région devrait passer, jusqu'en 2000, par trois phases: libre-échange, union douanière, et communauté économique. Il est probable qu'il restera lettre-morte.

L'Afrique compte plus de 200 organisations de coopération régionale: plus de 160 sont intergouvernementales, et les autres non gouvernementales, la plupart de ces dernières recevant néanmoins des aides publiques. Cependant, l'efficacité de ces institutions régionales souffre du déséquilibre de leurs structures, de la politisation des affectations, du peu d'empressement des pouvoirs publics à déléguer certains pouvoirs aux cadres régionaux et du fait aussi que la quasi-totalité des pays membres ne considèrent pas les questions régionales comme prioritaires. Nombre de gouvernements — même les plus riches — ne se sont pas acquittés de leurs obligations financières vis-à-vis de ces organisations.

Sur le plan de l'intégration des marchés, les résultats ont été décevants: la part du commerce intrarégional dans l'ensemble des échanges reste ce qu'elle était il y a déjà 20 ans, ou plus. Ceci est dû en partie à l'inégalité de la répartition des avantages et des coûts. Les pays qui ont du mal à équilibrer leur budget et leur balance des paiements cherchent à éviter les coûts immédiats d'une intégration régionale; ces coûts sont pourtant inévitables si l'on veut à long terme bénéficier des avantages de l'intégration. Les petits pays et les pays pauvres redoutent aussi que leurs partenaires plus développés accaparent l'essentiel des avantages de l'intégration et que les mécanismes de compensation soient insuffisants.

Enfin, il faut ajouter à ces facteurs des raisons structurelles : difficultés et délais de transport, rareté des voies de communication, faible diversification des appareils productifs, basse densité démographique, niveau réduit du revenu par tête, nombre important d'Etats de petite taille, faible niveau de développement et d'intégration nationale des pays.

Néanmoins, les efforts de coopération régionale ont réussi lorsque leurs objectifs étaient bien circonscrits et que tous les partenaires ont pu en tirer rapidement des avantages. Le succès est aussi généralement allé de pair avec la prise en charge par des bailleurs de fonds extérieurs d'une grande partie du financement. Ainsi que le montre l'étude de deux intégrations sectorielles réussies.

2.2 La zone franc et la SACU : deux intégrations sectorielles réussies.

Les rares régimes d'intégration dont le fonctionnement se rapproche de leurs objectifs affichés sont ceux d'origine coloniale qui ont survécu au choc des indépendances, à savoir la Southern Africa Customs Union (SACU) et la zone franc.

La SACU, dont les fondements remontent à la fin du 19^e siècle, réunit l'Afrique du Sud, le Lesotho, le Swaziland, le Botswana et la Namibie qui a adhéré après son indépendance en 1990. Son fonctionnement repose sur un tarif extérieur commun complété par une formule de redistribution des recettes douanières entre l'Afrique du Sud et les autres pays. L'intégration douanière est complétée par une base monétaire commune et une liberté de circulation des biens et des capitaux, mais non de la main-d'oeuvre.

Au sein de **la zone franc**, l'intégration monétaire repose également sur la prorogation de mécanismes mis en place durant la période coloniale. Elle représente l'union monétaire la plus complète et la plus vaste qui soit au monde. Ses caractéristiques principales sont : appartenance de 13 des 14 Etats à deux banques régionales d'émission (Banque centrale des Etats de l'Afrique, BCEAO, et Banque des Etats d'Afrique centrale, BEAC); fixité du taux de change avec le franc français; convertibilité libre et illimitée pour des opérations interbancaires; enfin, centralisation des réserves de change sur un compte d'opération géré par le Trésor français. Il en ressort que l'ancienne métropole domine la zone franc tout en contribuant à sa stabilité. Les accords de la zone franc ont été révisés en 1972-1973, ce qui a eu pour conséquence d'africaniser la gestion des banques régionales (respectivement transférées à Dakar et à Yaoundé) et d'accroître la marge d'autonomie des Etats pour la gestion du compte d'opération.

Certes, la réussite de ces deux régimes d'intégration tient principalement à la gestion des compétences douanières et monétaires par l'Etat qui en assurait l'exercice avant les indépendances, en lieu et place d'une véritable institution communautaire. Néanmoins, elle découle également du renoncement, au moment de leurs indépendances, à certains attributs de la souveraineté par les Etats. Depuis, c'est parce que ceux-ci ne voyaient pas d'intérêt immédiat à consentir d'autres abandons, que la plupart des tentatives d'intégration se sont enlisées. Aussi, il paraît désormais plus sage de résoudre progressivement ces préventions plutôt que de fixer des objectifs rigides d'intégration avec des échéances précises sans les soutenir par des mesures concrètes, à l'instar du plan de Lagos pour la construction de la communauté économique africaine.

2.3 Une approche globale mais progressive

C'est une approche progressive fondée sur les intérêts économiques communs des partenaires qui offre le plus de chances de réussir l'intégration. Cependant, même cette approche échouera si tous les partenaires ne sont pas convaincus de ses

avantages et ne s'engagent pas véritablement à la concrétiser. Les divisions, les jalousies et la méfiance qui marquent souvent les relations entre pays donnent à penser que les premiers pas sont probablement les plus difficiles.

Que faire ?

Pour surmonter ces difficultés, il faudrait **encourager des sous-groupes**, réunissant deux pays ou davantage, à s'intégrer plus rapidement s'ils jugent cette possibilité mutuellement avantageuse. Cette approche progressive ne devrait pas entraîner la création de nouvelles organisations, mais reposer sur la conclusion d'accords bilatéraux (ou multilatéraux) entre les gouvernements persuadés des avantages à atteindre d'une libéralisation réciproque des marchés. Les bailleurs de fonds pourraient contribuer à cet effort en fournissant des ressources à l'appui d'échanges régionaux entre entreprises privées.

Par ailleurs, il faudrait **rationaliser les organisations régionales existantes**. Ces organisations devraient être réformées et transformées en institutions sobres et efficaces, dotées d'un mandat clairement défini et de véritables pouvoirs de décision. Elles seraient alors en mesure de mettre en place des infrastructures matérielles, techniques et juridiques propices au développement des échanges régionaux de biens, de services, de main-d'œuvre et de capital.

De plus, le renforcement des infrastructures régionales ne servira guère l'intégration régionale s'il n'est pas assorti de **réformes des politiques économiques** destinées à accroître la demande de biens et de services. L'efficacité des réformes dépendra elle-même des régimes d'incitation — en particulier au niveau des taux de change et de la libéralisation des marchés. De plus, les réformes n'auront de chances d'aboutir que si l'on améliore les infrastructures matérielles et valorise les ressources humaines.

Enfin, sans **répartition explicite des avantages** entre les pays, il y a tout lieu de s'attendre à ce que l'intégration régionale se heurte à des obstacles politiques insurmontables. Les expériences réussies de marché commun — la Communauté économique européenne, par exemple — donnent à penser que la création de vastes entités économiques accentue la spécialisation et accroît l'efficacité économique globale. L'intégration africaine devrait elle aussi améliorer l'allocation des ressources, ce qui entraînerait une augmentation des revenus en valeur absolue.

Cependant, l'intégration pourrait accroître les revenus de certains partenaires plus rapidement que ceux d'autres groupes à mesure que se forment de nouveaux pôles d'industrialisation. Aussi faut-il mettre en place des **mécanismes de péréquation** sous la forme par exemple, de transferts directs au budget des pays dont l'économie est plus fragile, comme dans le cas de la SACU. Tout mécanisme de péréquation non automatique risquerait d'échouer dans la mesure où les gouvernements participants pourraient différer leurs versements en cas de crise budgétaire. Il est également important que ces mécanismes procurent des avantages directs aux agents économiques privés et non pas seulement aux États, et qu'ils soient conçus de façon à réduire les coûts liés aux imperfections du marché et de l'appareil administratif.

En définitive, le cadre idéal de la relance de l'intégration que nous venons de dresser à l'aide de plusieurs critères ne peut fonctionner sans l'appui déterminé des bailleurs de fonds. C'est probablement la raison pour laquelle la France, depuis la dévaluation du franc CFA de 1994, s'est engagée sans réserve auprès de l'UEMOA

(Union économique et monétaire Ouest Africaine) et de la CEMAC (communauté économique et monétaire d'Afrique centrale). Aussi, il est intéressant de se pencher sur la situation actuelle de ces deux institutions.

3. Le nouveau départ des unions régionales de la zone franc

Depuis 1994, l'UEMOA et la CEMAC, se sont fixées la lourde tâche de transformer des unions monétaires en unions économiques. Pour ce faire, elles disposent d'atouts communs mais doivent également surmonter des handicaps structurels, plus nombreux dans le cas de la CEMAC que pour l'UEMOA. Aussi, nous détaillerons plus particulièrement les objectifs de cette dernière organisation ainsi que les institutions qu'elle a mis en place pour y parvenir, afin d'avoir une idée de ce qui est techniquement possible en matière d'union régionale africaine. Enfin, nous verrons que les perspectives de développement de cette institution sont encourageantes.

3.1 Atouts et handicaps

Les atouts des unions de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique Centrale sont essentiellement la communauté de monnaie, de langue et d'héritage juridique. L'appartenance à la zone CFA est un facteur positif de convergence, non seulement au plan de la stabilité monétaire mais aussi parce que les réunions régulières des Ministres des finances de cette zone avec leur homologue français constituent autant d'occasions de concertation sur les problèmes de l'intégration régionale et de décisions s'y rapportant. La communauté de langue est aussi, à l'évidence, un facteur de rapprochement et de circulation des hommes, des idées et des techniques. Enfin, par delà les politiques nationales, le même héritage juridique facilite les progrès vers un environnement commun, notamment dans le domaine du droit des affaires, des assurances, ou de prévoyance sociale.

Mais ces facteurs positifs sont loin de suffire à créer une dynamique irréversible favorisant une réalisation rapide d'unions économiques entre les Etats africains concernés. Outre les causes structurelles évoquées plus haut, leur situation respective, tant en Afrique Occidentale qu'en Afrique Centrale, se caractérise par de profondes disparités.

Il existe, en effet, de sensibles différences entre les pays enclavés - tels le Mali, le Burkina, le Niger, le Tchad, La République Centrafricaine et les autres ; les premiers dépendent entièrement pour le commerce extérieur du réseau routier. Ce réseau s'est relativement développé en quelques décennies entre les pays d'Afrique de l'Ouest, mais ceux d'Afrique Centrale manquent encore de voies de communications inter-états.

De même, des inégalités importantes demeurent entre Etats disposant de ressources naturelles diversifiées - agricoles et/ou minières - ainsi que d'une infrastructure industrielle et ceux, voués à une ou deux productions de base, qui sont pratiquement dépourvus de moyens de transformation. En Afrique Centrale, la disparité du PIB par habitant est, en effet, considérable. Le PIB par habitant du Gabon est supérieur d'un facteur 4,5 à celui du Cameroun, lui-même étant plus du double de celui d'un habitant de la RCA et 4 fois de celui d'un Tchadien.

Enfin, un autre obstacle tient à la structure des recettes budgétaires, à savoir le poids déterminant de la fiscalité douanière dans ces recettes. Plus de 50% des revenus fiscaux proviennent du franchissement des frontières par les marchandises et des taxes intérieures sur certains produits. L'abolition de celles-ci, ou au moins leur uniformisation à un faible niveau, provoque un très sensible écrêtement des revenus de l'Etat. Là encore, c'est en Afrique Centrale que l'on trouve les pays les plus réticents à cette harmonisation, d'autant que les institutions communautaires sont encore embryonnaires. En revanche, en Afrique Occidentale, la politique volontariste menée depuis 1994, ainsi que le sérieux des réformes institutionnelles, permettent d'espérer.

3.2 L'UEMOA : objectifs et institutions

Le traité du 10 janvier 1994 marque un tournant dans les efforts d'intégration économique poursuivis par les Etats signataires, depuis l'indépendance.

Le traité repose sur deux principes:

- la primauté du droit communautaire sur le droit national,
- la poursuite de manière centralisée des objectifs de l'Union.

Ces objectifs se résument dans la volonté d'assurer une croissance durable fondée sur le développement des échanges intra-régionaux, la cohérence des politiques d'investissement, l'extension maximale des complémentarités entre les pays membres, ce qui implique:

- l'assainissement et la coordination des politiques macro-économiques nationales, notamment la cohérence des politiques budgétaires avec la politique monétaire commune et l'harmonisation des indicateurs économiques;
- la réalisation d'un marché commun, qui suppose l'élimination progressive des barrières commerciales entre les pays membres, l'établissement d'un tarif extérieur commun, l'instauration de règles communes de concurrence et d'aide publique, la libre circulation des personnes, des services et des capitaux;
- la mise en œuvre de politiques sectorielles communes.

Les institutions prévues dans les textes sont, à bien des égards, une transposition adaptée des institutions de l'Union Européenne:

- une conférence des Chefs d'Etats qui fixe les orientations générales;
- un Conseil des Ministres chargé de mettre en œuvre ces orientations et d'édicter les actes correspondants; les réunions sont préparées par un Comité des Experts composé de représentants des Etats membres, choisis en fonction de l'ordre du jour;
- une Commission composée de 7 membres, un par Etat, désignés pour un mandat de 4 ans renouvelable; organe exécutif de l'Union, elle a été installée le 30 janvier 1995 à Ouagadougou, siège de l'organisation;
- deux organes de contrôle: une Cour de Justice, mise en place le 27 janvier 1995, composée de 7 magistrats chargés d'interpréter les actes uniformes du Traité et les actes juridiques qui en découlent, ainsi que de veiller aux conditions de leur application; une Cour des Comptes, mise en place le même jour que la Cour de Justice et qui est chargée de contrôler les comptes de l'Union;
- des organes consultatifs: le Comité interparlementaire composé de 5 représentants par Etat, qui préfigure un futur Parlement de l'Union et, la chambre consulaire régionale, composée de représentants du secteur privé.

Enfin, le traité fait de la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) et de la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD) des institutions spécialisées autonomes de l'Union, concourant, en toute indépendance, à la réalisation des objectifs de l'Union.

Pour ce qui concerne les règles de fonctionnement, l'unanimité est nécessaire sur les questions mettant en cause les attributs fondamentaux de la souveraineté des Etats; mais la majorité des 2/3 suffit pour les autres questions afin de limiter les risques de blocage du processus décisionnel.

Quant à la Commission, elle délibère à la majorité simple, ce qui confirme les transferts de souveraineté consentis. Cependant, il est prévu, par analogie au principe de subsidiarité, que les objectifs de l'Union soient poursuivis, en même temps, de manière décentralisée.

C'est donc, un cadre institutionnel sophistiqué qui a été mis en place, au service d'objectifs ambitieux. Cette politique volontariste semble porter ses fruits, ainsi que le montrent les avancées réalisées depuis 1994.

3.3 Les avancées depuis la signature du traité de 1994;

Elles portent sur cinq points principaux :

La convergence des politiques économiques : Le Conseil des Ministres a adopté au cours de sa session du 15 janvier 1996 une directive sur la surveillance multilatérale des politiques macro-économiques nationales.

La directive précise, notamment, le rôle de chacune des structures participant au dispositif de surveillance : les Etats membres, le Conseil des Ministres, la Commission, la BCEAO et les Comités nationaux de Politique Economique, chargés de la collecte de l'information statistique.

La Commission va élaborer ensuite le projet de directive précisant les normes à respecter ainsi que les sanctions positives ou négatives applicables aux Etats membres. L'ensemble de ces dispositions vise à rendre l'exercice de la surveillance multilatérale effectif avant la fin de 1997.

Les problèmes fiscal-douaniers : La création d'une union douanière est l'un des objectifs déterminants du processus d'intégration, ce qui implique, à terme, la suppression des tarifs douaniers internes et la mise en œuvre d'un tarif extérieur commun. La Conférence des Chefs d'Etats, qui s'est réunie les 9 et 10 mai 1996, a adopté une résolution fixant au 1er janvier 1998 l'entrée en application de l'union douanière.

Première étape: l'application du Régime Tarifaire Préférentiel Transitoire qui comporte notamment :

- la levée immédiate de toutes les barrières non tarifaires entravant les échanges entre les pays membres;
- la libre circulation, en franchise de tous droits et taxes, des produits du cru et de l'artisanat;
- la réduction de 30% des droits d'entrée pour les produits industriels originaires agréés par la Commission, à compter du 1er juillet 1996.

Un environnement juridique et fiscal favorable aux activités économiques : La Conférence des Chefs d'Etats et de gouvernement a élaboré un programme précis concernant l'harmonisation des législations dans le cadre de la zone Franc :

- adoption, au plus tard, le 31 décembre 1997 des mesures propres à rendre effectif pour les ressortissants de l'Union le droit d'établissement sur l'ensemble du territoire communautaire ;
- achèvement du programme d'harmonisation des fiscalités intérieures indirectes des pays membres, au plus tard le 31 décembre 1997 ;
- adoption par le Conseil des ministres, en septembre 1996, d'un Plan comptable général commun dénommé Système comptable Ouest africain (SYSCOA) dont l'entrée en vigueur est prévue le 1er janvier 1998 ;
- adoption, au plus tard le 31 décembre 1997, d'un code communautaire des investissements et application d'un droit des affaires harmonisé.

L'harmonisation des données statistiques: La recherche de la convergence d'un certain nombre d'indicateurs macro-économiques constitue, entre autres, le socle de toute union économique parce qu'elle en assure la viabilité. A cet égard, la convergence des taux d'inflation est l'un des indicateurs-clés. Aussi, chaque Institut national de statistique dispose désormais d'un indice des prix rénové et harmonisé.

Le financement de l'Union : Dès l'entrée en vigueur du régime tarifaire préférentiel transitoire, le 1er juillet 1996, était créé un prélèvement communautaire de solidarité (PCS) de 0,5% sur la valeur en douane des marchandises importées des pays tiers, dont le produit est directement versé à la Commission de l'Union, aux fins d'assurer la compensation des moins-values de recettes qui sont induites par l'application du régime préférentiel transitoire. Dans le courant 1998, des fonds structurels seront mis en place pour financer « l'aménagement équilibré du territoire communautaire ». En d'autres termes, il s'agit de « compensations » en faveur des pays les plus pauvres ou enclavés.

Les progrès accomplis en trois ans sont considérables et on assiste aujourd'hui à un véritable « décollage communautaire » en Afrique de l'Ouest. Du reste, L'UEMOA demeure au centre des interventions des bailleurs de fonds, reflétant la priorité accordée à cette organisation. Par ailleurs, elle est susceptible de constituer un noyau dur à l'intérieur d'un programme d'intégration pouvant accueillir d'autres pays de la CEDEAO ou même, par association, l'ensemble de la CEMAC.

Certes, Le succès de cette intégration demande à être confirmé dans le temps, mais le rythme de réalisation de l'Union Européenne depuis la signature du traité de Rome justifie, pour le moins, une certaine indulgence à l'égard des pays africains engagés sur une voie comparable.

De plus, la réussite ouest-africaine s'accompagne d'une stabilité politique qui tranche avec les conflits frontaliers ou à base ethnique d'une Afrique Centrale sans véritables institutions supranationales.

Aussi, il semble que la libre circulation des biens et des personnes qui a assuré la paix en Europe occidentale depuis cinquante ans, soit également une méthode applicable sur un continent que certains voient « à la dérive ». Basée sur une volonté politique qui a beaucoup fait défaut depuis les indépendances, elle doit permettre de dépasser l'arbitraire des frontières, avec d'autant plus de facilité que cette notion était inconnue dans l'Afrique précoloniale. Les progrès très rapides de l'UEMOA portent témoignage de cette culture transnationale africaine qui ne demande qu'à renaître.

4. Annexes

4.1 Les principales organisations regionales africaines.

4.2 L'Afrique en 1914 (Carte).

4.3 Les organisations régionales de la zone franc.

5. Bibliographie

- Pierre MOUSSA, Jean Louis VILGRAIN, Patrick LOVE, Philippe LEBOUCCQ, *Quel développement pour l'Afrique ? La solution régionale*, Le trimestre du monde, 4^e trimestre 1996.
- Henri WESSELING, *Le partage de l'Afrique 1880 - 1914*, Denoël, Paris, 1991.
- Henri BRUNSCHWIG, *Le partage de l'Afrique noire*, Flammarion, Paris, 1971.
- Philippe DECRAENE, *Vieille Afrique, jeunes nations*, PUF, Paris, 1982.
- Elia M'BOKOLO, *L'Afrique au XX^e siècle*, Seuil, Paris, 1985.
- Politique Africaine n° 39, *L'Afrique autrement*, Karthala, Septembre 1990.
- Daniel BACH, *Les dynamiques paradoxales de l'intégration en Afrique Subsaharienne*, Revue française de science politique, décembre 1995.
- Daniel BACH, *L'intégration économique régionale en Afrique*, Economie et Prospective internationale, n°48, 4^e trimestre 1991.
- Philippe HUGON, *Régionalisme et marginalisation en Afrique subsaharienne*, Afrique contemporaine n°176, 4^e trimestre 1995.
- Cyriaque PARE, *Le deuxième sommet de l'UEMOA accélère le rythme de l'intégration*, Marchés tropicaux °1416, 27 juin 1997.
- Pierre PELLETIER, *Les Unions régionales en Afrique subsaharienne*, Marchés tropicaux, 7 février 1997.
- Ali MAZRUI, *Nouvelles frontières africaines*, Courrier international n° 150.