

Contradictions de l'intégration régionale en Afrique centrale

A LA suite du renouveau des initiatives d'intégration régionale en Afrique centrale, un certain nombre d'études ont souligné l'échec des projets antérieurs et montré le caractère mythique, dérisoire et finalement relativement vain (voire inopportun) des projets actuels (1). Il n'est pas nécessaire d'en rappeler ici les arguments.

Cependant, la dévaluation du F CFA et ses conséquences sur la politique française en Zone franc modifient la signification de ces nouveaux projets d'intégration régionale en Afrique centrale tout en leur conférant une portée différente. Désormais principale politique d'accompagnement de la dévaluation, l'intégration régionale (en Afrique de l'Ouest comme en Afrique centrale) se voit dotée d'un nombre plus important encore de fonctions : fonction de contrôle de la maîtrise de l'inflation et des salaires et plus généralement de contrôle des politiques économiques ; fonction d'assainissement des finances publiques ; fonction de convergence de ces politiques publiques et particulièrement des politiques budgétaires ; fonction d'harmonisation du droit et des règles ; fonction implicite de reconstruction des États ou du moins des administrations et de lutte contre la fraude et les détournements, etc.

L'Afrique centrale n'a jamais été intégrée. L'histoire de l'UDEAC (Union douanière des États de l'Afrique centrale) est celle de 30 ans d'échecs : échec de l'harmonisation des investissements et de la répartition des coproductions ; échec de la mise en œuvre d'un véritable tarif extérieur commun et d'une politique commerciale et fiscale commune ; échec de l'harmonisation des politiques économiques ; échec de l'accroissement des échanges communautaires, etc. Et les flux d'échanges informels lient principalement les pays de l'UDEAC à

des pays n'appartenant pas à ces unions (Nigeria principalement mais également Zaïre, Soudan, voire Afrique du Sud via les pays limitrophes).

Ce défaut d'intégration « régionale » n'a jamais remis en cause le fonctionnement de la Zone franc et plus particulièrement de la BEAC (Banque des États de l'Afrique centrale) : même si l'on présente aujourd'hui la Zone franc comme l'exemple d'intégration réussie en Afrique, il faut reconnaître que ce système de coopération monétaire est un dispositif où priment les relations bilatérales entre le pays-leader et chacun des autres pays. Et dans le cas de la BEAC, la présence de la France a joué un rôle fondamental dans son fonctionnement.

Dans le nouveau contexte de l'après-dévaluation, l'inexistence de l'intégration régionale en Afrique centrale, conjuguée au caractère conflictuel des relations entre États de la BEAC et à la situation, peuvent remettre en cause le fonctionnement actuel de la Zone franc voire provoquer son éclatement.

La dévaluation à la lumière de la « doctrine Ballardur » : le Cameroun peut-il rester dans la Zone franc et intégrer l'Afrique centrale dans la zone BEAC ?

Si l'on ne considère que l'opération technique de modification de parité F CFA/FF, la dévaluation n'a pratiquement pas transformé l'environnement des pays de la Zone franc et les relations entre la France et ces derniers. Les conséquences économiques, voire financières, de la seule dévaluation seront alors faibles pour la plupart des pays. Mais la dévaluation du F CFA a beaucoup d'autres significations. Notamment, elle peut être vue comme la traduction, jusqu'ici la plus visible et la plus symbolique, de la « doctrine Ballardur » qui consiste à définir la politique économique africaine de la France en fonction de celle des institutions de Bretton Woods et plus particulièrement de celle du FMI.

Dans l'hypothèse où cette ligne est effectivement maintenue dans toute sa rigueur, les conséquences les plus importantes de son adoption restent à venir : si le FMI et, à sa suite, la Banque mondiale

(1) Préparation générale de projets français dès 1987-88. En ce qui concerne l'Afrique Centrale (Cameroun, Congo, Gabon, Guinée Équatoriale, RCA et Tchad), préparation de la réforme fiscal-douanière de l'UDEAC par la Banque Mondiale à partir de 1988 ; projet français plus concrets de la CEMAC (UMAC et UEAC) et d'harmonisation du droit à partir de 1990. Pour l'échec des projets antérieurs, cf. les divers travaux de la Banque Mondiale et notamment *Coopération régio-*

nale et ajustement structurel : programme de réformes de la politique fiscal-douanière pour les États membres de l'UDEAC, 1991 : Pour les difficultés des projets actuels, cf. de façon générale, J. Coussy et Ph. Hugon (dir.) (1991) *Intégration régionale et ajustement structurel en Afrique Sub-saharienne*, Ministère de la Coopération, La Documentation Française ; sur la RFD, B. Hibou (1993) *Risques et enjeux de la réforme fiscal-douanière en UDEAC*, Ministère de la Coopération, ronéoté.

décident à nouveau de rompre avec l'un des pays de la Zone franc, la France ne pourra plus désormais suivre une politique indépendante et les soutenir budgétairement.

Or aujourd'hui, ce risque n'est pas un risque abstrait et lointain puisque la poursuite des financements extérieurs est liée au respect de conditions fixées par les bailleurs de fonds. Même si tout le monde s'accorde, y compris à Paris et à Washington, sur le caractère le plus souvent irréaliste des bouclages des tableaux, des opérations financières de l'État (TOFE) et donc d'un certain nombre de critères de performance, il n'en demeure pas moins que les premières données en matière de recettes publiques ou de solde primaire sont particulièrement en deçà des exigences des bailleurs de fonds. Les conditions d'une rupture avec le FMI sont d'autant plus « objectivement » réunies que ces mauvais résultats sont, pour une part non négligeable, dus à un mauvais recouvrement des droits et impôts, à un maintien voire une aggravation des détournements et à une mauvaise exécution administrative.

Ces risques de rupture sont actuellement concentrés en Afrique centrale, essentiellement en raison de la totale déliquescence des administrations et des États des pays de la région (2). Le Tchad est en proie à la guerre civile et ses seules ressources internes (recettes douanières) sont aujourd'hui encore pillées par la Garde républicaine. La République centrafricaine doit reconstruire une administration inexistante depuis trois ans dans un contexte de dépression économique et de tensions politiques croissantes réduisant à un minimum insuffisant sa base fiscale et douanière. Si le Gabon peut facilement éviter le risque de rupture, il n'en demeure pas moins que les conditions contestables de la réélection du président Bongo en décembre dernier ne mettent pas le pays à l'abri d'un dérapage « à la congolaise ». Au Cameroun enfin, la factionnalisation voire la criminalisation accentuée du régime dans un contexte de réélection contestée du président Biya en 1992, les risques de guerre avec le Nigeria à partir du différend frontalier de la presqu'île de Bakassi et de généralisation de la violence sociale dans l'Extrême-Nord du pays, le délitement de l'administration sous l'effet de deux ans de déflation et, pour tout dire, l'incurie politique patente, rendent quelque peu surréaliste l'hypothèse de redressement économique du pays (3).

Une rupture avec le Tchad ou la RCA aurait peu de conséquences sur le fonctionnement de la Zone franc. En revanche, une rupture avec le Cameroun — qui constitue plus de 55 % du PIB de la région et est censé en être le moteur — aurait des conséquences redoutables : en l'absence de financements extérieurs, le Cameroun

(2) A ce jour, le Congo n'a pas encore signé de lettre d'intention avec le FMI et la Guinée Équatoriale n'est pas encore passée devant le Conseil d'administration en raison

de l'hostilité de l'Espagne et des USA.

(3) Cf. J.-F. Bayart, « Conclusion » in Geshiere et Konings (dir.) (1993), *Itinéraires d'accumulation au Cameroun*, Karthala.

ne pourrait subvenir longtemps à ses besoins de financements (même réduits au minimum de ses coûts de fonctionnement) sans recours à l'endettement et à la création monétaire. C'est-à-dire sans sortie de la Zone franc.

Bien entendu, beaucoup d'éléments peuvent remettre en cause ce schéma pessimiste. D'une part, la décision du FMI sera politique et stratégique et non pas économique et technique — la dévaluation *doit* réussir pour cette institution qui la demandait avec insistance depuis tant d'années. Les risques de sortie de la Zone franc, voire d'éclatement de la zone BEAC, sont d'ores et déjà intégrés dans les raisonnements et ils risquent fort de faire basculer la balance du côté de l'indulgence (ou du « laxisme ») à la première revue, prévue pour la fin de l'année. Ceci d'autant plus que la France a une voix de poids au sein du Conseil d'administration du FMI et que M. Camdessus s'est directement et fortement impliqué dans la dévaluation. Ce qui ne fera que remettre le problème à plus tard, lorsque la pression à la réussite de l'opération de dévaluation sera atténuée. D'autre part, il est toujours possible d'utiliser des aides-projets françaises (qui elles ne sont pas soumises à la « doctrine Balladur ») ou nationales (qui sont indépendantes de signatures de stand-by ou de programmes d'ajustement à des fins budgétaires), avec ou sans l'accord des bailleurs de fonds. Le problème de ces tactiques d'évitement de la rupture (mais aussi leur probabilité et leur force), c'est qu'elles renouent en partie avec les pratiques clientélistes caractéristiques des relations entre la France et les États africains de la Zone franc.

Cependant, ce risque de rupture existe d'autant plus que les rumeurs persistantes de sortie du Cameroun de la Zone franc semblent avoir des fondements bien réels : comment interpréter l'absence, à tous les sommets de la Zone franc et de la BEAC, du président Paul Biya alors que tous les autres chefs d'État étaient présents à l'une ou l'autre de ces rencontres ? Comment ne pas donner une signification politique à la non-signature, par le Cameroun, du projet d'intégration régionale CEMAC (Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale ?)

Lue à la lumière plus globale de la « doctrine Balladur », et si les tendances au maintien de relations clientélistes n'en détournent pas la signification, la dévaluation devrait donc ouvrir une nouvelle ère. Les pays de la Zone franc ne devraient plus désormais pouvoir bénéficier à la fois des avantages directs de la Zone (convertibilité, garantie du Trésor français, etc.) et des avantages indirects de la politique française vis-à-vis des pays de la Zone (aide budgétaire notamment) sans contraintes autres qu'une politique monétaire restrictive (respect de conditions en termes de recettes, d'équilibre des finances publiques, de baisse de masse salariale, etc.).

Or, pour la première fois, ces contraintes peuvent être considérées comme trop fortes et ne pas être compensées par les avantages

(jusqu'ici non discutés) propres aux mécanismes monétaires de la Zone franc. Cela pourrait être le cas pour un pays comme le Cameroun.

Les effets conjugués de la dévaluation et de la réforme fiscalo-douanière de l'UDEAC : le Gabon n'a-t-il pas intérêt à jouer cavalier seul ?

Paradoxalement, la dévaluation peut également être interprétée comme la première atteinte au protectionnisme spécifique que constituait la pratique globale de la Zone franc. Là encore, c'est moins l'opération technique en elle-même (une dévaluation a des effets protecteurs par essence puisqu'elle freine les importations) que l'ensemble des pratiques directement liées à la zone franc (protection des investissements étrangers, protection de la valeur de la monnaie, etc.) ou indirectement liées à celle-ci (protection des intérêts français, protection des rentes de situation, protection du niveau et mode de vie des élites, protection vis-à-vis de contraintes extérieures via l'aide budgétaire française, etc.) qui sont en jeu. Même si les résistances sont nombreuses et solides, la possibilité de remise en cause de l'ensemble de cet édifice apparaît pleinement pour la première fois.

La dévaluation a lieu dans un contexte (et en est en partie le fruit) de lutte contre les spécificités de la protection en Zone franc et notamment en zone BEAC. La RFD (réforme fiscalo-douanière) adoptée en juin 1993, promue par la Banque mondiale et soutenue par la Coopération française, a parmi de nombreux buts ou de libéraliser le commerce extérieur des pays de l'UDEAC et de rendre le système de protection beaucoup plus transparent et conforme à la doctrine libérale. Si dans le système antérieur on a pu douter de l'effectivité et de l'efficacité d'une telle réforme, l'évolution actuelle en modifie la signification et la portée.

Aujourd'hui, les conséquences de cet essai de déprotection sont illustrées de façon caricaturale dans un pays comme le Gabon que l'on a désormais l'habitude de qualifier de « petit émirat mal géré ». A la suite de la dévaluation et d'une mauvaise application de la RFD, les entreprises locales, toutes fortement protégées et non compétitives, y compris au niveau régional, souffrent d'une très forte concurrence des importations, frauduleuses pour la plupart. En premier lieu, le volet commercial et douanier de la réforme a été revu à la baisse et a été immédiatement appliqué tandis que le volet fiscal se met en place partiellement et difficilement — ce qui, globalement, défavorise les producteurs locaux d'import-substitution. En second lieu, la concurrence camerounaise, plus compétitive et plus diversifiée, profite relativement et rapidement de la dévaluation. En dernier lieu, la contrebande de biens en provenance d'Afri-

que de l'Ouest (ou transitant par celle-ci) a fortement augmenté en raison de la crise qui sévit dans toute la région, du niveau de vie plus élevé des Gabonais, de la très forte protection du marché gabonais jusqu'à la dévaluation, etc.

Or, cette intégration informelle entre en totale contradiction avec l'intégration régionale promue par la France. Elle a en effet toute chance de provoquer des réactions de rejet et de repli de la part du Gabon, deuxième pays de la région par son poids économique. Et ceci, d'autant plus que le Gabon avait fini par signer une réforme, qu'il avait sans cesse et vigoureusement combattu, dans l'espoir d'éviter la dévaluation du F CFA.

Quel intérêt le Gabon a-t-il désormais à poursuivre une politique qui assurément condamne son industrie lorsque sa rente pétrolière lui permet de subventionner des activités non compétitives ? Le prix de l'appartenance à la Zone franc vaut-il la disparition de tous les secteurs économiques autres que le pétrole ? Cependant, l'influence de la France ou d'Elf peut dissuader le Gabon d'envisager cette solution.

L'intégration régionale en Afrique centrale : existe-t-il des règles, un pôle et une Banque centrale indépendante dans la région ?

La dévaluation a été économiquement et financièrement décidée pour deux pays (trois si l'on compte la France) : la Côte-d'Ivoire en Afrique de l'Ouest et le Cameroun en Afrique centrale. Ces deux pays coûtaient particulièrement cher en aide budgétaire à la France et, de par leur structure économique et leur niveau de développement, ils sont les seuls pays de la Zone franc à pouvoir prétendre tirer des bénéfices économiques de la dévaluation du F CFA. En cela, la politique d'intégration « par les règles » est effectivement la mesure d'accompagnement indispensable à la dévaluation puisque ce projet est, implicitement, une intégration par pôle (ou par pays-moteur) pilotée par les Banques centrales (garantes du maintien, au moins à court terme, de la Zone franc). C'est peu que de suggérer qu'en Afrique centrale, ces trois caractéristiques du projet d'intégration régionale sont problématiques.

En premier lieu, comment envisager sérieusement aujourd'hui l'adoption de conseils de convergence ou de surveillance au niveau régional, d'harmonisation des règles, des législations et des politiques économiques lorsque les appareils bureaucratiques n'existent presque plus ? Comment centrer son action sur les « règles » lorsqu'en matière économique, toutes les mesures effectives ne sont que des dérogations à un droit commun inappliqué ? Comment parler de respect de règles communes lorsque, dans des situations de croissance,

d'administrations fonctionnelles et de relative légitimité politique, les politiques économiques ont toujours été construites autour d'un jeu subtil entre respect et non-respect des règles ?

Les difficultés d'une telle politique peuvent d'ailleurs être illustrées, à très petite échelle, par l'adoption et l'adaptation de la RFD à la suite de la dévaluation : certains pays ont continué à taxer les importations au taux de change antérieur à la dévaluation (RCA et Tchad) ; d'autres ont modifié les taux du tarif extérieur commun pour tenir compte de l'effet protecteur de la dévaluation (Gabon puis Cameroun) ; d'autres encore sont passés directement à la dernière phase de la réforme (Cameroun) ; d'autres enfin ne mettent pas en place la nouvelle fiscalité intérieure (Gabon, Congo, Tchad) etc.

En deuxième lieu, s'il est vrai que le Cameroun a longtemps été l'économie dominante de la région, ses effets d'entraînement sur les autres pays de la région ont toujours été faibles. Mais aujourd'hui, la crise économique et les effets destructeurs de la politique nigériane ont largement entamé son tissu industriel (cf. l'article de J. Herrera dans ce dossier). Certes, les premiers effets de la dévaluation sont, en ce sens, plutôt positifs et l'on observe une certaine reprise de la production nationale d'import-substitution (textiles de la CICAM, riz et productions vivrières). Il est cependant beaucoup trop tôt pour tirer des conséquences de ces premières impressions anecdotiques. D'autant que la politique économique et monétaire du Nigeria a peu de chance de demeurer très longtemps aussi favorable aux pays de la Zone franc qu'elle ne l'est actuellement.

Quoi qu'il en soit, tant que les capacités administratives ne seront pas restaurées, tant que le gouvernement n'aura pas retrouvé son aptitude à définir des politiques économiques cohérentes et suivies, tant surtout que l'État camerounais n'abandonnera pas son mode de gouvernement mafieux, les bénéfices éventuels de la dévaluation ne pourront être mis à profit et relancer en profondeur la machine économique.

En dernier lieu, les projets d'intégration construits à Paris autour des structures actuelles de la Zone franc, s'appuient de façon naturelle sur les Banques centrales des deux sous-zones. En Afrique centrale, cette hypothèse pose problème moins du fait de la primauté accordée jusqu'ici au moribond Secrétariat général de l'UDEAC que pour des raisons propres à la BEAC.

Tout d'abord, l'opposition historique entre le Cameroun et le Gabon paralyse littéralement le fonctionnement de la BEAC. Le gouverneur (gabonais de par les textes) a une politique ouvertement hostile et discriminatoire envers le Cameroun, avec l'acquiescement des autres États-membres, irrités par l'attitude camerounaise. Le compte d'opération du Cameroun est en effet sans cesse en déficit depuis quelques années et ce sont les autres pays, à commencer par les petits pays pauvres, qui atténuent ou compensent ce déficit. C'est

principalement le déficit camerounais qui a ainsi provoqué la lourde perte de change lors de la dévaluation de janvier. Et en cas de rupture des relations entre le Cameroun et les bailleurs de fonds, il est légalement et politiquement envisageable qu'à l'initiative du Gabon et des autres États-membres, la BEAC lui refuse des avances.

On imagine mal, dans ces conditions, comment la transformation de la BEAC (coopération monétaire) en UMAC (véritable union monétaire) aux compétences élargies pourra être approuvée à l'unanimité. Le refus du Cameroun de signer le traité donnant naissance à la CEMAC (composée de l'UMAC et de l'UEAC) ne peut être interprété que dans ce sens.

Ensuite, il est pour le moins problématique d'élargir les fonctions économiques d'une BEAC composée d'États en mal de légitimité politique et surtout en état de déliquescence avancée. Cela serait même une évolution dangereuse si ces nouvelles fonctions devaient s'étendre, comme cela est conçu implicitement, à des fonctions politiques. Dans les situations actuelles, si les problèmes inter-étatiques pouvaient être résolus, comment envisager le respect de mesures ou de décisions prises par une entité régionale alors même que les décisions internes ne peuvent être respectées ?

A l'heure actuelle, on voit mal quel rôle pourrait jouer une instance régionale : l'urgence est au règlement des problèmes politiques internes de chacun des pays composant la zone BEAC.

Cette analyse en termes d'économie politique est altérée par au moins trois facteurs.

Tout d'abord, le FMI et la Banque mondiale, dont on a vu le rôle grandissant dans la Zone, raisonnent uniquement en termes de pays. Ils nient d'autant plus l'existence de la Zone franc comme entité propre qu'ils n'ont pas de doctrine générale en la matière et que leurs représentants doivent mener au mieux des programmes nationaux qui conditionnent en partie leur carrière.

Ensuite, on assiste aujourd'hui à une reprise en main des pays de la Zone franc par les militaires et les réseaux traditionnels ce qui, comme le suggère l'exemple du Rwanda, ne laisse que peu de place aux seuls critères d'économie politique. Cette évolution est particulièrement sensible en Afrique centrale où les enjeux pétroliers et militaires sont primordiaux.

Enfin, il est certain que la politique africaine de la France verra son incohérence et sa paralysie s'accroître jusqu'aux élections présidentielles de 1995. Écartelée entre la « doctrine Balladur » et les méthodes fortes des réseaux traditionnels, la seule certitude est qu'aucune décision importante ne sera prise dans les deux années à venir.

Béatrice Hibou
Université de Versailles