

Note n°3 – 2012

LA GESTION DE LA MULTI-APPARTENANCE, UNE NÉCESSITÉ POUR POURSUIVRE LA STRATÉGIE RÉGIONALE DANS L'AFRIQUE DES GRANDS LACS

ALAIN LEON ET RONAN PORHEL

Juin 2012

Avec le soutien :



SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
1 – DES ACCORDS REGIONAUX EN RETARD SUR LES OBJECTIFS	5
1.1 – Des protocoles lents dans leur mise en œuvre contribuent à un commerce intra-régional décevant	5
1.2 – Une gestion des ressources mal partagée	8
2 – LA GESTION DE LA MULTI-APPARTENANCE : UN IMPERATIF A LA RATIONALISATION DES STRATEGIES REGIONALES	8
2.1 – Scénario 1 : alliance privilégiée avec la Communauté Économique des États de l’Afrique Centrale (CEEAC)	9
2.2 – Scénario 2 : les pays des Grands Lacs se tournent vers les espaces oriental et austral	9
3 – D’UNE POLARISATION REGIONALE A UNE INTEGRATION MONDIALE CONTRARIEE....	11
3.1 – L’attractivité relative de la Communauté Est-africaine (EAC).....	11
3.2 – Le Kenya : pôle de croissance régional ?	12
3.3 – L’Afrique des Grands Lacs : comment éviter une double marginalisation ? .	13

Résumé

- Les États des Grands Lacs ont créé des alliances, telles que la Communauté Économique des Pays des Grands Lacs (CEPGL), la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC), la Communauté Est-africaine (EAC), la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL), dans le but de promouvoir la paix, d'exploiter de grands marchés, de mettre en commun des ressources, et de contribuer à l'union continentale selon les préceptes avancés par l'Union Africaine.
- Les performances de ces communautés économiques régionales ne respectent cependant pas les objectifs affichés en termes d'approfondissement, de commerce intra-communautaire et gestion des ressources. Si la faible diversification des économies nationales et le délabrement des infrastructures expliquent en grande partie ce bilan, les multi-adhésions représentent un réel obstacle à une coopération efficace.
- Une reconfiguration des accords régionaux dans les Grands Lacs s'avère difficile au vu du vaste territoire de la République Démocratique du Congo (RDC). Un rapprochement de cette région vers l'Afrique Centrale isolerait le Rwanda, le Burundi et les provinces orientales congolaises de ses alliés naturels de l'Est, tandis qu'une rupture avec la CEEAC couperait Kinshasa de ses voisins du Bassin du Congo.
- Une rationalisation, notamment basée sur des critères économiques, supposerait avant tout une restructuration interne de la RDC. Elle permettrait aux différentes provinces de choisir leur échelon d'intégration le plus pertinent. Mais un tel scénario doit induire des projets structurants pour convaincre les autorités de Kinshasa d'accepter ce début de « partition » du pays.
- L'expérience sous-régionale la plus aboutie au niveau de l'intégration économique est sans aucun doute l'EAC, ce qui valide un modèle à suivre mais exclu un rapprochement avec la RDC. Par ailleurs, la polarisation du développement régional sur un pays, le Kenya, préfigure des stratégies de « francs-tireurs » dans la recherche d'une intégration mondiale.

Introduction

Le Traité d'Abuja, de juin 1991, a posé les fondations de la création de la Communauté Économique Africaine (CEA), dans laquelle les économies des États membres de l'Union Africaine (UA) devraient être, à l'horizon 2028, entièrement intégrées afin de se développer et d'affronter la mondialisation. Malgré les efforts politiques et diplomatiques déployés, force est de constater que les résultats des Communautés Économiques Régionales (CER), considérées comme les pierres angulaires de cette construction, sont assez mitigés. L'objectif, de l'UA, qui est de ramener définitivement le nombre de CER à cinq afin de faciliter le processus d'intégration économique, semble être donc hors d'atteinte à court terme¹. La mise en place d'un Programme Minimum d'Intégration (PMI), prenant en compte l'approche d'intégration à géométrie variable, doit d'ailleurs faciliter l'exécution et l'évaluation des programmes de chaque CER.

Dans ce contexte, les États de la région des Grands Lacs², pressés de résoudre leurs conflits politiques afin d'impulser un développement économique, ont tous adhéré à cette initiative. Le Burundi, la République Démocratique du Congo (RDC), le Rwanda et l'Ouganda ont ainsi été amenés à tisser des alliances tant institutionnelles que sectorielles. La zone d'influence de ces pays, suite à la création de CER, s'étend alors vers les quatre points cardinaux³. Néanmoins, seule une petite dizaine de pays semble véritablement influencer dans la région des Grands Lacs, au travers de sept accords régionaux clefs⁴. Cette multitude d'acteurs et de traités imposent de nombreux défis à cette région – l'insuffisance des ressources financières, la faiblesse des infrastructures, le manque de coopération et de coordination des politiques entre les CER – contribuant ainsi à ralentir les progrès en vue de l'intégration. Toutefois, sortir de cette impasse suggère au préalable que les pays limitent leur nombre d'accords régionaux sur des critères de développement et non plus en raison de simples opportunités conjoncturelles.

Dans cette région, rongée par les conflits et les recompositions politiques, quels sont alors les scénarios les plus probables pour maintenir viable le processus d'intégration et de développement en cours ? Quel rôle doit jouer la RDC, pays central (partageant ses frontières avec neuf États) et en proie à une forte instabilité tant politique que sécuritaire (membre à part entière de quatre CER) ? Cette sous-région atteint-elle un seuil suffisant pour être un territoire attractif des acteurs privés internationaux ? Les effets de polarisation de la croissance sont-ils compatibles avec un développement économique régional équilibrable ?

¹ L'Union Africaine souhaiterait ramener le nombre de CER de 8 à 5 à l'image des grandes régions du continent : l'Union du Maghreb Arabe (UMA) ; la Communauté Économique pour le Développement Économique de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ; la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC) ; le Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe (COMESA) et la Communauté de Développement de l'Afrique Australe (SADC).

² Les États de l'Afrique des Grands Lacs recouvrent un espace qui s'étend sur un immense territoire, à cheval sur l'Afrique centrale et orientale qui comprend à la fois le bassin du Congo à l'Ouest et les hautes terres à l'Est.

³ La zone d'influence des pays de la région des Grands Lacs s'étend : vers le Nord jusqu'en Égypte à travers le COMESA ou l'Initiative du Bassin du Nil (IBN) ; vers l'Ouest jusqu'en Angola membre de la CEEAC ; vers l'Est jusqu'à l'Océan Indien avec la Communauté Est-africaine (EAC) ; vers le Sud jusqu'en Afrique du Sud pôle dominant de la SADC.

⁴ Les CER de la région s'établissent selon : cinq Intégrations Régionales (CEEAC, CIRGL, CEPGL, EAC et SADC) et deux accords sectoriels (IBN et l'Autorité du Lac Tanganyika – ALT).

En fait, la performance des accords régionaux de la région s'est clairement éloignée des objectifs annoncés au fil du temps (1). Aussi, la poursuite d'une stratégie régionale nécessite de rationaliser ces adhésions multiples, notamment à la faveur de projets structurants (2). Au regard d'un marché globalisé, les stratégies des pays peuvent s'émanciper des objectifs classiques de l'intégration régionale (3).

1 – Des accords régionaux en retard sur les objectifs

La stratégie choisie par les pays de la zone est largement influencée par l'intégration institutionnelle. À des degrés divers, la performance de ces accords est très relative en termes d'approfondissement des processus (1.1). Les hésitations de la coopération sectorielle, en partie fondée sur la gestion des ressources naturelles, confirment cette quasi-paralysie de l'initiative régionale dans la région des Grands Lacs (1.2).

1.1 – Des protocoles lents dans leur mise en œuvre contribuent à un commerce intra-régional décevant

Compte tenu des caractéristiques géographiques, géologiques et politiques de la région, certaines CER sont spécialisées tant dans la gestion de ressources que dans la préservation des conflits à l'image de la CIRGL⁵. En parallèle, la CEEAC⁶, l'EAC⁷ et la COMESA⁸, ont construit des accords dont les lignes directrices visent à la constitution de zones économiques intégrées. Enfin, la Communauté Économique des Pays des Grands Lacs (CEPGL)⁹ s'inspire de ces deux visions régionales. En interconnectant des espaces très souvent fragmentés, ces processus doivent ainsi aboutir à une intensification des échanges avec la suppression des obstacles internes pour ensuite introduire progressivement des mécanismes de coordination des politiques¹⁰. Cette prospérité devrait alors promouvoir la paix et la sécurité et renforcer la crédibilité de la région dans les négociations internationales.

Les progrès actuels, en matière d'approfondissement, varient considérablement selon les CER. Ceux situés au centre de la région (CEEAC et CELPG) ont vite été confrontés aux conflits régionaux et connaissent de ce fait de réels retards. Ainsi, la CEEAC, malgré son désir de créer un marché commun, tarde à rendre opérationnelle sa zone de libre-échange (ZLE) mise en place en 2004. L'union douanière n'est pas encore établie et l'harmonisation des politiques dans des domaines clés de l'intégration (transport, communication, agricul-

⁵ La Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs comprend onze États membres : l'Angola, le Burundi, la République Centrafricaine, la République du Congo, la République Démocratique du Congo, le Kenya, l'Ouganda, le Rwanda, le Soudan, la Tanzanie et la Zambie.

⁶ La CEEAC est composée de douze États : l'Angola, le Burundi, le Cameroun, la Centrafrique, le Congo-Brazzaville, la RDC, le Gabon, la Guinée Équatoriale, Sao Tomé et le Tchad.

⁷ La Communauté Est-africaine comprend : le Kenya, la Tanzanie, l'Ouganda, le Burundi et le Rwanda.

⁸ Le COMESA comprend : la Lybie, l'Égypte, le Nord Soudan, Djibouti, l'Érythrée, l'Éthiopie, le Kenya, l'Ouganda, le Rwanda, le Burundi, la RDC, Madagascar, le Malawi, Maurice, les Comores, les Seychelles, le Swaziland, la Zambie et le Zimbabwe.

⁹ La CEPGL, reconstituée en 2007, comprend la RDC, le Burundi et le Rwanda.

¹⁰ Les étapes de l'intégration vont de la zone de libre-échange à l'union économique, en passant par l'union douanière et le marché commun.

ture, etc.) avec la CEMAC¹¹ en est encore aux études préparatoires. À l'inverse, la ZLE de la COMESA est déjà une réalité pour les quatre pays de la région des Grands Lacs, en attendant l'achèvement de l'union douanière. Des projets d'harmonisation dans les domaines des services et de la libre circulation des personnes sont également à l'étude afin d'atteindre l'étape du marché commun. L'EAC, groupement le plus abouti et le plus ambitieux de la région, a lancé en 2010 son marché commun et acquis une union douanière pleinement opérationnelle. Le dynamisme de cette CER a d'ailleurs conduit le Burundi et le Rwanda à la rejoindre en 2007 et au Sud Soudan, tout juste indépendant, de poser sa candidature d'adhésion en juillet 2011. Enfin, la CIRGL, initiatrice du Processus des Grands Lacs (PGL) et censée établir des zones spécifiques de reconstruction et de développement, semble impuissante à faire appliquer les protocoles. En raison des engagements des États du PGL à des groupements régionaux et sous-régionaux¹², le mécanisme de suivi du pacte se juxtapose aux protocoles existants et n'apporte pas de valeur ajoutée.

Ce retard dans les protocoles explique en partie le manque de performance des échanges intracommunautaires. Si les transactions intra-africaines se développent plus rapidement que celles effectuées avec le reste du monde, les échanges intra-CER de la région restent assez décevants. Ceci à l'exception de l'EAC seule CER dont le commerce intra-communautaire progresse de manière significative (voir tableaux n°1 et n°2 ci-après). Un tel bilan peut être encourageant pour l'intégration continentale mais montre aussi que l'intégration régionale n'est pas le principal moteur du commerce et du développement dans la région. Là encore, les écarts révèlent un net avantage aux zones les plus avancées dans leurs réductions tarifaires et non tarifaires. Ainsi, les exportations intra-communautaires de la CEEAC, de la CEMAC et de la CELPG stagnent à un faible niveau des exportations totales de leurs CER, respectivement 0,5 %, 0,8 % et 1,2 %, alors que ceux de la COMESA et de l'EAC ne cessent de progresser pour atteindre 6 % pour la première et près de 10 % pour la seconde¹³. Selon une étude récente du Fonds Monétaire International (FMI), avec une croissance moyenne de 4 % l'an, les membres de l'EAC sont parmi les pays d'Afrique subsaharienne qui ont enregistré les progrès les plus rapides cette dernière décennie. Trois d'entre eux, à savoir l'Ouganda, le Rwanda et la Tanzanie, se sont classés parmi les plus performants au niveau mondial entre 2005 et 2009¹⁴.

TABLEAU N° 1 : TAUX DE CROISSANCE DES ECHANGES EN % (MOYENNE ENTRE 2000 ET 2007)

	COMMERCE ENTRE CER		COMMERCE INTRA-AFRICAIN		COMMERCE AVEC LE RESTE DU MONDE	
	EXPORT	IMPORT	EXPORT	IMPORT	EXPORT	IMPORT
CEPGL	17 %	17 %	51 %	26 %	9 %	-3 %

¹¹ La Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale regroupe le Cameroun, la Centrafrique, le Congo-Brazzaville, le Gabon, la Guinée Équatoriale et le Tchad.

¹² La RDC, l'Angola et la Zambie sont membre de la SADC. La RDC, le Rwanda et le Burundi forment la CEPGL. La RDC, le Congo-Brazzaville, l'Angola, le Burundi et la Centrafrique sont membres de la CEEAC. Le Kenya, la Tanzanie, le Rwanda, le Burundi et l'Ouganda sont membres de l'EAC. La RDC, l'Angola, le Burundi, le Kenya, le Rwanda, le Nord Soudan, l'Ouganda et la Zambie sont membres du COMESA.

¹³ Données issues de la Banque Africaine de Développement, Département Régional Centre (ORCE), *Document de Stratégie d'Intégration régionale (DSIR) 2011-2015 Afrique Centrale*, Département NEPAD, Intégration Régionale et Commerce, février 2011.

¹⁴ Sur les 20 pays les plus performants dans le monde, l'Ouganda se classe 6^{ème}, le Rwanda 9^{ème} et la Tanzanie 16^{ème} avec un taux de croissance du PIB réel respectivement de 8,3 %, 7,9 % et 6,9 % (FMI 2011).

COMESA	13 %	15 %	19 %	17 %	19 %	19 %
EAC	14 %	23 %	16 %	20 %	15 %	12 %
CEEAC	13 %	12 %	38 %	18 %	23 %	24 %

Source : ARIA IV – CEA – sur la base des données DOTS FMI, février 2009 – calculs de l’auteur.

**TABLEAU N° 2 : EXPORTATIONS INTRA-AFRICAINES EN % DU TOTAL AFRICAIN
PAR REGION EN 2009**

	CEEAC	CEMAC	UMA	COMESA	CEDEAO	UEMOA	SADC	AFRIQUE
CEEAC	1,2	0,9	0,5	2,3	1,7	0,8	5	9,4
CEMAC		0,8	0,4	0,2	1,4	0,6	0,4	3,2
UMA			9,4	6	1,5	1,1	0,6	15,4
COMESA				14,9	0,6	0,3	14,1	30,7
CEDEAO					19	10,3	5,1	27,9
UEMOA						4,9	0,7	12,9
SADC							28,1	30,1
AFRIQUE								100

Source : Département Statistiques de la BAD, base de données du FMI.

Cette faiblesse des échanges intracommunautaires reflète en partie les obstacles historiques inhérents à cette région des Grands Lacs et les difficultés d’exportations liées principalement à l’absence d’infrastructures, à la faible diversification des économies nationales et à l’asymétrie des dynamiques d’intégration. Cette partie du continent africain se caractérise par la diversité des langues et des coutumes qui peuvent constituer un handicap pour l’intégration régionale, par une histoire ancienne commune de circulation, d’échanges et de brassages et non de fixation, par des héritages coloniaux (anglophonie *versus* francophonie) et des indépendances tragiques dont il faudrait rechercher les effets dans les esprits et les pratiques. Aujourd’hui, les violences dues aux conflits et aux guerres ainsi que l’absence d’alternative crédible pour la reconstruction post-conflit entravent les relations entre les pays belligérants¹⁵. D’un point de vue économique, ce constat s’explique d’abord par le fait que le maintien des barrières non tarifaires empêche les acteurs de considérer cette zone des Grands Lacs comme de vastes marchés potentiels¹⁶. Ensuite, la structure concurrentielle des spécialisations, basée sur des produits primaires, ne permet pas la mise en place d’une division régionale du travail favorable aux échanges. Enfin, les CER dominés par des pays leaders (Kenya dans l’EAC, RDC dans la CEPGL, Égypte et Kenya dans le COMESA) découragent les autres pays partenaires à ouvrir leurs marchés (exemple du Burundi) en leur refusant des compensations financière et des infrastructures intégratrices.

¹⁵ J. Gahama, « Une étude géopolitique des organisations régionales dans l’Afrique des Grands Lacs. Relecture critique de la Note n°3 », article non publié, IFRA, juin 2012.

¹⁶ Le mauvais état des principales voies utilisées, les délais excessifs et imprévisibles liés au dysfonctionnement de l’administration, concernent particulièrement les pays enclavés des Grands Lacs qui supportent par ailleurs les défaillances du corridor Nord (Mombasa-Nairobi-Kampala-Kigali).

1.2 – Une gestion des ressources mal partagée

La RDC, État frontalier avec neuf pays et considérée comme un « scandale géologique » au vue des ressources pétrolifères, hydrauliques et minérales dont elle est pourvue, est actuellement au cœur des débats concernant la gestion des ressources transfrontalières. Or, alors que l'on devrait parler de projets communautaires dans un contexte d'intégration régionale, on assiste de nos jours à une contestation de ces ressources. Concernant ses voisins des Grands Lacs, les désaccords visent des mines de cassitérite, de coltan et d'or dans les provinces du Kivu pour le Rwanda et la province d'Ituri pour l'Ouganda¹⁷. À l'Ouest, la RDC a des contentieux avec l'Angola au sujet des gisements pétroliers de la côte atlantique¹⁸ et des mines de diamants autour de la localité frontalière de Kahemba. Enfin, la gestion durable de l'eau, autre enjeu stratégique dans cette région des Grands Lacs, oppose les pays en amont du bassin du Nil de ceux en aval. La ratification par ces derniers¹⁹ de l'accord-cadre de coopération du Bassin du fleuve édicté dans le cadre de l'Initiative du Bassin du Nil (IBN) remettrait en cause le droit du Soudan (Nord et Sud) et de l'Égypte à utiliser plus de 87 % des eaux du fleuve, les isolant ainsi sur la scène régionale.

Bref, alors que les questions de propriété relatives aux ressources transfrontalières devraient être traitées à un niveau supranational, aucune CER de la région n'a pu régler le moindre litige. Malgré les efforts de la CEPGL dans ses tentatives de coordination des projets hydroélectrique de la rivière Ruzizi²⁰, la « non-coopération » et le repli nationaliste semblent être dominants. Ainsi, l'initiative du Rwanda de développer seul une installation intégrée d'extraction de gaz méthane dans le lac Kivu²¹ confirme les tensions avec la RDC au sein de cette organisation. Cela illustre enfin le manque de réactivité du pouvoir à Kinshasa à propos de ce type d'affaires, rappelant la gestion chaotique des dossiers pétroliers, tant sur le plan du contentieux l'opposant à l'Angola²² que sur son incapacité à amorcer la production sur les sites des lacs Albert et Edouard.

2 – La gestion de la multi-appartenance : un impératif à la rationalisation des stratégies régionales

Comme nous l'avons constaté, ce n'est pas l'abondance ou l'immensité des ressources naturelles qui créent les conditions de l'intégration économique régionale mais plutôt la volonté des États de produire des biens publics régionaux²³. Le renforcement des capacités des institutions régionales est essentiel, en particulier pour faciliter la conception et la

¹⁷ La RDC partage également des ressources de gaz méthane du lac Kivu avec le Rwanda et une nappe de pétrole avec l'Ouganda au niveau du lac Albert.

¹⁸ La RDC réclame une extension de ses frontières maritimes de 40 à 200 km dans l'océan Atlantique pour capter une partie de l'abondante manne pétrolière dont jouit actuellement l'Angola voisine.

¹⁹ Les pays en aval du bassin du Nil signataires de l'accord sont l'Éthiopie, l'Ouganda, le Rwanda, la Tanzanie, le Kenya, et le Burundi. La RDC a rapidement rejoint l'IBN et le sud Soudan souhaite y adhérer à moyen terme.

²⁰ Cette production d'électricité doit profiter principalement au Rwanda et au Burundi. Les financements européens ont permis la réhabilitation de la centrale Ruzizi II (44 mégawatts – MW) et la réalisation d'études de faisabilité pour les centrales Ruzizi III (145 MW) et Ruzizi IV (267 MW).

²¹ Le lac Kivu pourrait fournir 100 mégawatts d'électricité obtenue à partir du gaz naturel et à destination du Rwanda et des régions de l'Afrique de l'Est.

²² Alors qu'une demande devait être déposée à l'ONU, il semble que la RDC ait décidé d'étaler les négociations jusqu'en 2014.

²³ P. Hugon, « Intégrations régionales Normes et Institutions », *Régions et Développement*, n°22, 2005.

gestion des infrastructures à réaliser dans le cadre de cette stratégie, mais aussi pour la gestion de l'agenda de l'intégration régionale. Cependant, les chevauchements d'appartenance dans l'espace transfrontalier des Grands Lacs²⁴ ont favorisé les risques de défection, multiplié les retards et même contribué aux défauts de paiements des contributions financières.

Une rationalisation des accords régionaux est ici nécessaire. Cette dernière passerait par une limitation du nombre d'engagements et donc par une reconfiguration des CER. Parmi les scénarios envisageables, cette restructuration pourrait amener les États des Grands Lacs à privilégier des alliances avec les autres membres de la CEEAC (2.1) ou bien se rapprocher de l'EAC et de la SADC (2.2). Néanmoins, la réussite d'une telle entreprise ne pourra faire l'économie d'une restructuration interne de l'acteur clef de la région la RDC.

2.1 – *Scénario 1 : alliance privilégiée avec la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC)*

La stratégie continentale de l'UA, définie en 2007, est de ramener le nombre de CER aux cinq grandes régions continentales et de réduire à l'unité l'appartenance à un groupement. Au regard de ce projet, cela aboutirait, pour l'espace des Grands Lacs, à un ralliement définitif de la RDC à la CEEAC, qui fusionnerait par la suite avec la CEMAC au détriment de la SADC. La région des Grands Lacs serait alors séparée entre un Ouganda qui resterait dans le COMESA et les membres de la CEPGL qui pencheraient vers l'Ouest. Ce scénario s'explique autant pour des raisons politiques et historiques que de la volonté de préserver le bassin du Congo. En effet, l'Afrique centrale est une région charnière, la seule à être limitrophe de toutes les autres régions du continent : Afrique de l'Ouest (CEDEAO et CEN-SAD), du Nord (UMA et CEN-SAD), orientale (EAC, COMESA, IGAD et CEN-SAD) et australe (SADC). La région assure ainsi la continuité physique des espaces africains d'intégration. Les visions de la CEEAC et de la CEMAC sont cohérentes entre elles et se renforcent mutuellement par une uniformisation des tarifs extérieurs et des programmes sectoriels communs²⁵. Enfin, le bassin du Congo abrite la seconde réserve forestière et hydraulique mondiale ainsi qu'un potentiel minier, minéral et agricole considérable. En s'étalant sur six États de la CEEAC dont cinq appartiennent à la CEMAC, il amène naturellement les deux groupements à se rejoindre.

Toutefois en privilégiant une alliance avec les pays de la CEMAC, ce scénario délaisse les intérêts économiques de la partie orientale de l'espace régional à savoir le Rwanda, déjà converti à une entente anglophone, le Burundi et les citoyens des provinces à l'Est de la RDC. Dans ce contexte, il apparaît difficile de les convaincre de vouloir rejoindre ce nouveau dispositif.

2.2 – *Scénario 2 : les pays des Grands Lacs se tournent vers les espaces oriental et austral*

Un second scénario conduirait, au contraire, les États de la périphérie Est et Sud de la CEEAC à s'arrimer davantage aux espaces COMESA/EAC, pour le Burundi et le Rwanda, et SADC pour la RDC. Ce scénario marquerait une rupture des pays de la région des Grands Lacs avec la CEEAC qui pourrait ainsi ne plus exister dans son format actuel.

²⁴ La RDC appartient à quatre CER tandis que le Burundi cumule cinq adhésions.

²⁵ Le développement des infrastructures régionales de transport, à travers le plan directeur consensuel des transports en Afrique Centrale, met l'accent sur le corridor Kinshasa-Yaoundé.

La faiblesse du commerce intra-communautaire des CER d'Afrique Centrale montre paradoxalement que la position centrale de la CEEAC est un facteur affaiblissant. À l'inverse, l'appartenance de la RDC à la SADC, groupement bien plus dynamique en termes de commerce intra-régional (plus de 12 %), pourrait lui être bénéfique pour plusieurs raisons. Elle se retrouverait d'une part avec de nombreux autres pays dotés de ressources minières présentant une certaine similarité de réaction aux chocs exogènes et d'autre part avec le pôle sud-africain économiquement plus diversifié. Cette complémentarité serait plus attractive, pour la République, en termes d'investissements directs étrangers notamment pour le projet hydroélectrique du grand Inga²⁶ ou pour les richesses minières de la province du Katanga. Pour le Burundi et le Rwanda c'est un choix des plus pertinents, le processus de rationalisation étant davantage en avance dans cette partie de l'Afrique. La création d'une importante ZLE, impulsée par la COMESA, la SADC et l'EAC, est en passe d'offrir à leurs États membres un vaste marché regroupant 26 pays africains et 578 millions de consommateurs. À terme, les CER de la région pourraient se fondre dans cet ensemble élargi en respectant les règles de la progressivité et du gradualisme. Des actions d'harmonisation des programmes de la CEPGL et de l'EAC pourraient aboutir à une fusion des deux communautés en une seule Communauté des États des Grands Lacs (CEGL). Ce groupement, qui s'inscrirait comme un pôle NEPAD à part entière, pourrait intégrer le Sud-Soudan et fusionner à plus long terme avec la SADC.

Cependant au regard de la position géographique de Kinshasa, un tel scénario signifie une restructuration interne de la RDC pour laisser la possibilité aux provinces de choisir leur échelon d'intégration le plus pertinent. Cela permettrait, en outre, de répondre à l'incapacité flagrante du gouvernement central de gérer et d'exploiter ce « sous-continent »²⁷. Les provinces Est du Kivu et du Katanga pourraient alors rejoindre l'EAC et la SADC pendant que celles de l'Ouest et du Nord se rapprocheraient des pays de la CEMAC. Un processus de décentralisation est certes déjà en cours mais son approfondissement reste fragile. Kinshasa, hostile à toute partition de son territoire, recherche des garanties. Celles-ci pourraient provenir d'une intégration par le haut pilotée par la CEPGL et la CIRGL. La première organisation constituerait un cadre pertinent pour d'une part accueillir les nouvelles provinces autonomes de la région et d'autre part aménager, par des projets sectoriels transfrontaliers, un territoire trop souvent négligé par les autres CER, la région Nord du lac Tanganyika²⁸. Revitaliser la CIRGL aurait, à ce titre, l'avantage d'accélérer ses projets structurels en faveur du désenclavement de cette partie de l'Afrique et de faciliter l'éclosion de potentielles zones de croissance. Ainsi la région des Grands Lacs serait à même d'être dynamisée par la commercialisation et le transport des ressources minières à travers les corridors périphériques²⁹. Une telle perspective si elle est accompagnée d'une modernisation des voies de communication et d'une simplification des procédures administratives contribuerait à l'émergence du secteur privé dont les motivations, essentiellement économiques, provoqueraient du même coup une intégration par le bas.

²⁶ Le Grand Inga est un complexe hydroélectrique de 40 000 MW. La RDC et l'Afrique du Sud ont ratifié un traité fin 2011 pour impulser le projet (*Africa Research Bulletin*, vol 48, n°11, November-December 2011).

²⁷ Pour ce faire, ce scénario devrait peut-être être précédé de réformes démocratiques d'envergures pour mettre fin aux dérives despotiques du pays. Se reporter à J. Gahama, « Une étude géopolitique des organisations régionales dans l'Afrique des Grands Lacs. Relecture critique de la Note n°3 », article non publié, IFRA, juin 2012.

²⁸ Si le Burundi milite fortement pour un renforcement de la CEPGL, un engagement politique de ses voisins est, toutefois, un préalable pour coordonner à bien des projets structurants qu'ils soient énergétiques, maritimes ou plus récemment de coopération sociale et éducative (Réseau Interuniversitaire des Grands Lacs – RIGL).

²⁹ La CIRGL a impulsé des programmes régionaux dont une part importante est consacrée aux corridors de développement. Les plus avancés d'entre eux sont le corridor Nord au sein de l'EAC, et celui de Kinshasa-Yaoundé.

Dès lors, la partition de la RDC serait d'abord une réalité économique avant de devenir à terme une éventualité politique.

3 – D'une polarisation régionale à une intégration mondiale contrariée

Dans un contexte de régionalisation/mondialisation et de libéralisation multilatérale, les États africains participent à des organisations régionales à géométrie variable qui traduisent la décomposition/recomposition des espaces. Si l'on considère les options régionales de l'Afrique des Grands Lacs par le prisme de l'intégration économique régionale/mondiale, le scénario 2 (Cf. le point 2.2) doit être privilégié, en s'appuyant sur l'EAC (3.1) et plus précisément sur le pôle kenyan (3.2). Néanmoins, il semble peu probable que ces expériences transitoires d'intégration régionales dans l'Afrique des Grands Lacs puissent permettre à ces pays d'accéder rapidement au marché mondial (3.3).

3.1 – *L'attractivité relative de la Communauté Est-africaine (EAC)*

Les avantages comparatifs des trois pays de l'EAC³⁰ correspondent tout d'abord à des avantages construits par les décideurs publics : politiques économiques, code des investissements, institutions crédibles. D'autres avantages sont transférés par les firmes transnationales : attractivité du capital, effets d'expérience et d'imitation pour les entrepreneurs locaux, transferts des technologies et des modes d'organisation de la production. Enfin, l'EAC possède des avantages territorialisés tels que la polarisation des activités industrielles régionales autour de Nairobi, la capacité de drainage des échanges régionaux par les ports de Mombasa et de Dar es Salaam et les potentialités ougandaises de valorisation du lac Victoria.

Les autorités de l'EAC comme les acteurs eux-mêmes sont d'accord pour reconnaître le rôle fondamental des opérateurs privés dans la mise en place de l'IR et de la diversification économique. Pour ces derniers, l'EAC peut être une réponse à la concurrence sud-africaine dans une vision à court-terme tandis qu'en longue période, la bipolarisation de l'Afrique orientale et australe (Kenya dans l'EAC et la République Sud-africaine – RSA – dans la SADC) pourrait constituer un tremplin pour une intégration mondiale. Les industriels kenyans poussent d'ailleurs les autorités du pays à intégrer la SADC.

Les firmes transnationales implantées au Kenya conçoivent leurs investissements sur une base régionale dans des domaines aussi variés que les télécommunications, les réexportations automobiles, l'industrie mécanique, les biens de consommation. Pour ces acteurs privés, l'intégration régionale (IR) permet d'augmenter les investissements directs étrangers en renforçant l'attractivité des territoires. La participation du capital étranger dans les industries de la région est nécessaire à leur viabilité, notamment dans les secteurs textiles, production de papier, électricité, biens de consommation, industrie pétrolière. Les firmes transnationales peuvent donc être des acteurs privilégiés du processus régional dans la mesure où les secteurs publics nationaux se contentent de jouer le rôle d'incitateur.

³⁰ Pour plus de détails concernant les enjeux de l'EAC, se reporter à J. Gahama, « La Communauté d'Afrique de l'Est : une jeune organisation régionale promise à un bel avenir? », article non publié, CODESRIA, décembre 2011.

Les PME-PMI³¹ assurent les relais territoriaux des groupes transnationaux mais surtout orientent le processus régional par leurs choix de localisation : une structuration progressive de villes moyennes dans les pays de la zone permettra une diffusion locale des effets d'entraînements régionaux attendus, diffusion facilitée par le développement des infrastructures de transport et de communication.

Les commerçants profitent également de cet espace régional en diffusant les biens de consommation de base par des circuits organisés sur les principes de la grande distribution : (chaîne de « supermarchés » kenyans). Dans ce cadre, des réseaux religieux et/ou ethniques définissent une autre géographie économique régionale basée sur l'historicité des pratiques, des influences extra-régionales ou enfin par des échanges informels transfrontières fondés sur la reproduction de pratiques anté-coloniales ou simplement sur la saisie d'opportunités de court terme en situation d'incertitudes.

Les consommateurs de la région profitent enfin de la dynamique régionale par un effet de création de commerce. Les produits échangés sont plus nombreux (effet de variété) et sont plus abordables pour des personnes en situation de grande pauvreté (effet prix). Toutefois, dans le domaine textile, l'arrivée massive d'importations de fripes à des prix très bas favorise les consommateurs mais concurrence les producteurs locaux. Par ailleurs, la réduction de la pénurie de biens de base contraste avec les difficultés récurrentes pour se procurer de l'eau, les défaillances de la production d'électricité et du système de santé.

Globalement, l'ensemble des acteurs utilise cette proximité régionale comme un facteur de développement. Les pays de la zone, au premier rang desquels le Kenya, disposent d'une attraction commerciale fondée sur la proximité géographique, sociale, culturelle, historique.

3.2 – *Le Kenya : pôle de croissance régional ?*

L'histoire récente de l'Afrique orientale laisse entrevoir l'économie kenyane comme le pôle naturel de la région. Ce pays dispose de nombreux atouts qui en font un des pays les plus développés d'Afrique sub-saharienne. Un taux de scolarisation élevé permet au Kenya de disposer d'une main d'œuvre bien formée et très compétitive du fait du faible niveau des salaires pratiqués.

Le Kenya est le siège de plusieurs centres de recherche internationaux, possède de nombreux centres de formation professionnelle, plusieurs universités qui contribuent à développer une classe moyenne « à l'occidentale » avec un bon pouvoir d'achat et un réel poids économique. Les cadres ont des salaires comparables aux minimums européens. Cette *middle class* est un des avantages comparatifs sur lequel pourra s'appuyer ce pays dans sa stratégie régionale et constitue un marché interne solvable. En outre les dirigeants d'entreprises d'origine indo-pakistanaise ont un poids économique déterminant et constitue un vecteur stratégique des échanges de biens et services au niveau régional mais également avec l'Asie.

Malgré les dégradations récentes, le Kenya a un bon niveau global d'infrastructures, d'équipements portuaires et aéroportuaires : le port de Mombasa est un point de transit incontournable aussi bien pour les importations que pour les exportations régionales et permet de désenclaver une partie de l'Afrique orientale (l'Ouganda et les pays des Grands Lacs) *via* l'utilisation du corridor nord. La *Kenyan Airways* est la compagnie aérienne dominante de la région en assurant des interconnexions dans toute l'Afrique orientale et australe mais aussi avec les grandes destinations internationales.

³¹ Petites et moyennes entreprises / Petites et moyennes industries.

Nairobi est le centre de localisation de la plupart des firmes transnationales cherchant à investir en Afrique orientale. L'orientation dès les années 1960 vers un régime capitaliste d'économie de marché ouverte aux investisseurs étrangers a contribué à renforcer cette polarisation des investissements. Le Kenya a une place financière développée où des institutions financières de qualité internationale cohabitent avec des banques politiques et/ou ethniques.

Le rapport très déséquilibré entre les importations régionales et les exportations régionales du Kenya relativise la portée du processus régional dans l'EAC et rend indispensable la définition des mécanismes de compensation des asymétries sous-régionales.

L'amélioration des infrastructures nationales constitue un préalable à la diffusion de la croissance à l'ensemble du pays et à l'interconnexion de pôles localisés, des villes motrices telles que Mombasa, Nairobi, Nakuru avec les zones marginales (Nord Kenya) qui ne font pas partie d'une quelconque dynamique, nationale ou régionale. On peut d'ailleurs constater que la réhabilitation de liaisons routières infra-nationales se traduit rapidement par des effets d'agglomération autour des points de connexion, des créations de commerce et des ruptures de certaines logiques antérieures d'accommodation.

Le Kenya reste un centre régional (infrastructures, ressources humaines, finances) mais n'est plus actuellement un pôle régional : corruption, désinvestissements des minorités indiennes très influentes dans le commerce et l'industrie, conséquences des sécheresses, augmentation de l'insécurité à Nairobi, problème des zones marginales (Nord du pays, intégration spatiale différenciée).

Le Kenya tente en fait une intégration directe au marché mondial *via* l'attraction de segments de branches mondiales à Nairobi et Mombasa. La nécessité d'exister à court-terme sur un marché mondialisé réduit l'implication concrète du Kenya dans les coopérations sous-régionales dans lesquelles les coûts mesurables de court-terme contrastent avec les bénéfices aléatoires à long-terme.

3.3 – *L'Afrique des Grands Lacs : comment éviter une double marginalisation ?*

L'Afrique sub-saharienne (ASS) connaît un processus de croissance économique asymétrique et de faible intégration régionale tant au niveau des flux de marchandises, de capitaux que des mouvements de facteurs. Ce continent reste essentiellement spécialisé dans des productions primaires avec très peu de diversification.

L'inapplicabilité relative des théories standards de l'intégration régionale se juge aussi bien par l'échec du mimétisme intégrationniste africain que par la réussite d'un régionalisme réticulaire asiatique de sorte que les nouvelles approches de la régionalisation doivent insister sur l'importance de la proximité géographique dans la création d'économies externes et la possibilité d'effets de contagions régionaux à partir de pôles de croissance localisés comme le Kenya en Afrique orientale et la RSA en Afrique australe.

Bien sûr, les pays des grands lacs constituent un ensemble de nations très différenciées dont le degré d'intégration au marché dépend de leur implication dans les dimensions commerciales, financières, productives et technologiques au niveau mondial. Le risque est fort pour ces pays de subir une double marginalisation. En effet, ils sont déjà marginalisés de la scène mondiale par une spécialisation internationale défavorable comme en témoigne les classements annuels du FMI. Cette marginalisation *de facto* deviendrait double si, alors que l'ensemble des pays industrialisés participe à des groupements régionaux plus ou moins intégrés susceptibles d'augmenter encore leur pouvoir économique et financier

(Union européenne, ASEAN³², ALENA³³), ces pays de l'Afrique des Grands Lacs ne parvenaient à rendre viable une coopération régionale durable.

Dans les quatre dimensions de l'économie mondiale évoquées, c'est l'accès aux dimensions productives et technologiques qui revêt le plus d'importance, définissant ainsi une frontière technico-industrielle que les pays en voie de développement (PED) doivent atteindre pour améliorer l'attractivité de leur territoire régional.

Les firmes transnationales vont étudier leur choix de localisation en fonction du stock d'investissement direct présent et des dynamiques à venir. De fait, la production industrielle tend à se concentrer aux endroits où les marchés sont importants mais le marché sera de taille importante dans les régions où la production est concentrée. Finalement, cette concentration géographique ne sera durable que si elle rencontre un environnement propice composé aussi bien de structures organisationnelles publiques et privées qui participent à la régulation des espaces que d'une forte dotation en capital public spatialisé (infrastructures de transport, télécommunications, activités de recherche, etc.).

L'effet de seuil que requière la concurrence mondiale reste donc très difficile à atteindre pour l'Afrique sub-saharienne et *a fortiori* l'Afrique des Grand Lacs de sorte que des stratégies de « francs-tireurs » dans la conquête du marché mondial se multiplient. La réussite insolente des BRICSAM (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud et Mexique) montre que cette stratégie est efficace, à condition d'avoir un marché interne suffisant pour amorcer un cercle vertueux et des effets d'agglomération d'acteurs transnationaux.

Les nouvelles régulations du capitalisme impulsées par le développement du commerce sud-sud, des organisations comme le G20, des ONG, des sociétés transnationales, associations ou des groupes de pression commencent à redéfinir une nouvelle géographie mondiale intégrant la prise en compte des trajectoires spécifiques des PED. Cette évolution vers l'élaboration d'une gouvernance mondiale constituera une chance pour l'Afrique des Grands Lacs d'exister dans un environnement régionalisé/globalisé.

L'Afrique est plurielle et ne saurait se réduire à une analyse économique dont le caractère auto-réalisateur ne doit pas masquer les réussites de micro-projets, de coopérations sectorielles, le développement de solidarités et l'existence d'une régionalisation « naturelle » issue de logiques anté-coloniales. À l'heure de la globalisation et de l'accélération du temps, l'intégration locale peut être une alternative viable au rêve de panafricanisme et d'intégration régionale ou sous-régionale.

³² L'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) est une organisation politique, économique et culturelle regroupant dix pays d'Asie du Sud-Est.

³³ L'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) est un traité, entré en vigueur le 1er janvier 1994, qui crée une zone de libre-échange entre les États-Unis, le Canada et le Mexique.