

Conférence publique

Par Mathias Sinamenye

Thème :L'intégration du Burundi dans la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) : un défi et une opportunité .

Excellences,
Mesdames,
Messieurs,

Permettez-moi de vous remercier vous tous d'avoir pris sur votre temps, que je sais précieux, pour venir participer à cette conférence. J'aimerais plus particulièrement remercier Mr. Callixte Mutabazi, ADG de l'INTERBANK Burundi pour avoir inspiré, encouragé et abrité cette conférence.

Mesdames et Messieurs,

Comme en émulation du succès de l'UE, on a vu au cours de la seconde partie du 20^{ème} siècle, fleurir de par le monde des expériences d'intégration régionale , avec des ambitions et formats divers , mais étendues sur tous les continents . Cet engouement s'explique par de profondes motivations aussi bien économiques que politiques.

En me limitant à l'Afrique noire, le constat est que nos économies sont trop petites et trop pauvres pour espérer se développer dans le cadre national.

Puis, l'idée de panafricanisme est demeurée une fascination, évasive certes, mais vivace et tentante.

Enfin signalons qu'à l'indépendance, l'Afrique avait hérité de quelques structures intégrées –l'une d'entre elles étant la CAE.

En réalité sur le plan historique, l'intégration régionale est connue longtemps avant l'expérience de l'UE. Au 19^{ème} siècle le « Zollverein » allemand constitue un exemple séduisant d'une union douanière (UD) ayant évolué en union économique- politique.

L'intégration régionale touche tous les aspects de la vie économique et sociale d'un pays. Nous nous limiterons essentiellement ici à l'aspect économique.

Cet exposé comprend deux parties. La première partie, générale, donnera les principaux concepts qui justifient et fondent la théorie de l'intégration économique régionale, c'est à dire les avantages attendus de l'intégration, les approches prises par différentes expériences d'intégration, enfin les concepts clefs de l'intégration...Quant à la seconde partie, elle traitera des défis que pose la participation du Burundi dans la CAE et des avantages potentiels qu'il peut espérer en tirer moyennant des réformes sérieuses qu'il faudra entreprendre.

Première Partie : Avantages et concepts de l'intégration économique régionale

Mesdames et Messieurs, l'intégration régionale : pourquoi faire ?

Les économistes se sont posés cette question ; ils se sont demandés si les membres n'auraient pas plus de bénéfices en procédant à un désarmement tarifaire unilatéral.

Le nombre de groupements régionaux de par le monde y compris parmi les pays champions du libéralisme rend ce débat quelque peu académique. Sur le plan pratique, il y a des avantages et des coûts reconnus que nous pouvons grouper en avantages et coûts politiques et sécuritaires et en avantages et coûts économiques. En effet l'intégration économique régionale permet :

- un élargissement des marchés avec comme conséquences un accroissement des échanges résultant de la libéralisation intra- zone, l'exploitation des économies d'échelle, un retour sur investissement plus élevé dans un climat de compétition accrue, des flux d'investissements directs étrangers plus importants attirés par cet agrandissement des marchés ;
- un accroissement du pouvoir de négociation des membres ;
- une gestion plus coordonnée et plus efficace des infrastructures, mais aussi des 'biens' publics comme le changement climatique ou les épidémies ;
- une plus grande résistance aux chocs exogènes comme la détérioration des termes de l'échange, les conflits, le protectionnisme;
- une plus grande latitude de réformer aussi bien dans le domaine politique qu'économique ;
- une amélioration de la sécurité dans la zone, les risques de conflit étant atténués et en cas d'occurrence, il y a un cadre de concertation et de règlement.

Cependant il serait naïf de penser que l'intégration régionale n'a pas que des avantages.

Du côté des inconvénients et des coûts, mentionnons la déviation du commerce, la perte de revenus douaniers et fiscaux et des coûts indirects découlant de la libéralisation des échanges comme le risque de disparition des secteurs économiques concurrencés, le chômage, la fuite des capitaux, les crimes transfrontaliers....

Sur base de cette énumération, on ne peut pas, à priori, dire que l'intégration régionale sera bénéfique globalement à l'ensemble des pays ou à chaque pays en particulier. Les facteurs à tenir en compte et les situations spécifiques étant trop nombreux et contradictoires. Il sera nécessaire d'approfondir l'analyse pour avoir une idée plus claire. Cependant on admet généralement que l'intégration 'élargit l'éventail des options de développement pour l'avenir'.

L'intégration économique emprunte plusieurs approches, mentionnons-en deux, ici : l'intégration par les marchés et l'intégration par secteur.

D'abord **l'intégration par les marchés**. Elle procède par une démarche progressive d'unification des marchés des biens, des services et des facteurs de production et harmonise ou unifie les

politiques économiques. Avec cette démarche, on suit un parcours progressif vers une aire d'échanges de plus en plus intégrée commençant par :

- *) la **Zone d'échanges préférentiels** qui est une simple préférence tarifaire partielle que les membres se consentent ;
- *) la **Zone de Libre – Echange (ZLE)** qui engage les pays membres à supprimer les droits de douane (dd) et autres entraves aux échanges pour les produits originaires de la zone.
- *) l'**Union Douanière (UD)** qui ajoute à la ZLE l'édification d'un tarif extérieur commun applicable aux produits provenant de reste du monde (rdm) ;
- *) le **Marché Commun** qui suppose, qu'en plus de l'UD, les facteurs de production que sont le travail et le capital circulent librement ;
- *) l'**Union Economique** qui exige des membres qu'ils harmonisent voire unifient les politiques économiques notamment les politiques budgétaires et monétaires, enfin,
- *) la **Fédération Politique** c- à -d une renonciation à une partie de la souveraineté des Etats au bénéfice de la fédération.

Chaque étape ajoute donc un niveau d'engagements supplémentaires, mais dans la réalité le processus ne suit pas un parcours aussi stylisé, souvent les étapes se chevauchent au gré de la négociation et de l'arbitrage des intérêts.

L'approche par secteurs quant à elle, cherche à promouvoir la coopération dans la production des biens et services particulièrement des infrastructures comme les réseaux de transport, l'énergie... Cette approche part du constat que le commerce des biens et services par lui-même est insuffisant et nécessite la prise en compte des contraintes en amont car avant d'échanger, il faut produire et faire circuler. Dans les années 60/70 on a beaucoup parlé de co-production et répartition de projets industriels entre les membres des UD. C'était par ex. le cas dans la CAE et la CEPGL.

Excellences, Mesdames et Messieurs,

Examinons maintenant, brièvement, quelques concepts analytiques- clés de la théorie de l'intégration régionale. Nous examinerons essentiellement les aspects statiques de l'intégration et dirons quelques mots sur les aspects dynamiques.

Suivant la théorie traditionnelle de l'intégration, qui base son analyse sur l'UD on distingue deux effets importants : la création de commerce et la déviation de commerce.

La création de commerce est simplement le remplacement d'une production nationale chère par des importations meilleur marché provenant du partenaire, à la suite de la libéralisation tarifaire. La création de commerce traduit **une meilleure affectation des ressources** et est donc supposée être bénéfique ; **elle mène vers une spécialisation basée sur l'avantage comparatif des membres.**

La déviation de commerce est l'accroissement des échanges en provenance d'un partenaire qui viennent remplacer des importations qui provenaient du reste du monde parce le produit du partenaire entre en franchise alors que celui en provenance du rdm demeure taxé. Ici un producteur cher remplace un producteur meilleur marché parce il jouit d'une exonération douanière. La déviation de commerce représente **une mauvaise allocation des**

ressources et est donc considérée comme une perte car elle éloigne les membres et le reste du monde de la spécialisation. Un des aspects de cette perte est la perte du revenu douanier par le gouvernement.

Pour trouver l'effet global de l'UD, il faudra faire le bilan des effets de création et de déviation de commerce sur l'ensemble des échanges. On peut le faire pour chaque pays, pour l'UD ou pour le monde. Si les effets de création dépassent les effets de déviation dans ce cas l'UD est censée être bénéfique. Elle sera défavorable dans le cas contraire. Notons que l'impact de l'UD sera différent selon les pays ou groupes de pays.

Soulignons **l'importance des tarifs initiaux des pays candidats à l'UD.** Plus élevés sont les tarifs initiaux, plus l'UD a des chances d'être bénéfique car elle amènera une ouverture au commerce.

Le choix du partenaire est aussi primordial. S'il est efficient pour l'ensemble des produits que vous échangez, l'UD sera bénéfique car il y aura peu de déviations de commerce.

Tout cela étant posé, nous devons nous rendre compte des limitations de ces notions. Elles sont non seulement statiques mais reposent sur des hypothèses très fortes, parfois peu réalistes comme le plein emploi ce qui signifie que les facteurs de production tels la main d'œuvre et les équipements dégagés des secteurs concurrencés et/ou qui rentrent en récession trouvent où s'employer dans des conditions au moins aussi bonnes qu'avant.

Le niveau du TEC comparé aux tarifs préexistant des membres de l'UD est important aussi bien pour les membres de l'UD que pour le rdm car il va en bonne partie déterminer la gravité de la déviation de commerce.

Pour le rdm, si le TEC est en moyenne plus élevé que les tarifs antérieurs, il sera davantage évincé des marchés de l'UD au bénéfice des membres de l'UD. C'est pourquoi, les règles du GATT puis de l'OMC disposent que le TEC ne doit pas en moyenne être plus protectionniste que les tarifs qu'il remplace.

Pour les pays membres de l'UD, le TEC sera l'objet de négociations difficiles, chaque pays essayant d'obtenir la meilleure protection possible pour les produits qu'il exporte dans l'UD mais étant libéral pour les produits pour lesquels ses partenaires sont en compétition avec le rdm (façon de limiter le coût excédentaire lié à la déviation de commerce).

Les TEC des 60, 70 cherchaient à créer des industries substituant les importations et en conséquence avaient une tendance protectionniste accusée ; aujourd'hui les TEC rentrent dans la grande vogue de libéralisation et d'ouverture sur l'extérieur et tendent à être peu élevés.

Normalement dans une UD **les droits de douane seront perçus au premier point d'entrée de l'union et les membres devront se mettre d'accord sur le mode de répartition des recettes mais aussi sur l'Administration et les procédures douanières.** C'est seulement dans ces conditions que les marchandises pourront circuler librement à l'intérieur de l'UD sans barrières ni entraves.

Le critère de répartition des dd est en général le **principe du lieu de consommation.** Autrement dit chaque pays recevra les dd perçus sur les produits consommés chez lui. Si le principe peut paraître clair, sa mise en œuvre pose souvent des problèmes pratiques difficiles et qui pénalisent souvent les pays enclavés. En effet, rien n'empêche la réexportation de produits déclarés mises en

consommation dans un pays côtier vers un pays du hinterland par suite de décisions commerciales prises après importation. Ainsi le pays de réexportation percevra des dd inférieurs à la réalité de sa consommation.

Un autre aspect est que le pays côtier qui a encaissé les dd peut tarder à les reverser provoquant ainsi le mécontentement des membres enclavés.

Pour faire face à ce type de questions, il arrive que l'on décide que chaque membre de l'UD continue à percevoir lui-même ses dd mais ça sera au prix du maintien des barrières douanières entre membres. Il apparaît que c'est cette dernière solution qui ait été retenue par la CAE

Chaque groupement régional doit s'accorder sur les règles d'origine pour pouvoir appliquer la préférence. Deux critères sont généralement retenus pour établir la qualité de produit originaire : la notion de transformation substantielle (faisant passer un produit d'une position tarifaire à une position tarifaire supérieure) et la notion de valeur ajoutée minimum dans la zone.

Concernant les aspects dynamiques de l'intégration, certes les échanges commerciaux ont formé la trame et le départ des études sur l'intégration régionale, il n'en demeure pas moins que **les aspects dynamiques sont primordiaux pour la réussite d'une expérience d'intégration régionale.** Ces aspects dynamiques peuvent être regroupés en deux grandes catégories : ceux découlant des **économies d'échelle** et ceux découlant de **la compétition interne au groupement.**

En ce qui concerne les économies d'échelle, la plupart des économies des PVD sont trop petites pour permettre aux firmes, en particulier industrielles, d'atteindre une taille optimale parce que, soit le marché est trop étroit, soit que les inputs spécialisés ne sont pas disponibles en quantité suffisante. Disposer de firmes sub-optimales empêchera de produire à des coûts réduits et d'offrir aux consommateurs des biens à bas prix. **L'UD ou tout groupement régional présente donc l'avantage de permettre la création d'entreprises de grande taille offrant des produits moins chers et susceptibles de concurrencer les produits provenant du rdm.**

L'autre argument de nature dynamique souvent avancé pour soutenir l'intégration régionale est la compétition. En effet créer une UD met en compétition davantage de firmes et rend la **concurrence plus intense** avec comme conséquence probable la **réduction des prix** et l'augmentation de ventes. **La concurrence amènera même les firmes à réduire les inefficacités et à augmenter la productivité pour survivre.**

Pour en finir avec ces avantages dynamiques, nous devons souligner qu'ils sont loin de réunir l'unanimité. Une des critiques généralement formulée est de dire qu'il n'est pas besoin de former une UD pour en bénéficier. Il suffirait d'une libéralisation unilatérale et considérer le monde comme le marché auquel il faut s'attaquer.

Excellences,

Mesdames et Messieurs,

Venons-en à la participation du Burundi dans la CAE

Deuxième Partie : Le Burundi dans la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE), Défis et Opportunités

Le Burundi d'après indépendance a une longue expérience de participation aux regroupements régionaux. Qu'il suffise ici de mentionner notre participation à la CEPGL (1976), à l'OBK (1977), à la COMESA (1981), à la CEEAC (1983). Encore aujourd'hui, nous sommes toujours membres de toutes ces organisations hors OBK conçu avec « Rusumo falls » comme projet-phare et qui a été dissoute faute de résultats.

Cette appartenance à plusieurs groupements régionaux pose de multiples problèmes de compatibilité d'objectifs et de programmes, d'efficacité et de gaspillage de ressources aussi bien humaines que financières. J'imagine que l'adhésion à la CAE en 2007 signifie une décision stratégique de concentrer nos efforts vers l'Afrique de l'Est.

La CAE a déjà une longue histoire. A leur indépendance, le Kenya (1964), l'Uganda (1962) et le Tanganyika (1961) avaient derrière eux, plus d'un demi-siècle de coopération dans le cadre de la colonisation britannique. Cette coopération comprenait une UD (1922), une UM (le shilling émis depuis 1920 par East African Currency Board), des politiques économiques communes et un large panel de services et d'infrastructures communs.

Les disparités de développement entre le Kenya (qui concentrait l'essentiel des industries de la CAE et des sièges des services et organismes communs) et les deux autres pays étaient notoires. A ce contentieux, il faut ajouter les orientations économiques divergentes prises après l'indépendance. Les conséquences de ces mésententes sont visibles sur le terrain dès les premières années après indépendance: l'UM a été dissoute (1965), la Tanzanie et l'Uganda imposent des dd et restrictions quantitatives aux produits kenyans dès 1964....

Malgré des efforts sérieux engagés pour sauver la CAE (Commission Philip en 1966 pour faire une évaluation et des propositions de relance), **elle devait se désintégrer en 1979** après une longue agonie marquée par de graves conflits politiques et économiques.

Ce n'est que 20 ans plus tard en 1999 qu'une nouvelle CAE allait naître avec les mêmes membres, tandis que le Burundi et le Rwanda adhèrent en 2007.

Les objectifs de la nouvelle CAE sont d'ordre économique, politique et institutionnel :

- former un marché commun avec liberté de circulation des biens, des services, des capitaux et de la main-d'oeuvre, mais aussi créer un espace économique intégré où les partenaires acceptent d'unifier leurs politiques économiques, notamment former une union monétaire (2012) et mener les mêmes politiques monétaires et fiscales.
- mettre en oeuvre un vaste programme de coopération / coordination notamment en termes d'infrastructures, d'énergie, de communication, de développement institutionnel et gouvernance... Toutes ces politiques communes et/ ou coordonnées visent finalement la formation d'une fédération politique.

En résumé, le **but ultime est de stimuler une croissance économique forte et soutenue sur une longue période, par la création d'un espace économique plus large permettant de bâtir une économie compétitive, ouverte sur l'économie globale et susceptible d'exercer un attrait sur les investisseurs locaux et internationaux.**

Excellences,
Mesdames,
Messieurs

La CAE est ambitieuse en termes de domaines de coopération et d'objectif politique ultime. Soulignons maintenant combien la mise en œuvre est accélérée : 16 ans pour atteindre la fédération politique est une performance peu commune. A bien observer les choses, l'existence préalable du COMESA auquel tous les 5 partenaires appartiennent ou ont appartenu a beaucoup aidé le démarrage de la phase de désarmement tarifaire et a pu donner l'impression de facilité.

Les étapes suivantes ont été rondement menées :

- novembre 1999 signature du traité créant la CAE entre le Kenya, la Tanzanie et l'Uganda.
- **Juin 2000 : entrée en vigueur du traité**
- **Mars 2004 signature du protocole sur l'UD.** Le protocole a prévu une phase transitoire de 5 ans au cours duquel certaines exportations kényanes vers l'Uganda et la Tanzanie seront soumises un dd de 10%, dégressif chaque année de 2%.
- **Janvier 2005 : entrée en vigueur du protocole sur l'UD**
- **Juillet 2007 admission du Burundi et du Rwanda dans la CAE.** Les deux pays doivent au bout de 12 mois s'être mis en ordre avec toutes les dispositions en vigueur dans la CAE.
- **Décembre 2009 : adoption du TEC.** A partir de ce moment- là, l'UD est complètement formée. Le **TEC comprend 21 sections avec un total de 5432 lignes au niveau de 8 chiffres de la Nomenclature du Système harmonisé** (le numéro du titre est à 4 chiffres, le numéro du code tarifaire est à 8 chiffres). Il affiche **trois plages de dd : 25% pour les produits finis ; 10% pour les produits intermédiaires et 0% pour les matières premières et les équipements** avec un engagement de réexaminer les dd de 25% après 5 ans. Cette ouverture de revoir le tarif sur les produits finis semble traduire une volonté de créer une UD peu protectionniste.

En réalité , le **TEC possède un nombre limité de positions tarifaires à 60 %** (lait et produits laitiers par ex. , des **positions tarifaires de 35 % à 100%** pour le blé , le riz , le sucre , des **positions à 35 %** pour le tabac , des **positions à 55%** pour les ciments , des **positions à 50%** pour les textiles (khanga , kikoi, kitenge). Ces dérogations aux plages sont certainement dues à une volonté de protéger quelques entreprises existantes dites « sensibles ». Cette structure tarifaire correspond, en gros, à celle arrêtée par le COMESA en mai 2007 à Nairobi, mais non encore en vigueur.

A titre de comparaison, indiquons que le **tarif national du Burundi comprenait 4 plages de taux : 5% pour les matières premières, 10% pour les biens d'équipement, 15% pour les biens intermédiaires et 30% pour les biens de consommation finale.** A cela, il faut ajouter une **redevance administrative de 0,5%**. Le Burundi a aussi proposé une **liste de « produits sensibles » à taux variant de 35% à 100%** (28 positions en SH 8). Il s'agit de produits tels que : bouchons - couronne (50%), savons (40%), les eaux minérales et les bières, les peintures et vernis, les tuyaux pvc, les vêtements et friperies, les verres, les bouteilles et objets en verre, les tubes et tuyaux en fer et acier (35 %). Cette proposition était motivée soit par des raisons de protection, soit des raisons fiscales.

Il est utile de mentionner ici les **règles d'origines retenues par la CAE** qui sont d'ailleurs les mêmes que celles du COMESA. Un produit sera considéré comme originaire s'il remplit une des conditions suivantes :

- i) être produit totalement dans la CAE,
- ii) ne pas contenir des matières premières importées hors CAE dépassant 60% de sa valeur,
- iii) avoir une VA locale d'au moins 35%,

iv) subir une transformation le faisant changer de position tarifaire.

Contrairement à ce que l'on observe ailleurs la négociation du TEC ne semble pas avoir soulevé de grandes polémiques. Ce fait est difficile à interpréter car habituellement le TEC est un point de conflit potentiel majeur. Chaque pays essayant de décrocher un tarif commun élevé pour ses secteurs vendant à l'intérieur de l'UD et un tarif bas pour les produits qu'il importe et continuera d'importer du rdm et des partenaires.

- **Juillet 2010** : mise en vigueur du **Marché commun**. Le protocole créant le marché commun est accompagné d'une **série d'annexes libéralisant le mouvement des facteurs souvent avec calendrier**.

[Mentionnons la liberté de mouvement des personnes , la liberté de mouvement des travailleurs , le droit d'établissement , le droit de résidence , la liberté de mouvement des services , la liberté de mouvement des capitaux , le régime de l'investissement transfrontalier. Seul le facteur 'foncier' reste à l'écart de la libéralisation et reste régi par la loi nationale comme suite aux réticences de la Tanzanie.

Accompagnant la liberté de mouvement des facteurs, il y a toute une série de dispositions sur l'harmonisation ou la coordination des politiques : Coordination des politiques économiques et monétaires, coordination du secteur financier, coordination des politiques de transport, des politiques commerciales, des politiques sociales, coopération dans l'agriculture et dans l'industrie.

On interdit toute subvention basée sur la nationalité et la discrimination en matière de marchés publics.]

Si la CAE a avancé rapidement jusqu'ici sans conflit ni tension apparents, cela ne doit pas nous faire conclure que la CAE manque de défis. Cela devrait même nous inquiéter car on pourrait croire que certains Etats n'ont pas négocié sérieusement et que tôt ou tard les problèmes apparaîtront quand la concurrence commencera à produire ses effets sur l'économie (fermetures d'entreprises, chômage lié à la CAE ...)

Par ailleurs, les niveaux de développement de départ sont si différents et les mécanismes de compensation et d'appui aux plus arriérés si vagues que les conflits potentiels me semblent considérables.

Excellences,
Mesdames et Messieurs,

Avant de rentrer dans les questions de compensation disons quelques mots sur le commerce intra-CAE.

Comme souvent en Afrique, **les pays de la CAE sont concurrents sur les marchés extérieurs et sur les marchés régionaux (économies similaires) et donc peu de complémentarités.**

Quand on observe les échanges intra-CAE (2007) on note qu'ils sont modestes par rapport à l'ensemble de leurs échanges et représentent une faible part de leur PIB.

- La prédominance du Kenya est évidente, le PIB kenyan représentant 45% du PIB total de la CAE ; son économie est la plus diversifiée, par conséquent, le Kenya est de loin le principal participant dans le commerce intra-CAE. Il est en excédent avec tous les autres membres de la CAE.

- La Tanzanie est en déficit avec le Kenya et en quasi équilibre avec l'Uganda mais en excédent avec le Rwanda et le Burundi
- L'Uganda est en déficit avec le Kenya, en équilibre avec la Tanzanie mais en excédent avec le Rwanda et le Burundi.
- Le Rwanda est en déficit avec tous les partenaires de la CAE.
- Le Burundi est en déficit avec tous les membres de la CAE à l'exception du Rwanda.

La situation du Burundi est dramatiquement marginale quel que soit l'angle d'observation.

Avec 6,6% de la population de la CAE, notre PIB n'est que de 1,8% du PIB de la CAE et notre croissance a été la plus lente ces dernières années.

La base de production industrielle du Burundi est très étroite et non diversifiée. Son agriculture est une agriculture de subsistance à laquelle s'est greffée deux cultures d'exportation. Pour l'instant il n'y a aucune mine en production malgré quelques découvertes qu'on nous assure intéressantes. Deux produits, le café et le thé font plus de 70% des exportations ; les autres exportations étant les boissons, et le sucre. Les importations par contre sont plus diversifiées.

La direction des échanges montre que le Burundi importe pour 20 à 30% du total de ses importations de la CAE mais exporte pour environ 10 % vers la CAE. De plus en valeur absolue, le Burundi représente un poids bien modeste : 85 millions de \$ d'échanges (dont 5,3 millions d'exportations) dans la CAE contre 1.144 millions pour le Kenya en 2007.

L'appartenance du Burundi à la CAE risque d'être défavorable parce qu'étant essentiellement importateur de la CAE, il va subir une déviation de commerce importante, un coût excédentaire sur ces importations communautaires et une perte de recettes douanières.

En plus du handicap commercial, le Burundi doit relever beaucoup d'autres défis.

Si nous partons du postulat que rester à l'écart de l'intégration régionale n'est pas une option pour le Burundi, il est essentiel qu'il examine attentivement comment tirer profit de son appartenance à la CAE. Dr. Eric Mabushi, dans une étude sur la participation du Burundi dans la CAE, a soulevé une série de questions stratégiques que le Burundi doit résoudre pour se donner une chance de profiter de la CAE. Mentionnons ici

-l'obstacle linguistique,

- l'absence de vision stratégique doublée d'une faible coordination,

-la faiblesse des ressources humaines et financières affectées au processus d'intégration,

-l'enclavement et la médiocrité des infrastructures y compris l'énergie,

- la faible gouvernance politique et économique rendant le climat d'investissement peu incitatif Ces défis ont été examinés en profondeur ailleurs. Limitons-nous ici à trois questions plus immédiates dans leurs effets. Il s'agit :

i) du désarmement tarifaire, du TEC et de la perte de ressources fiscales

ii) de l'impact du marché commun sur l'investissement et le développement.

iii) des mécanismes de compensation pour les coûts et les gains de l'intégration régionale.

Le désarmement tarifaire, le TEC et la perte des ressources douanières : le cas du Burundi.

Excellences,

Mesdames,

Messieurs

Le désarmement tarifaire pour les membres de la CAE s'est faite, pour l'essentiel, dans le cadre du COMESA auquel tous les membres appartiennent encore à l'exception de la Tanzanie qui s'en est retirée en 2006.

Le TEC s'est mis en place rapidement sauf pour un nombre limité de positions de produits dits sensibles.

Si le désarmement tarifaire interne et **les restrictions quantitatives** ont été effectuées aisément, il en va différemment des obstacles non tarifaires, **beaucoup plus insidieux et plus lents à éliminer**. Au Burundi par ex. on a mis sur pied un comité de suivi des mécanismes d'élimination des barrières non tarifaires. Le comité a inventorié ces barrières non tarifaires internes et a proposé des actions à mener pour y faire face.

Le désarmement tarifaire, en admettant en franchise les produits des partenaires, entraîne la perte des recettes douanières directement ou indirectement. Les courants d'échanges seront affectés par les effets de création et de déviation de commerce et ces changements de volume vont exercer un impact sur les recettes de droits de douane.

Les dd perçus seront aussi affectés par le TEC qui sera différent du tarif national par son niveau, par sa structure et par la définition de la base de taxation.

Pour le Burundi, il y a peu d'études sur l'impact budgétaire. **L'étude la plus récente et vraisemblablement la plus sérieuse sur la question est celle de A-M Geourjon et B. Laporte** sur « L'impact budgétaire de l'entrée du Burundi dans l'Union douanière de la Communauté Est Africaine ». L'étude estime les pertes dues au total désarmement tarifaire intra –CAE en considérant que seuls 20% du tarif pour l'Uganda et 100% du tarif pour la Tanzanie sont concernés étant entendu que pour le Rwanda et le Kenya, la libéralisation était déjà complète dans le cadre du COMESA. Ils laissent de côté l'impact des effets de création et de déviation de commerce par manque d'information sur la substituabilité des produits selon leur origine et sur les élasticités - prix de la demande.

La méthodologie utilisée est en gros la suivante :

Garder les volumes inchangés et comparer pour 2007 les dd perçus et ceux qui auraient été perçus si le Burundi avait désarmé totalement son tarif.

- Pour ce faire, il a été nécessaire de re-classifier les positions tarifaires en passant du tarif national au TEC.
- Ensuite on a tenu compte des changements de la base de taxation : pour le transport maritime et terrestre, il fallait passer de la valeur CAF Bujumbura à la valeur CAF 'premier port d'entrée' ; pour le transport aérien il a fallu utiliser la 'valeur hors fret'.

Les montants auxquels les consultants arrivent sont modestes. Une perte de dd égale à 1,344 mds Bif pour la libéralisation et un gain de dd égal à 408,3 millions de Bif pour l'application du TEC.

La conclusion que l'on est amené à tirer de ces chiffres est que la perte encourue est minime et que le Burundi n'a budgétairement rien à perdre en joignant la CAE.

En réalité, le résultat dépend beaucoup des hypothèses et de la méthodologie choisies. L'hypothèse de volume des échanges inchangés est très forte et implique que l'UD n'a pas d'effet sur les courants d'échanges. Ensuite ne pas tenir compte de la libéralisation dans le cadre du COMESA parce qu'elle est intervenue antérieurement serait ignorer une source de perte budgétaire importante que tout schéma de compensation devrait considérer.

Une approximation sommaire des pertes de dd en tenant compte de l'ensemble de la libéralisation peut être donnée par l'application du TEC moyen (13%) à la valeur des importations du Burundi provenant de la CAE (79,5 millions \$us) : ce calcul donne un montant 10,3 millions \$us, soit 12,8

mds Bif pour l'année 2007 ce qui est très éloigné du résultat trouvé par l'étude ci- haut mentionnée même si on soustrait la perte que les exportations du Burundi feraient subir autres (858 mios bif ou 0,69 mios \$ us).

Compte tenu de l'importance que revêt cette question, les autorités burundaises ont avantage à faire calculer les pertes subies au plus juste si des schémas de compensation devaient voir le jour.

Pour être complet, signalons la possibilité de pertes fiscales indirectes due à l'application de la TT/TVA sur une nouvelle base taxable même si pour le Burundi, les consultants notent plutôt un gain.

D'autres éléments devraient être traité différemment. Je pense ici aux exonérations qui devraient se conformer à l'harmonisation des exemptions et exonérations douanières telles que prévues par le 'Customs management act' de la CAE.

Excellences,
Mesdames et Messieurs,

L'impact de la CAE sur l'investissement et le développement.

Un des arguments avancés en faveur de l'intégration régionale est qu'elle constitue un stimulus fort pour l'investissement aussi bien local, régional qu'international.

En particulier, **l'investissement direct étranger** qui apporte, en plus des capitaux, savoir –faire technologique, organisationnel et managérial, est censé réagir positivement aux groupements régionaux.

La rationalité de l'argumentaire est que les **groupements régionaux offrent de plus larges marchés et des politiques économiques plus crédibles**. Dans ce cas, la rentabilité du capital et le retour sur investissement seront plus élevés et attireront les investisseurs.

En réalité pour les investisseurs locaux et régionaux, il y a peu d'études empiriques, dénuées de toute ambiguïté, soutenant une corrélation intégration régionale /augmentation des investissements à tout le moins pour les groupements entre pays en voie de développement (encore que pour l'UE, cette relation ait été démontrée).

Il en va différemment pour **l'investissement direct étranger, attiré par l'accès aux marchés du groupement ou par des facteurs de production localement abondant comme une main-d'œuvre formée et bon marché**. Ce dernier facteur sera d'autant plus stimulant si l'entreprise peut aussi accéder, en plus des marchés régionaux, aux marchés de certains pays développés (par ex. si des arrangements préférentiels Nord-sud existent).

Pour la CAE, il n'existe pas à notre connaissance d'études sur l'impact de la CAE sur l'investissement qu'il soit local, régional ou étranger. On dispose de chiffres sur l'investissement direct étranger sur la période 1970-2007 et des estimations sur la période 2008-2010 dans les différents pays de la CAE. En comparant les moyennes annuelles sur les périodes 1970-2007 et 2000-2007 on arrive aux chiffres suivants : Burundi : 1.303.000 \$ us et 1.606.000 \$ us ; le Kenya : 48.941.000 \$ us et 133.904.000 \$ us ; le Rwanda : 9.431.000 \$ us et 14.284.000 \$ us ; la Tanzanie : 129.180.000 \$ us et 452.071.000 \$ us ; l'Uganda : 96.111.000 \$ us et 281.436.000 \$ us. En général, la période couverte par la CAE affiche des investissements directs moyens sensiblement plus élevés avec un accroissement de la moyenne de 23% pour le Burundi,

174% pour le Kenya, 51% pour le Rwanda, 250% pour la Tanzanie, 193% pour l'Uganda. Cependant, il serait hasardeux d'attribuer l'évolution positive à la seule CAE car d'autres facteurs interviennent notamment la qualité des politiques économiques et de gouvernance qui étaient de toute façon en exécution.

Le Burundi a accueilli les investissements les plus faibles quelle que soit la période considérée ; ils représentent un neuvième de ce que le Rwanda voisin a reçu sur la période 2000-2007 et moins d'un septième sur la période 1970-2007.

Ce qui paraît certain pour le Burundi c'est que nous sommes loin de remplir les conditions minimales pour concourir dans l'accueil de l'investissement direct étranger. En considérant les indicateurs publiés par la Banque Mondiale/SFI dans « Doing Business 2011 » le Burundi se classe 181^{ème} sur 183 pays (143^{ème} sur 155 classés en 2006) considérés pour le climat offert aux investisseurs. Et il est de loin le plus mal classé parmi ses partenaires de la CAE (le Rwanda voisin est 58^{ème}, le Kenya 98^{ème}, l'Uganda 122^{ème} et la Tanzanie 128^{ème}). Nos procédures sont lourdes, nombreuses et coûteuses en temps et argent. Par ex. il faut 32 jours et remplir 11 procédures pour ouvrir un business, il faut 212 jours pour obtenir un permis de construire, 94 jours pour enregistrer une propriété, il y a 44 procédures pour mettre en vigueur un contrat et ces procédures prendront jusqu'à 832 jours. Même payer des taxes se révèle compliqué pour un opérateur économique. Le nombre de paiements par an se monte à 32... Pour exporter il faut 9 documents et cela peut prendre jusqu'à 47 jours et coûtera 2.747 \$ par container. Le Burundi est aussi le plus mal classé dans la CAE pour l'indicateur de la Banque Mondiale qui détermine l'allocation des ressources IDA (CPIA= country policy and institutional assesment) comme il l'est aussi pour l'indicateur de perception de la corruption élaboré par Transparency International.

Le Burundi doit surmonter d'autres défis significatifs pour concourir dans l'attrait des investissements. Un des risques majeurs est la polarisation. L'expérience montre que dans les groupements économiques régionaux, il y a une très forte tendance à la concentration des activités, industrielles en particulier, dans quelques zones géographiques. Ce processus résulte des économies externes qu'offrent certaines locations comme l'existence de services publics efficaces et non corrompus, des infrastructures en bon état et bien gérées (systèmes de transport, énergie), une main-d'œuvre qualifiée, la présence d'industries auxiliaires, la proximité des principaux marchés... Il n'est même pas exclu que la participation dans un groupement régional entrave la création d'usines dans un pays déterminé car les entrepreneurs savent pouvoir bénéficier du marché sans entrave et sans devoir s'installer.

Le Burundi cumule donc des désavantages considérables dont certains résultent de nos politiques économiques et administratives alors que d'autres sont liés à notre situation de pays enclavé avec des infrastructures de transport dégradées, une énergie chère et non fiable, une main-d'œuvre peu formée et une administration inefficace et qui a une mauvaise réputation.

Il est donc urgent que des réformes importantes soient entreprises dans divers domaines, pour se donner une chance de tirer partie de notre participation à la CAE. Ces réformes ont été mises en exergue dans quelques études : il s'agit notamment des réformes institutionnelles pour mettre en œuvre, coordonner et communiquer sur les multiples politiques de la CAE ; des réformes économiques structurelles et des réformes économiques destinées à lancer l'investissement et la

croissance ; des réformes des infrastructures soutenant les échanges et la croissance....Le secteur privé doit enfin se réveiller et faire face à la compétition. Il doit se mettre à penser régional car le marché du Burundi n'est plus un marché captif.

Sans ces réformes, il est illusoire de croire que le Burundi pourra pleinement participer à la vie de la CAE ou en tirer bénéfice.

La compensation.

Excellences, Mesdames et Messieurs,

Les gains et les coûts de l'intégration ne sont pas équitablement et spontanément distribués entre membres. Il y a des gagnants, mais souvent aussi des perdants. Les gains et les pertes proviennent notamment des courants de commerce déséquilibrés, de la polarisation des activités dans certaines localités et de la compétition intra- zone qui met certains secteurs de production en déroute.

En considérant les échanges intra - zone, les pays à excédent commercial se donnent une chance de profiter du groupement étant entendu que leur production augmente et que leurs exportateurs conquièrent ou renforcent leur position sur les marchés du partenaire. Ceci ne doit pas accréditer l'idée que le pays déficitaire perd toujours et nécessairement.

En réalité, le pays déficitaire perd seulement si les produits provenant des partenaires ne deviennent compétitifs que grâce à la préférence tarifaire et que ses propres exportations sont compétitives et n'ont pas besoin de préférence pour s'imposer.

Autrement dit, la balance commerciale n'est qu'une première approximation, encore faut-il regarder à la compétitivité des différents produits des partenaires et calculer qui subit le coût excédentaire le plus élevé.

A bien considérer les choses, l'ampleur de la déviation et de la création de commerce, qui sont des facteurs influençant la répartition des gains et pertes, dépendront d'une série de facteurs comme la compétitivité relative des membres, mais aussi la part du commerce extérieur entre partenaires, la sensibilité des échanges à la suppression des dd et des restrictions quantitatives, le niveau des dd au départ, etc....

Le second faisceau de facteurs influençant la répartition des gains et coûts de l'intégration est constitué par les économies d'échelles c- à- d l'opportunité de disposer de marchés élargis avec possibilité de bâtir des usines plus grandes dont les coûts de production unitaires seront plus bas. Evidemment seuls certains pays auront la chance d'abriter ces nouvelles entreprises et l'effet de polarisation jouera contre certains des membres. Il faut dire que l'on tient là un point de friction majeur pour les groupements régionaux en pays sous- développés.

Enfin, la concurrence, au moins à court et moyen termes, est, elle aussi à l'origine de baisse d'activités, de sous-emploi et de pertes fiscales, donc d'injustice entre membres.

Pour toutes ces raisons un pays membre peut se retrouver dans une situation pire qu'en cas de non participation et il quittera.

C'est pourquoi les systèmes de compensation sont importants.

Historiquement, ces systèmes ont pris trois orientations principales : **i) compenser les revenus perdus ii) stimuler ou aider à créer des activités dans les pays défavorisés iii) instaurer des règles différenciées.**

- **Compenser les revenus perdus.**

Dans beaucoup d'UD, en plus de la liberté de circulation des produits et du TEC, les membres ont une même administration douanière qui gèrent en commun les droits de dd et dans certains cas les impôts indirects. La règle de répartition de ces recettes est que chacun reçoit les recettes perçues sur les produits consommés chez lui. C'est le principe du lieu de consommation. **Au lieu d'appliquer strictement ce principe, une partie de ces recettes est versée dans un fonds et utilisée pour compenser les perdants.** On a vu ce type de fonds dans la CAE des années 60 et 70 (**Fonds de répartition**) et dans l'UDEAC des années 60 et 70 (**Fonds de solidarité**). Dans tous ces cas, les pays les plus avancés du groupe contribuent le plus et en reçoivent le moins (le Kenya dans la CAE et le Cameroun et le Congo dans l'UDEAC). Ce mode de compensation a peu satisfait car ces organisations ont été dissoutes ou sont entrées en longue léthargie. A dire la vérité, les pays perdants n'étaient pas intéressés à percevoir un revenu au total assez marginal, mais à monter des activités générateurs de revenus et d'emplois. Pour être efficace, les fonds de répartition auraient du être substantiels et encourager la production chez les pays arrières.

- **Stimuler les activités dans les pays perdants**

Durant les 60 et 70, **les pays membres ont essayé de planifier et de se répartir les industries futures en décidant de leur localisation.** Cette politique était difficile à mettre en œuvre et là où l'on a essayé, l'échec a toujours été au rendez-vous.

Une approche plus subtile a été de créer des banques régionales de développement. Ces banques avaient pour mission de financer le développement en privilégiant les membres les moins avancés. Ces banques ont rencontré des succès divers, mais en général ont exercé un impact plus tôt modeste. Elles sont néanmoins parvenues à survivre à la déconfiture des groupements qui les avaient créés.

Mentionnons la BDGEL (pour la CEPGL), EADB (pour la CAE), PTA Bank (Comesa) ...

- **Instaurer des règles différenciées**

Pour tenir compte des niveaux de développement initiaux différents, **les regroupements ont admis que les membres les plus arriérés n'appliquent pas toutes les règles convenues.** Le cas le plus répandu consiste à **admettre qu'un membre ne désarme son tarif que partiellement, soit temporairement, soit pour une longue période.**

Mentionnons **la taxe de transfert dans la CAE** que la Tanzanie et l'Uganda pouvaient appliquer aux exportations kenyanes sans que le Kenya ne rétorque. Ajoutons **la taxe unique de l'UDEAC** appliquée aux produits des entreprises vendant dans plus d'un pays membre et qui pouvait être différente, pour un même produit, suivant le pays d'origine du produit.

De façon générale des règles dérogatoires sont souvent admises pour les membres les moins avancés. Ce type de mesure s'est révélé un piètre moyen de compensation.

Conclusion

En conclusion, Mesdames et Messieurs, avec l'expérience des 50 dernières, le concept d'intégration s'est élargi et l'intégration régionale est vue aujourd'hui comme un processus

multidimensionnel destiné à l'aménagement d'un nouvel espace de développement où on stimule la liberté des échanges et l'ouverture à toute forme de coopération : flux de biens et services, liberté de circulation des gens , des idées, de la culture et de l'information, infrastructures intégrées, institutions partagées ...

A ce stade quelques conseils tirés des succès et des échecs des expériences d'intégration des années 60,70 et 80 entre pays en voie de développement, peuvent être avancés :

- Les regroupements régionaux doivent être ouverts à l'économie globale et éviter de se replier sur soi.
- Commencer petit et en petit nombre car trop d'ambition et un grand nombre de participants rendent les problèmes à résoudre trop complexes, et la coordination, la définition des priorités et séquençage trop difficiles, particulièrement en pays sous développés à ressources humaines ou /et financières modestes.
- rechercher des résultats concrets susceptibles de soutenir l'enthousiasme des participants
- Mettre sur pied des systèmes de compensation crédibles et fonctionnels pour dédommager les perdants.
- Adopter des parcours et des rythmes correspondant aux possibilités des membres et accepter des progrès à la carte.
- adopter le principe de subsidiarité.

L'entrée du Burundi dans la CAE est une décision stratégique importante car rester à l'écart n'est pas une option. Cependant tirer un juste bénéfice de cette décision demandera que la « Maison Burundi » analyse les défis et opportunités qui se présentent à elle, change de paradigme et commence à penser 'régional' plutôt que simplement national, élabore des stratégies, des politiques et des programmes servant notre intégration dans la région.

En termes de constat, notre situation de départ est défavorable en matière d'échanges commerciaux, de base de production, d'infrastructures, de développement des ressources naturelles et humaines, de climat et opportunités d'investissements... Nous devons donc compenser par l'effort, l'intelligence et la cohérence dans les réformes.

Nous devons entreprendre des réformes radicales pour séduire les investisseurs en ayant à l'esprit que nous sommes en concurrence avec nos partenaires et avec les pays tiers. Nous devons créer un cadre macro -économique et légal stable, un climat d'investissement accueillant, réformer profondément l'administration publique pour la rendre efficace, honnête et capable de coordonner l'ambitieux programme d'intégration dans la CAE ; nous devons bâtir, avec nos voisins, une infrastructure de transport et énergétique susceptible de soutenir la croissance ; nous devons encourager le secteur privé à jouer un rôle de moteur de la croissance en le libérant de diverses entraves qui handicapent sa compétitivité et sa créativité ; nous devons élargir et diversifier notre base de production pour participer aux flux des échanges régionaux.

Le secteur privé est appelé à jouer un rôle majeur dans les processus d'intégration, il doit aussi se reformer et ouvrir son horizon, examiner ses points forts et faibles et être prêt concourir.

Annexe1 : La CAE en quelques chiffres

(Source : EAC web site)

- **Superficie : 1.701.000 km²,**
- **Population : 124 millions d'habitants**

Burundi : 8,2 millions (6,6%)

Kenya : 36,6 millions (29,3%)

Rwanda : 9,5 millions (7,7%)

Tanzanie : 39,5 millions (31,8%)

Uganda : 29,9 millions (24,1%)

- **PIB 50,2 mds \$ us (2007)**

Burundi : 0,9 mds \$ (1,8%) avec un PIB /tête de 110 \$ us

Kenya : 22,8 mds \$ (45,4%) avec un PIB / tête de 623 \$ us

Tanzanie : 14,2 mds \$ (28,3 %) avec un PIB / tête de 359 \$ us

Rwanda : 2,9 mds \$ (5,8 %) avec un PIB / tête de 305 \$ us

Uganda : 9,5 mds \$ (18,9 %) avec un PIB /tête de 318 \$ us

Investissements directs étrangers (en milliers de \$ us)

	2005	2006	2007	2008*	2009*	2010*	Moyenne
Burundi	580	30	500	290	250	210	310
Kenya	21.210	50.670	727.730	973.057	1.326.317	1.679.577	796.427
Rwanda	8.030	11.230	67.140	87.910	117.465	147.020	73.133
Tanzanie	494.050	596.950	646.970	732.243	808.703	885.163	694.013
Uganda	379.810	393.180	484.040	523.240	575.355	627.470	497.183

Source : Perspective Monde, Université de Sherbrooke

*Les chiffres de 2008 à 2010 sont des estimations effectuées par ‘Perspective Monde’ à partir des données des cinq précédentes années selon un modèle de régression linéaire simple.

Sur les périodes 1973-2007 et 2000-2007, les moyennes annuelles d’investissements directs étrangers se présentent comme il suit : Burundi : 1.302.934 \$ us et 1.606.000 \$ us ; Kenya : 48.940.976 \$ us et 133.904.250 \$ us ; Rwanda : 9.431.383 \$ us et 14.284.250 \$ us ; Tanzanie : 129.179.586 \$ us et 452.071380 \$ us ; Uganda : 96.110.817 \$ us et 281.435.875 \$ us.

- **Taux de croissance PIB (2008)** varient de 0% à 11,2%

Burundi : 0,0%
 Kenya : 1,7 %
 Tanzanie : 7,4%
 Rwanda : 11,2 %
 Uganda : 9,2 %.

- **Les taux d’inflation (2008)**

Varient de 26,2% à 10, 3% (nous devons noter que l’année 2008 a vu une flambée extraordinaire des prix des produits alimentaires sur le plan mondial et sans doute dans la région)

Burundi : 24,5 % (1991=100)
 Kenya : 26,2 % (1997 = 100)
 Rwanda : 22,3 % (2003=100)
 Tanzanie : 10,3 (2001 = 100) %
 Uganda : 12,1 % (2005/06=100)

La structure des économies est assez semblable, le secteur des services étant dans les 5 pays le plus gros contributeur au PIB, suivi du secteur primaire, en dernière position du secteur secondaire. Par contre, le Kenya à lui seul représente un marché et un poids économiques de 45% de l’ensemble du groupe et plus généralement la diversité des niveaux initiaux de développement est assez frappante. Le Burundi est le pays le plus arriéré du groupe quelque soit le critère économique que l’on retient.

- Les **flux intra- communautaires** de chaque pays (site web CAE, 2007)

Kenya

X: 952, 2 mios \$
 M: 191, 6 mios \$

Total: \$ 1.143,8

Excédent : \$760,6 mios \$;

Le Kenya est en excédent avec tous les autres membres de la CAE.

Tanzanie

X : 157,8 mios \$

M : 175,5 mios \$

Total : 333,3 mios \$

Déficit : -17,7 mios \$

La Tanzanie est en déficit avec le Kenya et l'Uganda mais en excédent avec le Rwanda et le Burundi

L'Uganda

X : 274,6 mios \$

M : 531,4 mios \$

Total : 706,0 mios \$

Déficit : -256,8 mios \$.

L'Uganda est en déficit avec le Kenya, en équilibre avec la Tanzanie mais en excédent avec le Rwanda et le Burundi.

Le Rwanda

X : 40,0 mios \$

M ; 207,1 mios \$

Total : 247,1 mios \$.

Déficit : - 167,1 mios \$

Le Rwanda est en déficit avec tous les partenaires de la CAE.

Burundi

X: 5, 3 mios \$

M: 79, 5 mios \$

Total: 84,8mios \$

Déficit : 79,5 mios \$

Le Burundi est en déficit avec tous les membres de la CAE à l'exception du Rwanda.