

Bilan de la libre circulation des personnes en Afrique

Report on the Free Movement of Persons in Africa

James Mouangue Kabila



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/5815>

ISSN : 1710-7377

Éditeur

Association d'Économie Politique

Référence électronique

James Mouangue Kabila, « Bilan de la libre circulation des personnes en Afrique », *Revue Interventions économiques* [En ligne], Hors-série. Transformations | 2017, mis en ligne le 01 mars 2017, consulté le 08 janvier 2020. URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/5815>



Les contenus de la revue *Interventions économiques* sont mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution 4.0 International.



Bilan de la libre circulation des personnes en Afrique

James Mouangue Kobila

Agrégé de Droit public
Université de Douala (Cameroun)

La SADC offre le meilleur exemple de la libre circulation en Afrique.

La libre circulation des personnes (et leur libre établissement) participe des domaines clés de l'intégration économique, à côté de la libre circulation des marchandises, des capitaux, des services. On y inclut également la promotion commune des investissements, les communications, la construction d'infrastructures routières et ferroviaires, la convergence macroéconomique, la gestion commune de l'agriculture et la sécurité alimentaire, les affaires sociales, le tourisme, l'industrie et la planification de la formation ainsi que les questions relatives à la paix et à la sécurité (Haas, 1964 :709).

Pour les économistes, notamment Jacques Felkmans, l'intégration consiste en la suppression des obstacles à la libre circulation des facteurs de production. Ce critère de la suppression des obstacles à la libre circulation est également valorisé par les néo-fonctionnalistes. Pour eux, il s'agit du critère décisif de l'intégration.

Dans la théorie de l'intégration construite par l'économiste hongrois Béla Balassa (1961) dans son ouvrage intitulé *The theory of economic integration*, la libre circulation surgit comme l'une des caractéristiques du marché commun. Et parmi les six conditions posées par Deutsch (1953) et Deutsch et al., (1957) pour la réussite d'un processus d'intégration, figure en bonne place le sentiment communautaire de type psychologique (identification des populations concernées au processus d'intégration). Or, ce sentiment communautaire résulte davantage de l'effectivité de la libre circulation des personnes. C'est la libre circulation des personnes qui détermine, de manière la plus décisive, le rapport des populations au processus intégratif. En cela, elle constitue l'un des enjeux majeurs de la crédibilité des processus d'intégration dans les sous régions africaines ou ailleurs (Mfoula-Nhanguy, 2012). Elle apparaît aussi comme un enjeu majeur de la légitimité des institutions communautaires,

c'est-à-dire des organisations d'intégration économique.

La libre circulation des personnes est conditionnée par la réussite d'autres domaines clés de l'intégration comme les infrastructures routières et ferroviaires. Elle n'en génère pas moins, d'après la BAD, un important impact sur d'autres domaines de l'intégration comme le tourisme, l'apport de compétences sur le marché du travail, la promotion de l'entrepreneuriat, la diversification de l'économie, la valeur ajoutée aux services ou l'attrait des investissements et le renforcement de la compétitivité¹. Étant donné que l'impact de la libre circulation sur le commerce des services « recèle également un potentiel de promotion de l'industrialisation de l'Afrique » (Nations Unies et al., 2016), voire sur l'approfondissement de l'intégration dans tous ses aspects, si l'on s'en tient à la théorie fonctionnaliste. Les fonctionnalistes pensent en effet que "an ever-increasing amount of economic and social interaction will eventually build habits of cooperation and broader base of common values that will "spill over" into the political arena" (Benett et Oliver 2002 : 12).

La relation entre libre circulation et productivité des économies nationales est évidente pour Jean-Christophe Okandza, l'ancien directeur du Cabinet du ministre congolais (Brazzaville) du Plan, de l'Aménagement du territoire et de l'Intégration économique : « [s]i les États étaient des grands producteurs de marchandises, a-t-il précisé, ils verraient bien des avantages de l'élargissement du marché et la présence des citoyens d'autres pays comme consommateurs »². Ce n'est donc pas un hasard si la SADC, portée par le moteur économique de l'Afrique du Sud, offre le meilleur exemple de la libre circulation en Afrique, avec son effectivité entre sept États membres de cette organisation d'intégration sur 15 (Nations Unies et al., 2016) : 31.

D'après les statistiques du premier Indice d'ouverture sur les visas en Afrique³ de la Banque africaine de Développement, mis au point en partenariat avec McKinsey & Company et le Conseil de l'agenda mondial sur l'Afrique du Forum économique mondial (FEM) « l'Afrique demeure largement fermée aux voyageurs africains. En moyenne, les Africains ont besoin d'un visa pour se rendre dans 55 % des autres pays africains, peuvent obtenir un visa à leur arrivée dans seulement 25 % des autres pays et n'ont pas besoin de visa pour se rendre dans à peine 20 % des autres pays du continent »⁴.

La libre circulation se fait dans quatre configurations dans le continent africain : par des approches unilatérales variées des États, par des approches bilatérales hétérogènes entre les États et les sous-régions, par des approches sous régionales parfois enchevêtrées et par l'approche souple de coordination continentale.

Les approches unilatérales variées des États

L'état de l'intégration régionale en Afrique VII rend compte d'un certain nombre d'approches unilatérales de libre circulation des personnes décidée par les États africains⁵. L'on mentionnera, en particulier, La Mauricie, le Rwanda et les Seychelles « qui ont aboli l'obligation de visa pour les ressortissants d'autres États membres du COMESA tandis que la Zambie a supprimé les visas pour les voyageurs en déplacement d'affaires officiels »⁶. Au sein de la EAC, « le Kenya, le Rwanda et l'Ouganda ont chacun accepté de permettre aux ressortissants de ces trois pays d'entrer sur leurs territoires, munis seulement de leur carte d'identité nationale »⁷.

A cela, l'on ajoutera l'initiative du Bénin qui, s'inspirant du Rwanda (qui l'a fait depuis le 1er janvier 2013), a décidé la suppression du visa pour 30 pays africains le 10 février 2017, pour les séjours de 90 jours au maximum⁸. Ces pays s'ajoutent à la liste des pays de la CEDEAO dont les ressortissants étaient déjà exempts de visa en raison de l'appartenance du Bénin à cette organisation d'intégration.

Les approches bilatérales hétérogènes entre les États et les sous-régions

L'exemple le plus récent et le plus emblématique à cet égard est offert par la demande du Maroc⁹ d'adhésion à la CEDEAO formulée le 24 février 2017 qui aura pour effet d'inscrire le Maroc au nombre des pays ouverts aux autres ressortissants des 15 États membres de la CEDEAO, en élargissant cette organisation à 16 États membres. Un choix qui n'est pas sans rapport avec l'échec de l'Union du Maghreb Arabe (Guedich, 2015).

La Mauritanie pourrait lui emboîter le pas¹⁰. L'Atelier sur l'évaluation du mécanisme de la Libre Circulation de la CEDEAO, qui s'est déroulé du 6 au 8 décembre 2016 à Abidjan, a en effet recommandé « la prise de contact avec la Mauritanie de façon bilatérale afin de l'intégrer dans le mécanisme » de libre circulation de la CEDEAO. Cet Atelier s'est tenu dans le cadre du projet « Appui à la libre circulation des personnes et la migration en Afrique de l'Ouest », financé par l'Union Européenne et conjointement mis en œuvre par la Commission de la CEDEAO, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), le Centre international pour le développement des politiques migratoires et l'Organisation internationale du Travail (ICMPD).

Approches sous-régionales parfois enchevêtrées

Le processus de généralisation de la libre circulation des personnes intégrale est en marche au sein des sous régions (avec parfois deux ou trois vitesses dans la sous-région et dans la micro-région, souvent reconnue par l'Union africaine, à l'instar de l'UEMOA ou de la CEMAC).

A l'instar de la Communauté de l'Afrique de l'Est (depuis 2010), l'UEMOA et la CEDEAO ont une longue tradition de libre circulation des personnes. Mais d'autres sous-régions africaines affichent un bilan moins élogieux. Il en est ainsi de la CEN-SAD, de l'IGAD, du COMESA et de la CEEAC¹¹.

S'agissant précisément de la CEEAC, le Protocole VII au traité du 18 octobre 1983 instituant la CEEAC, relatif à la libre circulation et au droit d'établissement des ressortissants des États membres de la Communauté a bien été annexé au traité constitutif de cette organisation d'intégration et la décision sur la libre circulation des personnes a été prise à l'issue de la réunion des chefs d'État et de gouvernement tenue en 1990 à Kigali, sans jamais rentrer dans la respiration quotidienne des populations des États membres. Seule la circulation de certaines catégories des ressortissants des 11 États membres (responsables politiques et hauts fonctionnaires titulaires d'un passeport diplomatique ou de service) est libre dans cette Communauté.

Mais certains États membres de la CEEAC regroupés au sein de la CEMAC vient de décider de passer de la libre circulation à la carte qui ne concernait que quatre des six États membres, témoin d'une intégration à deux vitesses, à la libre circulation totale, avec l'engagement des présidents gabonais et équato-guinéen « d'appliquer la libre circulation intégrale au bénéfice de tous les ressortissants de l'espace CEMAC munis d'une pièce d'identité sécurisée (carte d'identité ou passeport biométrique) ». Ce

déblocage est largement dû au principe de rotation aux postes de premier responsable des institutions et organes de la Communauté, une rotation qui a porté un gabonais à la tête de la Commission de la CEMAC. Elle est donc le résultat indirect des réformes institutionnelles endogènes conduites à la CEMAC entre 2005 et 2010. Mais ce déblocage n'est pas étranger au vent favorable paradoxalement créé par la chute des cours du pétrole, les deux États de la CEMAC les plus réticents à la libre circulation (Gabon et Guinée Equatoriale) étant de gros exportateurs de pétrole et ayant en outre des économies peu diversifiées.

Entre autres raisons justifiant le faible niveau d'intégration au sein de la CEEAC, un rapport de force que les États de petite taille craignent de subir de la part des États de grande taille, du fait d'une fluidité démographique tous-azimuts.

Du champ politique (Haas, 1964 : 6), on en est venu à faire apparaître la libre circulation comme une « opportunité structurelle et structurante » pour ces pays, selon l'expression de Mfoula-Nhanguy (2012). Autre paradoxe (mais apparent), alors que les pays les plus réticents en Afrique centrale sont de petits États riches, la BAD a établi que les États plus petits, enclavés ou insulaires sont plus ouverts. En clair les petits États sont favorables à la libre circulation lorsqu'ils sont confrontés aux difficultés économiques.

Les approches inter-sous-régionales

L'accord tripartite Tripartite COMESA-EAC-SADC ne traite pas de la libre circulation des personnes. Mais l'on est frappé par des initiatives bi-directionnelles entre certains États et d'une organisation sous-régionale ouest africaine, en l'occurrence, la CEDEAO. C'est dans ce registre que s'inscrit l'adhésion sollicitée du Maroc à la CEDEAO le 24 février 2017¹², créant ainsi un pôle Afrique du Nord / Afrique subsaharienne plus réaliste que le rêve du promoteur de la CEN-SAD, redimensionné depuis 2013 (Coulibaly, 2015). L'interconnexion entre les sous-régions africaines apparaît ainsi comme accélérateur de la libre circulation au niveau du continent

L'approche souple de coordination continentale

A cet endroit, l'on commencera par rappeler que l'article 43 du Traité d'Abuja du 3 juin 1991 créant la Communauté économique africaine¹³ stipule que « les États s'engagent à prendre les mesures nécessaires à la réalisation progressive de la libre circulation des personnes et à assurer la jouissance des droits de résidence et d'établissement à leurs ressortissants à l'intérieur de la Communauté » (Ousseni 2015).

En conséquence, le Programme minimum d'intégration (PMI) a adopté un schéma de regroupement des O.I.S.R. africaines, assorti d'un chronogramme fixant la libre circulation totale des africains dans le continent à l'horizon 2017-2020 (UA, 2009 : 37), en tenant compte de l'adhésion de l'U.A. à « la théorie de géométrie variable qui permet aux [O.I.S.R.] de progresser à des rythmes différents » (UA, 2009 : 65 ; 96).

L'on mentionnera aussi l'Agenda 2063 de l'Union africaine adopté à Addis-Abeba le 31 janvier 2015¹⁴, plus récent, qui prévoit la suppression de l'obligation de visa pour tous les Africains d'ici à 2018. Son objectif n° 24 est ainsi conçu: "Africa shall be a continent where the free movement of people, capital, goods and services will result in significant increases in trade and investments amongst African countries rising to unprecedented levels, and strengthen Africa's place in global trade." C'est dans cette perspective qu'en sa 661^{ème} réunion tenue au niveau ministériel le 23 février 2017, le Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'Union africaine (UA), a exhorté tous les États membres à adopter le passeport africain et à appliquer le Protocole relatif à la libre circulation des personnes¹⁵, conformément à la Décision sur la libre circulation des personnes et le passeport africain, adoptée pendant la 27^e session ordinaire de la Conférence de l'Union les 17 - 18 juillet 2016 Kigali (Rwanda)¹⁶. Les premiers passeports africains ont été délivrés simultanément au président du Tchad, Idriss Deby, et au président du Rwanda, Paul Kagamé, en marge du sommet de l'Union Africaine de juillet 2016 à Kigali¹⁷.

Un objectif cependant difficile à atteindre à 100% dans le délai imparti, eu égard aux menaces terroristes et à certains conflits, sources d'insécurité sur les routes, bien que des avancées significatives et rapides soient quotidiennement enregistrées ces dernières années.

Conclusion

L'avenir de la libre circulation est rose en Afrique. Acha Leke, directeur de McKinsey & Company et membre du Conseil de l'agenda mondial sur l'Afrique du FEM explique en effet, d'après les sources de la BAD, que quand ils ont commencé à travailler sur l'Indice d'ouverture sur les visas en Afrique, seuls cinq pays africains offraient un accès libéral à tous les Africains ; ce nombre est passé à 13 ces trois dernières années. Les nouvelles perspectives ouvertes depuis ce constat par la CEMAC depuis le sommet du 17 février 2017, par l'initiative du Bénin et par la demande d'adhésion du Maroc à la CEDEAO attestent qu'il s'agit d'une authentique dynamique.

Les progrès de la libre circulation des personnes semblent s'inspirer de la théorie de David Mitrany (1943/1946) qui, s'inspirant lui-même de la politique américaine du *New Deal*, prônait une "*constitutional revolution through pragmatic action*". En clair, la libre circulation en Afrique procède moins de la mystique politique de l'Unité africaine, restée sans effet pendant des décennies de l'OUA dans le domaine de l'intégration, que du pragmatisme impulsé dans la deuxième vague d'intégration observable en Afrique depuis le début des années 1990, après 30 ans de stagnation des processus d'intégration, comparable au cas de l'Amérique latine.

L'on peut donc conclure ce bref aperçu sur une note positive, par une réponse affirmative au titre du présent *Numéro spécial*, du moins en ce qui concerne la libre circulation des personnes en Afrique : *oui, l'Afrique est partie et bien partie*, un demi-siècle après la création de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) et un peu plus de 15 ans après sa transformation en Union africaine.

¹ Voir Africa Visa Openness Report 2016, https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/Africa_Visa_Openness_Report_2016.pdf ; <https://www.afdb.org/fr/topics-and-sectors/initiatives-partnerships/africa-visa-openness-index/>.

² Source : Article PANA, « Réunion des experts sur la libre circulation des personnes », 6 août 2004, <http://www.panapress.com/Reunion-des-experts-sur-la-libre-circulation-des-personnes--12-722064-145-lang4-index.html>.

³ Voir Indice d'ouverture sur les visas en Afrique : booster la libre circulation des personnes, <https://www.afdb.org/fr/topics-and-sectors/initiatives-partnerships/africa-visa-openness-index/>.

⁴ Cf. Article d'Infos Grands Lacs, « Le Rwanda parmi les dix pays les plus ouverts en matière de visas en Afrique », 18 février 2016, <http://www.infosgrandslacs.info/productions/le-rwanda-parmi-les-dix-pays-les-plus-ouverts-en-matiere-de-visas-en-afrique>.

⁵ Cf. Article d'Infos Grands Lacs, « Le Rwanda parmi les dix pays les plus ouverts en matière de visas en Afrique », 18 février 2016, <http://www.infosgrandslacs.info/productions/le-rwanda-parmi-les-dix-pays-les-plus-ouverts-en-matiere-de-visas-en-afrique>.

⁶ Cf. Article d'Infos Grands Lacs, « Le Rwanda parmi les dix pays les plus ouverts en matière de visas en Afrique », 18 février 2016, <http://www.infosgrandslacs.info/productions/le-rwanda-parmi-les-dix-pays-les-plus-ouverts-en-matiere-de-visas-en-afrique>.

⁷ Cf. Article d'Infos Grands Lacs, « Le Rwanda parmi les dix pays les plus ouverts en matière de visas en Afrique », 18 février 2016, <http://www.infosgrandslacs.info/productions/le-rwanda-parmi-les-dix-pays-les-plus-ouverts-en-matiere-de-visas-en-afrique>.

⁸ Cf. article de l'hebdomadaire panafricain Jeune Afrique, <http://www.jeuneafrique.com/403569/societe/benin-visa-de-court-sejour-supprime-ressortissants-de-31-pays-africains/>

⁹ Le Maroc veut rejoindre la CEDEAO dans un contexte où la Banque Africaine de développement a établi que « 75 % des vingt pays du continent les plus ouverts en matière de visas se situent en Afrique de l'Ouest ou en Afrique de l'Est ».

¹⁰ Source : <http://www.ecowas.int/atelier-devaluation-du-mecanisme-de-la-libre-circulation-et-de-la-formation-pour-les-agent-s-de-liaison/?lang=fr>.

¹¹ Voir Situation de l'intégration en Afrique (SIA IV), Points saillants, document EA8199, p. 6.

¹² D'après un communiqué du ministère marocain des Affaires étrangères cité par l'hebdomadaire Jeune Afrique, www.jeuneafrique.com/407234/.

¹³ Cf. notamment Moïse MAKANE / Illy OUSSENI, « The African Economic Community », in : Yusuf, A. A., / Ouguerouz, F. (dir.), *The African Union Legal and Institutional Framework. A Manual on the Pan-African Organization*, Dar-es-Salam, Mkuki na Nyota, 2015, p. 187-202.

¹⁴ Cf. L'Afrique que nous voulons, www.africa-platform.org/fr/res-sources/commission-de-l-union-africaine-agenda-2063-lafrique-que-nous-voulons ; www.media-terre.org/afrique/actu,20150203152725.html (consultées le 2 mars 2017).

¹⁵ Source : <http://www.financialafrik.com/2017/02/28/la-generalisation-du-passeport-africain-plutot-que-prevue/#.WLhEqW81-Uk> (consultée le 2 mars 2017).

¹⁶ Voir Doc. Assembly/AU/Dec.607(XXVII), https://www.au.int/web/sites/default/files/decisions/31274-assembly_au_dec_605_-620_xxvi_f.pdf (consultée le 3 mars 2017).

¹⁷ Source : <http://www.financialafrik.com/2017/02/28/la-generalisation-du-passeport-africain-plutot-que-prevue/#.WLhEqW81-Uk>

Références bibliographiques

BAD (Page consultée le 2 mars 2017). Africa Visa Openness Report 2016, en ligne], https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/General-Documents/Africa_Visa_Openness_Report_2016.pdf ; <https://www.afdb.org/fr/topics-and-sectors/initiatives-partnerships/africa-visa-openness-index/>.

Balassa, B. (1961). *The Theory of Economic Integration*. Richard D. Irwin, Homewood.

Bennett, A. et J.K. Oliver (2002). *International Organizations. Principles and Issues*, 7th éd., New-Jersey, Prentice Hall.

Coulibaly, B. (2015). « Droit de l'intégration de la Communauté des Etats sahélo-sahariens », Union africaine, *Journal of the African Union Commission on International Law*, 2nd éd., pp. 216-222.

Deutsch, K. W. (1953/1957). *Political Community at the International Level: Problems of Definition and Measurement*, Princeton University.

Deutsch, K. W. et Alii (1957). *Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton University Press, 1957.

Guedich, H. (2015). « Droit de l'intégration de l'Union du Maghreb arabe : d'une naissance prématurée à l'échec d'une intégration régionale », Union africaine, *Journal of the African Union Commission on International Law*, 2nd éd., pp. 106-122.

Haas, E. B. et Schmitter Ph. (1964). *Economic and Differential Patterns of Political Integration: Projections About Unity in Latin America*. University of California, Berkeley, "Reprint Series", International Organization, vol. XVIII, n° 4, Autumn, pp. 705-737.

Mfoula-Nhanguy (2012). « La libre circulation des personnes en zone CEMAC/CEEAC : diagnostic », Gabon News, 2012, [en ligne], <http://www.onewovision.com/actu-rdc/La-libre-circulation-des-personnes-en-zone-CEMAC-CEEAC-diagnostic,004b2363245487362353241> (consultée le 28 février 2017).

Mitrany, D. (1943/1946). David MITRANY, *A Working peace System. An argument for the functional Development of the International Organization*, 4th ed., London, National Peace Council.

Nations Unies – Commission économique pour l'Afrique / Union africaine / Groupe de la Banque africaine de développement (2016). L'état de l'intégration régionale en Afrique VII, Innovation, compétitivité et intégration régionale, mars.

Union africaine (2009). Programme minimum d'intégration. Contenu, Mécanisme de mise en œuvre, Mécanisme de suivi et d'évaluation, mai 2009, [en ligne], http://www1.uneca.org/Portals/ctrci/6th/MinimunIntegrationProgramme_French.pdf