

OCDE/OECD

Organisation de Coopération
et de Développement économiques

Organisation for Economic Co-operation
and Development



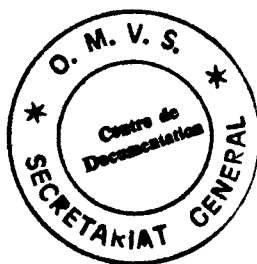
ex 09608

CILSS

Comité Permanent Inter-Etats
de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel

Permanent Inter-State Committee
for Drought Control in the Sahel

Club du Sahel



Intégration économique en Afrique de l'Ouest

Problèmes et Approches

Le Club, centre d'études et de documentation sur le Sahel

Le Club du Sahel réalise de multiples études en faisant appel à des spécialistes ou consultants de haut niveau. Il dispose d'informations de première main grâce à des travaux au Sahel et à sa liaison constante avec le Secrétariat Exécutif du CILSS. Il reçoit également les publications des agences de coopération et organismes internationaux.

L'ensemble représente un fonds de documentation unique sur le Sahel, qui dessert le Club et le CILSS mais qui fait aussi l'objet d'une large diffusion et peut être consulté par d'autres utilisateurs. Près de 400 références ont été réunies par le Club depuis sa création.

DOCUMENTS

La plupart des documents du Club existent en français et en anglais :

- Etudes, rapports des consultants et comptes-rendus de réunions.
- Bulletin d'information semestriel, diffusé à 2500 exemplaires.
- Recueil de tous les documents portant le timbre du Club du Sahel.
- Ouvrages d'édition (Le Sahel face aux futurs, Femmes du Sahel...).

DIFFUSION

Une première diffusion est assurée par le Club. Par la suite, la diffusion est confiée aux centres suivants :

Europe

CIRAD/CIDARC - Service IST
Avenue du Val de Montferrand
BP 5035 10-5
34032 MONTPELLIER cedex - France
Téléphone : (33) 67-61-58-00

Amérique du Nord

Centre Sahel - Université Laval (local 0407)
Pavillon Jean-Charles de Koninck
QUEBEC - Canada GLK 7P4
Téléphone : (1-418) 656-54-48

Asie

Institut de recherche de JICA
International Coop. Centre Building
Ichiguya Hommura-cho
Shinjuku-ku - TOKYO 162 - Japon
Téléphone : (81) 3-269-32-01

Afrique

RESADOC - Institut du Sahel
BP 1530
BAMAKO - Mali
Téléphone : (223) 22-21-78

En outre, le Club a lancé un projet de Réseau documentaire international sur le Sahel, qui s'appuiera sur les quatre pôles géographiques ci-dessus.

CONSULTATION

Tous les documents constituant le fonds documentaire constitué par le Club sont disponibles dans les centres de diffusion énumérés ci-dessus, ainsi qu'à Paris à l'adresse suivante :

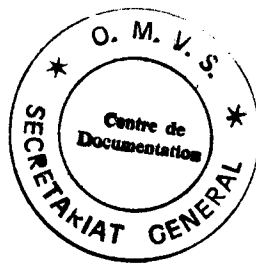
Centre de Développement de l'OCDE
Melle Isabelle Cornélis (Bibliothèque)
94 rue Chardon Lagache - 75016 PARIS
Téléphone : (33-1) 45-24-95-86 ou (33-1) 45-24-96-32

Une base de données bibliographiques commune a été établie par le Club du Sahel et le Centre de Développement de l'OCDE pour améliorer la diffusion de l'information sur le Sahel. Cette base de données tourne sur MICRO-ISIS, logiciel développé par l'UNESCO et également utilisé par les membres du Réseau international d'information sur le développement.

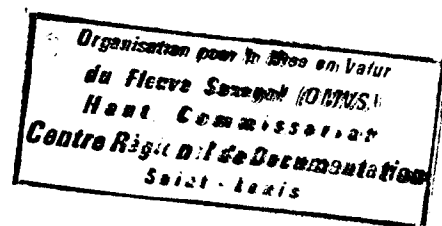
Club du Sahel - OCDE
2 rue André Pascal
75775 PARIS cedex 16 - France
Téléphone : (33-1) 45-24-82-00
Télex : F620160 OCDE Paris
Téléfax : (33-1) 45-24-90-31

09608

Intégration économique en Afrique de l'Ouest



Problèmes et Approches



Elliot BERG

Novembre 1991

Ce document reflète d'abord, et avant tout, le point de vue de son auteur.

Une première version en a été présentée lors de la réunion annuelle de réflexion interne du Secrétariat du Club du Sahel qui a réuni pour l'occasion des invités du Secrétariat du CILSS ainsi que des experts invités pour leur connaissance des sujets abordés.

Assistaient à cette réunion, présidée par Jean-H. Guilmette, Directeur du Club du Sahel, Mesdames Anne de Lattre (Club) et Marie Monimart ainsi que Messieurs Ousmane Badiane (IFPRI), Elliot Berg (DAI), Henk Breman (CABO), Jérôme Coste (IRAM), Dramane Coulibaly (CILSS), Jean-Marie Cour (Banque mondiale), Simon Fass (University of Texas), Jean-Jacques Gabas (COBEA), Mounkaïla Goumandakoye (CILSS), Jacques Giri (SEED), Arjan Hamburger (Club), Tijan Jallow (CILSS), Henri Josserand (Club), Vincent Leclercq (Périscoop), John Lewis (Club), Jean-Marc Pradelle (Club), Serge Snrech (Club).

La version finale du document a pris en compte les observations formulées par les participants de cette réunion.

INTEGRATION ECONOMIQUE EN AFRIQUE DE L'OUEST

PROBLEMES ET APPROCHES

Elliot Berg

Après avoir été reléguée au second plan, pendant de nombreuses années, la question de l'intégration économique se repose avec plus d'acuité que jamais pour l'Afrique de l'Ouest. Une résurgence qu'on peut imputer, en partie, à la tendance récente à la formation de gros blocs commerciaux dans le monde, mais qui constitue surtout une réaction à la stagnation économique de la région au cours des années 1980. De nouveau, l'intégration se présente comme le moyen d'atteindre une croissance économique plus rapide, plus diversifiée et plus durable, et de réduire la dépendance vis-à-vis des sources extérieures.

Responsables et hommes politiques africains, porte-parole de donateurs et universitaires, chacun a eu son mot à dire, ou à écrire, sur la coopération économique en général et l'intégration économique en particulier; un corpus d'études qui n'est pas sans présenter des constantes. Tous évoquent en effet la sacro-sainte "intégration" du marché grâce à la libéralisation des échanges intérieurs, des tarifs communs à l'extérieur, et attachent beaucoup d'importance aux organismes de promotion du commerce créés en vue de l'intégration du marché. Toutes ces voix regrettent la lenteur des progrès accomplis et exhortent à mieux faire. Mais, d'une manière générale, les véritables questions sont occultées car on donne trop souvent dans l'incantation pour l'intégration et la coopération économiques, perçues comme une panacée, mère de toutes les vertus. Pour beaucoup d'observateurs, ce qui manque c'est la volonté politique.

Or des questions importantes, complexes et souvent rétives se posent, incontournables : pourquoi l'évolution a-t-elle été si lente? Quelles sont les meilleures stratégies pour demain? Les programmes et politiques mis en oeuvre sont-ils réellement appropriés et adaptés?

Ce sont précisément ces questions que nous essaierons d'aborder dans la présente étude, sachant que certaines d'entre elles sont nouvelles et controversées. Notre objet est en effet d'éclairer sur les choix qui se présentent. Nous commencerons donc, dans la première partie, par faire le point sur les actions déjà entreprises et sur la coopération économique en Afrique en indiquant pourquoi, selon nous, les résultats sont si décevants. Nous exposerons, dans la deuxième partie, un certain nombre de stratégies possibles pour une meilleure intégration économique en Afrique subsaharienne (ASS). Les troisième et quatrième parties seront consacrées à deux problèmes particuliers : ajustement structurel et intégration régionale, et création d'un espace céréaliier régional en Afrique de l'Ouest (notamment pour le riz). Enfin, la cinquième partie portera sur quelques programmes et propositions avancés pour promouvoir et accélérer la coopération régionale et l'intégration en Afrique de l'Ouest.

Mais commençons par définir un certain nombre de termes et expressions utiles. On emploie trop souvent, indifféremment, "coopération économique" et "intégration économique". A tort, car cette simplification abusive est trompeuse. L'"intégration" désigne, en général, des accords visant à promouvoir le commerce, qui vont de zones de libre-échange aux unions économiques pures et simples, ce qui signifie une libre circulation des biens et personnes, ainsi que des politiques fiscales et monétaires uniques. Quant à la "coopération", elle recouvre toutes formes d'activités communes, de l'adhésion à une ligue de football régionale à la gestion en commun de bassins fluviaux. La coopération qui nous préoccupe ici s'entend au sens le plus large; c'est celle qui permet d'accroître l'interaction économique entre des Etats voisins pour une meilleure exploitation des ressources et des taux de croissance plus élevés. Nous accorderons une attention particulière aux formes de coopération qui favorisent les échanges.

I. LA COOPERATION REGIONALE : UN BILAN DECEVANT

Dès qu'il s'agit d'intégration économique ou de coopération en ASS (et dans d'autres régions en développement), un constat s'impose à l'unanimité ou presque : le bilan n'est guère satisfaisant, pour ne pas dire décevant. Rien d'étonnant à cela vu les maigres résultats obtenus par les deux principales formes de coopération : l'expansion du commerce régional par la création de blocs d'échange préférentiels et la création d'organisations régionales pour la production ou la fourniture conjointe de biens et de services.

Les organisations commerciales

Dans ce domaine, les résultats ne souffrent aucune contestation. Les communautés économiques constituées en Afrique de l'Ouest en vue de stimuler les échanges et de promouvoir l'autosuffisance collective n'ont pas eu les résultats escomptés. Le commerce (officiel) entre les pays de ces communautés, engagés sur la voie de l'intégration du marché, ne représente qu'une petite part du total de leurs échanges : en 1989, il s'élevait à 9,2% pour la CEDEAO, 10,7% pour la CEAO, et moins de 1% pour l'Union du fleuve Mano et la Sénégalie(1). A l'exception de la CEDEAO, le commerce entre membres d'un même groupe a stagné ou régressé au cours des années 1980.

(1) FOROUTAN, Faezeh, "Economic Integration in Sub-Saharan Africa : Review of Performance and Obstacles", draft paper, Country Economics Department, Trade Policy Division, Banque mondiale, mai 1991, Tableau 1.

Les tendances sont à peu près semblables dans les autres régions du monde en développement. En effet, sur les quelque 20 ensembles régionaux ainsi mis en place en vue de promouvoir le commerce par la libéralisation des échanges entre Etats membres, beaucoup ont tourné court. Partout ou presque, les échanges entre membres d'un même groupe ont stagné ou décliné(2).

A maints égards, les efforts d'intégration ont été moins heureux en Afrique qu'ailleurs dans le monde. Tout d'abord et même si l'objectif était d'atteindre l'autosuffisance collective, les Etats membres d'organisations d'échange africaines, sont devenus de plus en plus dépendants des échanges extérieurs depuis le milieu des années 1960, contrairement aux autres régions du monde(3). En outre, le commerce entre pays membres de la plupart des ensembles africains s'est moins développé que les échanges entre chacun de ces pays et d'autres Etats africains.

Comment s'expliquent ces résultats médiocres

Beaucoup de facteurs sont à l'origine de ces piètres performances enregistrées par les organisations régionales d'échange en Afrique de l'Ouest.

1. Comment nous venons de l'indiquer, elles se sont avérées incapables d'accroître les échanges. L'accent a été mis sur les préférences accordées aux membres d'un même groupe, avec souvent comme corollaire un surcroît de protectionnisme à l'égard du reste du monde, par rapport aux niveaux antérieurs. Cependant, l'agriculture, à savoir le seul secteur où d'importants échanges auraient pu être canalisés vers les pays voisins au détriment des pays extérieurs, n'a pas reçu l'attention qu'elle méritait. (La CEAO a officiellement instauré le libre-échange pour les produits agricoles, mais les barrières non tarifaires sont restées considérables. De plus, des circuits d'échanges parallèles existaient déjà pour les produits agricoles). Dans le secteur industriel, pour substituer des productions régionales aux importations, il aurait fallu susciter les échanges -en d'autres termes, supprimer les barrières internes afin d'instaurer une concurrence régionale et

(2) Ainsi, le Mecomun ou marché commun centraméricain, l'ensemble le plus efficace qui ait été créé pour promouvoir les échanges, a vu ses exportations internes passer de 27% du total des exportations en 1970 à 23% en 1975, puis à 15% en 1985 et 12% en 1987. Les exportations du pays du Pacte andin représentaient 5,4% du total en 1975, contre 3,3% en 1980 et à peine plus de 3% au milieu des années 1980. L'Association latino-américaine de développement industriel ou ALADI (qui a succédé à la Zone de libre-échange latino-américaine) a vu ses exportations à l'intérieur du groupe passer de 13,5%, entre 1975 et 1980, à 9-11% vers la fin des années 1980. En Afrique, les exportations internes de l'UDEAC, qui représentaient 3,9% du total en 1975, n'étaient plus que de 1% à la fin des années 1980 (à noter que ces pourcentages fluctuent beaucoup : entre 1982 et 1989, à en croire une autre source, les échanges internes de l'UDEAC sont passés de 1,8 à 4,3% de l'ensemble des échanges officiels de ce groupe). Ailleurs, en Afrique, de 1982 à 1989, les échanges internes au CEPGL sont passés de 0,7% à 0,5%, ceux du PTA d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe de 6,5% à 5,4% de l'ensemble des échanges. Pour les pays de l'ASEAN, la proportion s'est maintenue autour de 18%, entre 1980 et 1987, de même que pour le Caricom (Caraïbes), où elle est restée voisine de 6,3%. Banque mondiale, Country Economics Department, Trade Policy Division, Strengthening Trade Policy Reform, Vol.II: The Full Report, novembre 1989, tableau 8-2; et Foroutan, Banque mondiale, 1991, Tableau 1.

(3) ALI, Mansoor et INOTAI, Andras, "Integration Efforts in Sub-Saharan Africa : Failures, Results and Prospects. A Suggested Strategy for Achieving Efficient Integration", étude effectuée pour la Conférence "African Economic Issues", Nairobi, 5-7 juin 1990.

remplacer les productions locales inefficaces par des importations moins chères en provenance d'autres pays membres. Or, les Etats d'Afrique de l'Ouest, à l'instar d'autres pays ailleurs dans le monde, n'ont pas accepté de sacrifier leur industrie locale (ce qui aurait aggravé le chômage) au nom de la coopération régionale.

2. Les échanges générés n'ont pas abouti aux gains d'efficacité qu'on pouvait espérer de l'intégration, grâce à une plus grande spécialisation, à l'exploitation des économies d'échelle et à une forme d'initiation. La taille du marché, même au sein de l'ensemble régional d'intégration, n'a jamais permis des économies d'échelle significatives. L'intégration par produits et entreprises n'a pas amené la concurrence et le surcroît d'efficacité escompté. Les leçons tirées de ces expériences n'étaient pas applicables aux marchés extérieurs.

3. L'Afrique de l'Ouest est une région qui présente d'énormes disparités en termes de poids économique et de niveau de développement, notamment entre Etats côtiers et Etats de l'intérieur, ainsi qu'entre le Nigéria et tous ses voisins. Ce fossé aggrave l'inégalité devant les coûts et les bénéfices, inhérente à tout accord d'échange préférentiel. En effet, les pays les plus développés profitent plus et plus vite de l'intégration économique que les Etats les plus pauvres, dont les structures industrielles nationales se trouvent menacées alors que leur stabilité fiscale est remise en cause, vu leur dépendance vis-à-vis des droits de douane. C'est la raison pour laquelle ils exigent des compensations. Mais les accords de compensation, outre qu'ils sont difficiles à conclure, amenuisent les bénéfices pouvant être retirés par les membres les plus développés et par le groupe dans son ensemble, et sapent les efforts de rationalisation économique qui sont la principale justification de l'intégration.

- Le meilleur exemple en est le mauvais usage fait des fonds de compensation, notamment certains investissements du Fonds communautaire de développement de la CEAO, au cours des années 1980. De même, l'impossibilité d'aboutir à des accords de compensation acceptables a entravé la libéralisation des échanges, notamment au sein de la CEDEAO. Plus grave encore, le problème de la compensation a indirectement porté préjudice à la spécialisation industrielle au sein de la CEAO et de l'UDEAC. Ces deux communautés ont remplacé toutes les taxes à l'importation par une taxe unique, intitulée "Taxe de coopération régionale" pour la CEAO et "Taxe unique" pour l'UDEAC. Le niveau de préférence accordé par ce système, ainsi que le bénéficiaire sont déterminés, produit par produit, entreprise par entreprise, dans chaque pays. Le système accorde divers niveaux de protection à différents biens et producteurs de chaque pays. Le but est de réduire l'inégalité des chances dont souffrent les membres les plus pauvres en leur octroyant un taux inférieur pour les mêmes produits provenant d'autres pays membres. Mais le résultat a été tout autre : absence ou réduction de la concurrence entre producteurs appartenant à un groupe, découragement de la spécialisation et disparition des bénéfices que la création d'échanges pouvait laisser espérer.

4. Des politiques macro-économiques divergentes ont conduit à de gros problèmes de la balance des paiements. Les membres de zones d'échanges préférentiels qui connaissent des difficultés de paiement parce qu'ils n'arrivent pas à stabiliser leur économie, enregistrent régulièrement des déficits avec leurs partenaires commerciaux

appartenant au même groupe. Quant aux pays membres qui affichent un excédent commercial, ils finissent par ne plus vouloir accorder de crédit, ce qui limite d'autant les échanges.

5. Les facteurs structurels ont également leur importance. Les pays situés dans des zones climatiques similaires et ayant atteint un stade de développement comparable, présentent souvent des structures industrielles voisines et n'ont donc pas grand chose à échanger. En outre, les infrastructures étant insuffisantes, les coûts sont élevés, notamment ceux des transports. Tout cela se traduit par des structures industrielles mal gérées, souvent étatiques, surdimensionnées, ayant une main-d'œuvre pléthorique, et surprotégées, d'où une production locale très coûteuse et non compétitive.

Même lorsque le protectionnisme officiel n'interdit pas toute perspective, les monopoles ne sont pas contestés tant la taille des marchés est réduite et le climat peu propice aux investissements privés. Qui plus est, les exportations ne représentent qu'une part modeste du PNB dans une bonne partie de la sous-région, alors que les échanges à l'intérieur des ensembles ne constituent qu'une petite portion des échanges totaux. D'ailleurs, ces échanges portent pour l'essentiel sur des produits agricoles. Le secteur industriel, souvent considéré comme le fer de lance de la croissance induite par l'intégration, reste insignifiant pour jouer le rôle escompté en Afrique de l'Ouest, même lorsque le libre-échange s'est réellement instauré à l'intérieur des groupes.

6. Les différences culturelles et historiques expliquent elles aussi les lenteurs de la coopération économique. L'héritage colonial et les différentes voies choisies au lendemain de l'indépendance en matière de relations extérieures ont doté la région d'une multitude de systèmes administratifs et de traditions juridiques et économiques, sans même parler des barrières linguistiques. Les relations d'affaires restent à l'évidence plus faciles et plus fréquentes entre francophones ou entre anglophones d'Afrique de l'Ouest, qu'entre l'un et l'autre de ces groupes linguistiques. Pour surmonter ces obstacles hérités, il faudra sans doute déployer des compétences et efforts particuliers.

Les organisations non commerciales

Dans ce domaine (autre que commercial), les résultats sont moins bien connus. En effet, étant intangibles, ils n'ont pas fait l'objet d'études aussi nombreuses. Pour l'essentiel, les actions de ce type s'inscrivent dans le cadre d'organisations intergouvernementales (OIG) aussi diverses que nombreuses, notamment celles qui financent et gèrent les réseaux et services industriels régionaux; contrôlent des ressources naturelles communes (organismes chargés des bassins fluviaux, par exemple); lèvent et prêtent des fonds, comme les banques régionales de développement, et fournissent des services techniques communs ou assurent une coordination, à l'instar des projets de recherche agricoles régionaux et les conseils d'examen scolaires.

On a compté plus de 150 organisations de ce type en ASS, et c'est l'Afrique de l'Ouest qui se taille la part du lion dans ce total, avec plus de 30 OIG importantes, sans compter les petits organismes. D'ailleurs, on ne sait pas exactement combien d'entre elles sont opérationnelles, ni ce qu'elles font. Nous allons nous pencher dans la présente étude sur deux de ces formes de coopération non commerciale à l'échelle régionale : les "industries intégrées" et autres infrastructures financées ou gérées conjointement en vue

de desservir un marché régional; et les organismes visant à promouvoir, à un bon rapport coût-efficacité, de nouvelles technologies et de nouveaux services techniques (éducation moins chère et plus efficace, recherche et formation par exemple)(4).

Rares sont les projets conjoints qui ressortent du lot, et le plus important d'entre eux a été un désastre. Les Cimenteries d'Afrique de l'Ouest (CIMA O) étaient censées fournir aux trois parties prenantes (Ghana, Côte d'Ivoire et Togo) du clinker pour la production de ciment. Le projet, qui a coûté près de 360 millions de dollars, a dû fermer en 1984 après quelques mois seulement de production. La demande s'est avérée de loin inférieure aux projections et les prix mondiaux étaient moitié moins élevés que ceux de la CIMA O.

Deux autres projets industriels plus petits (sucre et ciment), entrepris conjointement par le Bénin et le Nigéria, ont été victimes de la décision de ce dernier de fermer ses frontières en 1984. Le seul projet industriel qui semble avoir réussi en Afrique de l'Ouest, vers la fin des années 1980, est une usine de bouteilles en verre au Libéria, une joint-venture entre la Libye et ce pays, qui disposait d'un marché réservé au Sierra Leone (on ne sait d'ailleurs pas ce qu'il en est advenu aujourd'hui). On peut toutefois faire état d'un certain nombre de projets plus heureux dans des domaines autres que la fabrication. Tel est le cas, par exemple, de la Communauté électrique béninoise, une centrale hydroélectrique entre le Bénin et le Togo, et d'Air Afrique, qui fonctionne tant bien que mal.

Les résultats ont été plus prometteurs en matière de prestation de services techniques au niveau régional. Ainsi, l'éducation régionale est une réalité en ce sens que des ressortissants étrangers sont acceptés dans la plupart des universités. A cet égard, le Sénégal est probablement le meilleur élève de la classe puisqu'un quart environ des étudiants fréquentant ces universités ne sont pas sénégalais. Les institutions régionales jouent un rôle clé dans la formation technique, notamment pour les vétérinaires, la fonction publique, les pilotes de ligne, pour ne citer que ces branches. Des associations d'aménagement portuaire repèrent les problèmes communs, effectuent des études et assurent le transfert de technologies nouvelles aux autorités portuaires membres.

Pourquoi ces mauvais résultats

Il n'en demeure pas moins que la plupart des prestataires de services et l'écrasante majorité des organisations intergouvernementales d'Afrique de l'Ouest se débattent dans d'énormes difficultés depuis plusieurs années(5). Les Etats membres n'ont apporté qu'un soutien financier partiel et irrégulier. Dès que des restrictions budgétaires s'imposent, ils ont tendance à couper les fonds à ces organisations. Aussi, les

(4) Pour plus de détails, voir *Applied Development Economics* (Elliot Berg Associates), *Regionalism and Economic Development in Sub-Saharan Africa, Vol. I., Regional Cooperation in Africa*, rapport pour l'U.S. Agency for International Development, Octobre 1988. Le volume II de ce rapport présente quelque 150 organisations.

(5) Voir SANGARE, L., "Rationalisation des Organisations intergouvernementales en vue de la coopération régionale", Commission économique pour l'Afrique, Addis Abeba, 1988.

arriérés de cotisations sont-ils la règle pour ces organismes régionaux, un problème qui n'a cessé de s'aggraver et de s'étendre au cours des années 1980. Rien d'étonnant donc à ce que la plupart des organismes régionaux soient sévèrement handicapés par des budgets incertains et insuffisants. Leurs responsables s'épuisent à battre le rappel de fonds à peine suffisants pour payer les salaires, les programmes étant réduits à la portion congrue.

Les heurs et malheurs de cette coopération régionale non commerciale sont dus à la nature même des activités concernées. Les échecs des projets régionaux industriels ou commerciaux s'expliquent d'eux-mêmes. Tout d'abord, les fonds pouvant être investis sont loin d'être abondants; investisseurs privés et ministères des finances s'en désintéressent. Sans compter beaucoup d'autres facteurs tels qu'une croissance économique insuffisante, l'austérité fiscale, des climats peu propices à l'investissement et l'exemple de la CIMAO qui sert désormais de repoussoir.

Les donateurs eux-mêmes traînent des pieds, d'une part parce que la viabilité des activités envisagées dans ce domaine est incertaine et, d'autre part, parce que les prêts multinationaux sont beaucoup plus difficiles à négocier que des prêts nationaux⁽⁶⁾. On a constaté des désaccords de la part des gouvernements africains sur les règles relatives à l'origine (part de l'entreprise détenue localement ou proportion de la valeur ajoutée locale pour que l'entreprise ou le produit puisse accéder aux marchés régionaux). Ces divergences cachent des différends plus importants sur le rôle qu'il convient de donner au capital privé étranger.

Les autres types d'organismes régionaux (ceux qui fournissent des services techniques, notamment les organismes de coordination tels que le CILSS ou les Offices qui gèrent les bassins fluviaux) pâtissent eux aussi de carences du même type.

1. Nombre d'organismes régionaux ont reçu des mandats trop vastes et flous, ce qui interdit la spécialisation et engendre beaucoup de chevauchements de compétences. C'est notamment le cas des autorités de bassins fluviaux (Office du Niger et OMVS, par exemple), mais cela vaut également pour beaucoup d'organismes patronnés par la Commission économique pour l'Afrique, comme les centres régionaux de technologie. Lorsque les mandats sont aussi étendus, ils empiètent sur ceux d'autres organismes, parfois plus spécialisés, empêchent le cumul d'expériences et nuisent à la crédibilité auprès des clients potentiels.

2. Les organismes ont proliféré en l'absence de tout engagement solide de la part des gouvernements. Il fut une époque, en effet, où les représentants de gouvernements africains approuvaient à tour de bras la création d'une pléthore d'organismes régionaux sans se préoccuper de considérations financières. Ils étaient persuadés que les donateurs couvriraient l'essentiel des coûts de fonctionnement. Les années 1970 et une bonne

(6) Toutefois, la Banque mondiale oeuvre avec la CEAO à promouvoir des stratégies sectorielles au niveau régional. Une étude sur le secteur des transports a été réalisée en 1990 et une autre sur la faisabilité d'un centre de formation régional était prévue vers la fin de 1990. Enfin, une troisième devait porter sur la régionalisation de l'industrie. D'autres donateurs se sont également montré intéressés par des projets régionaux. Ainsi, la CEE a réservé 10% de l'ensemble des ressources de Lomé IV à des projets régionaux de tous genres. Cependant, les décaissements ont été très lents.

partie de la décennie 1980 leur ont donné raison. Mais, désormais, les donateurs ne peuvent plus ou ne veulent plus soutenir tous ces organismes. Là où ils se sont retirés (à l'instar de l'USAID qui a quitté l'Office du Niger à la fin des années 1980) les cotisations des Etats membres se font toujours attendre. Les arriérés ont atteint des sommets dans les années 1980, les donateurs se sont lassés et beaucoup d'OIG se sont retrouvées privées de moyens.

3. L'omniprésence de la politique. D'aucuns diront que c'est normal, puisque l'élan qui sous-tend toute entreprise visant à rapprocher peuples et gouvernements est nécessairement politique. Seulement, cet élément a été trop pesant dans les organismes régionaux d'Afrique de l'Ouest.

- o Les considérations politiques ont souvent empêché toute emprise réelle sur les problèmes d'organisation, de double emploi et de chevauchement en Afrique de l'Ouest. Une action menée par la CEA/CEDEAO, vers le milieu des années 1980, s'est soldée par des recommandations à l'effet que la CEAO et tous ses organismes cessent toute activité et rompent leurs liens avec la France; chose totalement inacceptable pour les Etats de la CEAO, si bien que le problème des doubles emplois reste entier.

En fait, lors de la réunion de juillet 1991 des chefs d'Etat de la CEDEAO, le communiqué final déclarait que "l'Autorité désignait la CEDEAO comme la seule communauté économique d'Afrique de l'Ouest pour tout ce qui concerne l'intégration régionale...". Cela signifie, en d'autres termes, que la CEDEAO n'a pas modifié d'un iota ses prétentions en matière de compétence : elle seule aurait la légitimité en tant qu'organisation intergouvernementale. La réunion a également proposé une autre étude de rationalisation des organismes ouest-africains. Mais, étant donné la position de la CEDEAO, il y a fort à parier que les résultats seront aussi décevants que ceux de l'étude de 1984(7).

- o La centrale solaire, financée par la CEAO à Bamako (CRES), pourrait aisément devenir un magnifique centre panafricain. Mais la CEA a préconisé, en 1988, la création d'un autre centre de ce type à Bujumbura, ne serait-ce qu'en raison de ses origines CEAO.
- o "La direction de l'Office du Niger a, sans doute pour des raisons de prestige, tenu à ce que des Etats aussi éloignés et peu concernés que l'Algérie et le Bénin, fassent partie de ses membres, d'où une complexité, une diversité et des problèmes d'organisation accrus.

(7) *Economic Community of West African States. Fourteenth Session of the Authority of Heads of States and Governments, Abuja, Nigéria, 4-6 juillet 1991. Communiqué final. Le communiqué invite "les plus hautes instances de chaque organisation intergouvernementale d'Afrique de l'Ouest (OIG) à réaffirmer sa reconnaissance de la CEDEAO comme la seule communauté économique d'Afrique de l'Ouest".*

- Le recrutement du personnel de la plupart des organismes régionaux est affecté par des problèmes politiques. Cela a, du moins, été le cas jusqu'à une époque très récente. A l'évidence, ces problèmes ont nuit à la qualité et à l'éthique du personnel, ainsi qu'au rendement en général. L'une des conséquences de cet état de choses est, dans certains cas, l'inadéquation de la gestion interne d'où l'impossibilité d'apporter des réponses novatrices et vigoureuses aux crises financières entre autres.

II. QUELLES STRATEGIES POUR DEMAIN

Comment les Africains de l'Ouest et ceux des autres régions du continent pourront-ils nouer ces liens économiques étroits que la plupart des hommes politiques, responsables et intellectuels souhaitent(8)?

Actuellement, quatre approches sont à l'ordre du jour.

- L'approche "standard" ou "dominante" qui se fonde sur des accords commerciaux préférentiels, mais qui vise à instaurer une "communauté économique" entièrement intégrée.
- Une approche "globale" orientée vers la production, surtout préconisée par la Commission économique pour l'Afrique.
- Une approche prônant un protectionnisme minimal et orientée vers l'extérieur. Les avocats de cette tendance sont des économistes, entre autres, pour lesquels, loin de mettre l'accent sur les préférences régionales, il faut plutôt s'ouvrir sur l'extérieur. Cette thèse est surtout soutenue par la Banque mondiale.
- Une stratégie, qui vient d'être lancée par le gouvernement français et qui prône une intégration verticale en renforçant la coopération entre la France et les pays de la Zone Franc.

Nous allons examiner chacune de ces stratégies et en proposer une cinquième, dans nos recommandations, qui fait la synthèse entre les quatre exposées ci-dessus.

(8) Voir, entre autres, sur ce sujet : ROBSON, P. "Integration, Development and Equity: Economic Integration in West Africa", Londres, 1983; "Applied Development Economics" (Elliot Berg Associates), 1988; HUGON, Philippe, "Les différentes formes d'intégration régionale en Afrique subsaharienne et les programmes d'ajustement structurel", Laboratoire de recherche en économie appliquée, Paris, 1989; COUSSY, Jean, "Politiques économiques nationales. Programmes d'ajustement structurel et intégration africaine", dans "Intégration régionale et politiques d'ajustement structurel", Journées d'étude du Lareal/Cered, Paris, 7-8 juin 1990; Club du Sahel/CILSS/INTA/IRAM/UNB, "Cereals Trade and Agricultural Policies in the Western Sub-Market; Regional Processes and the Prospects for Integration: Summary Report", mai 1991; et, sous les mêmes auspices, AIRD, "Trade, Agricultural Policy and the Dynamics of Regional Zones in West Africa: Scenarios for Regional Economic Integration of the Cereals Market in the Western Sub-Region", mai 1991.

La stratégie standard

La thèse traditionnelle, qui a toujours beaucoup de succès, vise à construire des espaces régionaux intégrés en constituant des zones étendues d'échanges préférentiels. Cette thèse qui préconise l'intégration commerciale est représentée par les trois communautés économiques d'Afrique de l'Ouest : CEAO, CEDEAO et l'Union du fleuve Mano.

Ce projet d'intégration économique compte sur le fait que la croissance viendra des mécanismes ci-après :

- Une substitution de productions régionales aux importations (canalisation des échanges). Les politiques d'échanges préférentiels donnent en effet aux producteurs régionaux un avantage par rapport aux producteurs extérieurs au groupe.
- La concurrence se renforcera au sein même de la zone d'échanges préférentiels au fur et à mesure que les producteurs de chaque pays prendront la part de marché de leurs homologues moins efficaces, pour la même marchandise, dans d'autres pays du groupe ("création d'échanges"). Spécialisation, économies d'échelle et "initiation" permettront de réduire les coûts et favoriseront la compétitivité.
- Les effets de l'initiation, une forme particulière d'apprentissage sont mis en avant par les tenants de certaines variantes de la thèse intégrationniste. On compte en effet qu'il sera plus facile de soutenir la concurrence au niveau régional qu'au niveau mondial. Partir sur la base d'une intégration régionale, dans un cadre protégé, serait donc le moyen de renforcer la compétitivité ultérieurement.
- Il s'ensuivra une meilleure utilisation de la main-d'oeuvre et du capital grâce à la libre circulation transfrontières des agents économiques.
- Ce marché élargi attirera les investissements locaux et étrangers.

Inutile de dire que tout le monde ou presque doute que de tels arguments soient valables pour une bonne intégration du marché, d'autant que les résultats obtenus à ce jour restent insignifiants. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, les échanges au sein de zones préférentielles ne se sont pratiquement pas développés, et il n'y a pour ainsi dire pas de libre circulation des ressources humaines et financières. Quant aux investissements privés, ils se sont taris.

On s'accorde à penser également que les politiques actuelles d'intégration n'ont pas eu leur chance. Ainsi, une analyse récente de la CEE tire les leçons des expériences d'intégration régionale en ASS. Après avoir constaté l'absence de complémentarité entre les économies de la région, qui constitue un verrou structurel majeur, ce document

rappelle que la volonté politique laisse à désirer, que les objectifs et les délais fixés étaient trop ambitieux ou optimistes, que les politiques mises en oeuvre et l'ordre des phases chronologiques étaient erronés, sans compter que la crise économique a rendu les responsables frileux(9).

Approche protectionniste

Les adversaires de l'approche fondamentale ne se contentent pas de rappeler les obstacles et les erreurs. Certains d'entre eux, qu'on peut situer grosso modo à gauche, proposent une méthode différente, basée sur le développement de la production et des infrastructures régionales. Ils s'en prennent au modèle d'intégration commerciale, tenu pour timide et trop orienté sur le marché. D'après eux, à supposer même que la libéralisation des échanges réussisse grâce aux projets d'intégration commerciale, elle ne constituerait pas pour autant une locomotive pour la croissance, car même si on passait de 5-6% des échanges totaux à 10-12%, cela ne changerait pratiquement rien. D'ailleurs, ce ne serait même pas souhaitable. Le modèle de croissance visé accentuerait le fossé entre Etats riches et pauvres, favoriserait les capitaux privés étrangers et ne modifierait en rien la structure des économies concernées. Citons un passage d'un rapport demandé en 1984 par la CEA.

Même si toutes les mesures prônées par les institutions spécialisées dans la promotion des échanges étaient appliquées... les échanges intrarégionaux... (actuellement 4% de l'ensemble des échanges en Afrique de l'Ouest) n'atteindraient même pas 10% du total, ce qui ne déclencherait pas le processus d'intégration par le commerce. Par conséquent, les communautés économiques de la sous-région doivent moins mettre l'accent sur la libéralisation des échanges. Elles doivent s'attacher à transformer leurs systèmes de production nationaux et sous-régionaux en créant une infrastructure sous-régionale de transport et de communication et en développant de nouveaux produits ou des capacités grâce aux industries communautaires, mais également en développant la productivité agricole afin de mettre en place un véritable processus d'intégration économique dans les grandes sous-régions d'Afrique(10).

(9) Commission des Communautés européennes, Direction générale du Développement, "Intégration économique régionale et ajustement structurel", note interne, 1991.

(10) Commission économique pour l'Afrique, "Propositions visant à renforcer l'intégration économique en Afrique de l'Ouest" (Addis Abeba, 1984) (Eyed Report), par. 404. Le Secrétaire général de la CEA note dans l'introduction de ce rapport qu'il reflète un "large consensus" sur le diagnostic des obstacles auxquels se heurte l'intégration en Afrique de l'Ouest, mais également sur les remèdes nécessaires. Un rapport plus récent développe encore plus ces idées. S'agissant de la CEAO et de l'UDEAC, le rapport souligne que "ces projets d'intégration commerciale, qui n'accordent pas la priorité aux industries de base, renforcent la position du capital privé étranger dans les pays africains et accroissent la domination économique de l'étranger. Ils présentent également l'inconvénient d'accentuer les disparités entre les niveaux de développement des pays membres." ONU/CEA/PNUD/OIG, "Assistance of ECA and UNDP to the Economic Integration Entities and to the River and Lake Basin Organizations in the Preparation of their Project Documents for the Fourth UNDP Project Cycle" (Addis Abeba, mars 1988).

Toutes ces voix, dont le chef de file est la Commission économique pour l'Afrique, recommandent l'abandon de l'approche fondée sur l'intégration commerciale par la libéralisation des échanges, pour accorder la priorité à la planification de la production et à un changement structurel global. En pratique, cela implique beaucoup plus d'investissements en infrastructures et en industries de base (chimie, énergie et sidérurgie entre autres) et, d'une manière générale, dans les moyens de production, pour qu'il y ait ultérieurement quelque chose à échanger.

L'approche prônant un protectionnisme minimal

Les critiques viennent également d'un autre côté. Le camp orienté vers le marché s'en prend, en effet, à l'approche traditionnelle pour d'autres raisons. Ce qui importe, selon lui, c'est de donner un coup de fouet à la croissance et de rendre les économies d'Afrique de l'Ouest plus efficaces. Pour les tenants de cette thèse, les projets d'intégration économique basés sur des échanges régionaux préférentiels n'ont pas permis d'atteindre cet objectif. Il n'y a eu pour ainsi dire aucune création d'échanges; les pays membres ne tolèrent pas que les échanges communautaires se substituent à des industries nationales, aussi inefficaces soient-elles. Les structures économiques sous-jacentes poussent d'ailleurs dans cette direction. Il y a, en effet, trop peu de complémentarité pour générer une extension des échanges. L'une des principales raisons de la faillite des tentatives d'intégration par le marché, toujours selon cette optique, est qu'elles étaient orientées vers l'intérieur, les espoirs de croissance étant essentiellement fondés sur un protectionnisme accru et sur le remplacement des importations par des productions régionales(11).

Il s'ensuit que les projets actuels d'intégration du marché seraient bien inspirés d'abandonner ou de réduire leurs accords d'échanges préférentiels, c'est-à-dire leur essence même, pour tendre vers moins de protectionnisme censé permettre la substitution de productions locales aux importations. Il conviendrait plutôt de viser la libéralisation des échanges en général et d'aboutir à des tarifs douaniers extérieurs plus bas et non plus élevés. Les échanges régionaux préférentiels ne se justifient -et encore- qu'à titre provisoire, en attendant la libéralisation complète des régimes d'échanges.

Les analystes de la Banque mondiale sont les principaux avocats de cette méthode et ils sont loin d'être les seuls(12). Cette vision ne fait pas l'unanimité et n'est pas la version officielle au sein de la Banque mondiale(13). Les économistes de la Banque mondiale, spécialisés dans les politiques commerciales, ne sont pas favorables

(11) Voir MANSOOR et INOTAI, 1990.

(12) Voir *Economic Aspects of Regional Trading Arrangements*, publié par Greenway, HYCLAK, D.T. et THORNTON, R., Introduction and Chap. 8 et 9, New York University Press, 1989.

(13) Voir Banque mondiale, *Africa Region Technical Department, Intra-Regional Trade in Sub-Saharan Africa, Volume I*, 1989; Banque mondiale, *Trade Policy Division, Strengthening Trade Policy Reform*, 1989; Banque mondiale, *Long-Term Perspective Study, rapport principal et volume IV*, 1989; MANSOOR et INOTAI, 1990; LANGHAMMER, R. et HIEMENZ, U., "Regional Integration among Developing Countries", CECTP, Banque mondiale, 1990; FOROUTAN, 1991.

aux accords d'échanges préférentiels dans les régions en développement. Ils sont en général fortement anti-protectionnistes. Ils exposent leurs principaux arguments dans une importante étude récente sur la réforme des politiques d'échange, qui vaut la peine d'être citée(14).

Après un bilan plutôt sombre des expériences d'intégration économique entre pays en développement, les auteurs estiment que l'intégration fondée sur des mesures de politique commerciale profite surtout à des pays déjà bien développés et ayant en général des économies ouvertes sur l'extérieur, notamment ceux de la CEE et de l'ASEAN. Leurs industries dynamiques, déjà compétitives sur les marchés mondiaux, sont capables de saisir les occasions offertes par l'intégration. Par contre, lorsqu'il s'agit de pays (notamment ceux d'Afrique) qui ne disposent que d'une gamme de production limitée et qui n'ont pas beaucoup d'agents économiques dynamiques, l'intégration n'a pas donné les résultats escomptés. "En fait, rappellent-ils, la logique de l'intégration a été inversée : la concurrence internationale s'est avérée nécessaire pour entraîner les producteurs au commerce international plutôt que l'inverse".

La principale leçon qu'ils tirent des intégrations régionales est que le développement des échanges entre pays en développement voisins "n'a pour l'instant rien donné". Quelques progrès ont bien été enregistrés au niveau de certains produits, mais dans l'ensemble les améliorations proviennent surtout de l'extension du commerce extérieur et non pas du commerce régional. Comme corollaire de cette conclusion, ils pensent que, premièrement, il convient de prendre d'autres mesures (telles qu'une plus grande mobilité des facteurs) au lieu de s'orienter vers une coopération et une intégration régionales plus larges et, deuxièmement, il convient d'accorder la plus haute priorité, dans tout effort d'intégration, à l'ouverture sur l'extérieur, à la création d'échanges, et non à leur canalisation. Cela revient, en d'autres termes, à tendre vers la convertibilité des monnaies et la suppression des barrières non tarifaires aux échanges.

Cela veut dire également, si l'objectif est un tarif extérieur commun, que le niveau de ce tarif doit être le plus bas possible, en fait aligné sur celui du pays le moins protectionniste, et ce, à titre provisoire seulement. S'agissant des préférences à accorder aux membres, à supposer qu'il y en ait, elles doivent rester limitées, en tout cas de l'ordre de 10 à 20%, et s'estomper progressivement en l'espace de 5 à 7 ans au maximum.

Il faut cependant rappeler qu'il n'y a pas unanimité au sein de la Banque mondiale sur beaucoup de ces questions. Les hauts responsables et le personnel proche du département Opérations restent favorables aux approches régionales, comme le montrent les efforts en vue d'introduire des prêts d'ajustements régionaux en Afrique australe et de l'est, et parmi les Etats membres de l'UDEAC, en collaboration avec la CEAO, ainsi que les travaux préparatoires sur la libéralisation des marchés régionaux du bétail en

(14) *Banque mondiale, Trade Policy Division, Country Economics Department, Strengthening Trade Policy Reform, Volume II. The Full Report, Washington, D.C., novembre 1989, pp. 144-148.*

Afrique de l'Ouest(15). Cependant, les projets en cours de développement restent discrets sur le protectionnisme quand ils n'intègrent pas les idées décrites ci-dessus (ouverture sur l'extérieur, préférences commerciales réduites et provisoires ou pas de préférences du tout, encouragement de la circulation des facteurs et promotion des accords partiels entre petits groupes de pays de préférence aux grands projets).

Intégration verticale - Approche du Gouvernement français

Le gouvernement français est l'auteur de la toute dernière approche d'intégration économique. Il s'agit d'une stratégie développée, il y a un an ou deux, par le ministère de la coopération, et qui a reçu une approbation générale et les encouragements des réunions des ministres des finances de la Zone Franc d'avril et d'octobre 1991. L'objectif est de transformer la Zone Franc en une véritable union économique et monétaire et en un grand marché unique. Une idée que l'on s'emploie à promouvoir énergiquement. Les chefs d'Etat de l'UMOA ont demandé au BCEAO de préparer un traité visant à transformer l'union monétaire en une véritable communauté économique et ce travail a déjà commencé. On songe à se doter d'un organe exécutif communautaire et on met l'accent sur l'importance de la coordination des politiques économiques, des jurisprudences et des règlements.

Pour des raisons qui nous échappent, ces nouvelles idées n'ont pas retenu l'attention de la presse(16). Il y a là un véritable tournant par rapport aux positions antérieures. Un jeu d'options réellement originales est ainsi introduit dans le débat sur l'intégration, qui ne manquera pas d'alimenter de sérieuses controverses en Afrique.

La présentation la plus explicite de la nouvelle approche française a probablement été donnée par Mme. Edwige Avice, ministre de la coopération et du développement, dans son discours du 3 octobre 1991, à la réunion des ministres des finances de la zone franc. Notre exposé de la position française se fonde essentiellement sur cette source.

Le Ministre commence par se féliciter du mouvement général vers des réformes démocratiques et de meilleures méthodes de gouvernement auxquelles on assiste en Afrique. Elle promet le soutien de la France dans cette "phase de transition cruciale", puis pose la question : l'un des éléments essentiels du nouvel ordre économique mondial, qui émerge depuis la fin de la guerre froide, n'est-il pas le renforcement des liens et une plus grande solidarité entre pays du Nord et du Sud ?

Elle indique les grandes lignes à suivre : "Transformer progressivement l'union monétaire (zone franc) en une véritable communauté économique avec des règles et règlements communs et des autorités économiques régionales". Un marché unique

(15) Voir les nombreuses déclarations dans ce sens, faites lors du Symposium sur l'intégration régionale, patronné par la Banque et qui s'est tenu à Washington en septembre 1988. Voir également la note de bas de page n° 2 ci-dessus et Mansoor et Inotai, 1990.

(16) Pour plus de détails, voir, toutefois, GUILLAUMONT, P. et S., "La zone franc à un tournant: vers l'intégration régionale, dans "Géopolitique africaine", juillet/août/septembre 1991; et TRIBANDEAU, D., "Afrique: Faire de la Zone Franc une véritable union", l'Argus, 21 juin, 1991.

s'instaurera, mais pas à travers la libéralisation des échanges internes et la mise en place de tarifs extérieurs communs. Les projets d'intégration en Amérique latine et en Afrique ont échoué, à en croire cette analyse, précisément parce qu'ils impliquaient la suppression des barrières internes. Ce processus s'est en effet avéré trop dur pour des Etats dont les recettes douanières constituent l'une des principales sources de revenus.

Dans la Zone Franc, les pays membres construiront l'intégration économique sur les bases de l'unité monétaire actuelle. Ils s'attacheront à mettre en oeuvre une approche régionale pour réhabiliter les systèmes financiers de l'Afrique de l'Ouest (UMOA); développer des jurisprudences, règlements et autres institutions communes (notamment en matière de formation), et à coordonner leurs politiques économiques.

A la réunion des ministres des finances d'avril 1991 à Ouagadougou, de nombreux domaines d'activités ont été suggérés.

- Réforme des règlements et institutions dans le secteur de l'assurance; ce qui implique la mise en place d'une loi unique pour l'ensemble de la Zone Franc et la création d'une commission de supervision qui veillera à l'application des règlements communs. Un accord devrait être signé au printemps 1992.
- Mise en place d'un droit modernisé et unifié sur le plan régional pour toute la Zone Franc, à commencer par l'UMOA.
- Diverses mesures visant à améliorer les systèmes financiers, à encourager l'épargne domestique et à créer un marché financier régional plus consistant : réforme de la Bourse d'Abidjan avec possibilité d'une Bourse régionale; émission d'instruments financiers libellés en FCFA; promotion de caisses d'épargne rurales et réforme fiscale en matière d'épargne (élimination de la double imposition, déductions à la source, etc.).
- Réforme de la sécurité sociale, avec création d'une inspection financière régionale chargée de veiller à la discipline de gestion des caisses.
- Mise en place de mécanismes financiers et de services économiques communs, et création d'instances de contrôle du secteur public au niveau régional, telles qu'une cour des comptes. Création d'un organisme régional de formation à l'administration économique et financière et d'un organisme régional de statistiques et d'études économiques (AFRISTAT).

Il s'agit donc d'une nouvelle façon d'aborder le problème de la coopération économique régionale, une intégration qu'on pourrait qualifier de verticale. En effet, les autres approches sont horizontales en ce sens qu'elles visent à rassembler des Etats et des agents économiques physiquement proches. La méthode française, elle, vise à instaurer des liens plus étroits entre une puissance métropolitaine industrialisée et ses partenaires moins développés de la zone monétaire, avec lesquels elle partage une même langue et les mêmes institutions administratives et juridiques.

Evaluation des stratégies proposées

Comme nous l'avons indiqué au tout début de notre propos, le type d'intégration économique prévalant dans ses dimensions commerciales ne trouve que peu de partisans. Mais on peut opposer un certain nombre de critiques à tous ses détracteurs.

Approche globale

L'approche globale ou productionniste a de forts relents de repli sur soi, de dirigisme et d'étatisme, dont le moins qu'on puisse dire est qu'ils sont dépassés. Elle implique un interventionnisme étatique en vue de créer des économies régionales plus indépendantes des marchés mondiaux, une priorité à l'industrie lourde, et le rejet implicite des investissements privés et, en tout cas, des investissements privés étrangers. Le problème est que les sous-régions les plus importantes de l'ASS ne constitueraient pas de marchés suffisamment étendus pour justifier des investissements industriels aussi lourds. L'essentiel des investissements recherchés seraient d'origine publique et ce système nécessite une bonne dose de protectionnisme. Le tandem gestion publique et fort protectionnisme ne permet certainement pas d'espérer une structure économique susceptible de donner une croissance suffisante.

La substitution de productions locales aux importations, principe inhérent à cette approche, assortie d'une planification industrielle mixte, se solde par une hausse des prix des biens de consommation et d'intrants agricoles. Outre un certain nombre d'injustices (les paysans pauvres supportent l'essentiel des sacrifices en vue d'une croissance urbaine et industrielle hypothétique) cela se traduirait par des obstacles supplémentaires à la croissance agricole. Or l'agriculture doit être la locomotive du développement en Afrique de l'Ouest pendant un certain temps encore.

Vient ensuite la question de l'argent; d'où proviendra-t-il? Nombre d'économistes de la CEA et autres analystes rejettent les intégrations par le marché car l'essentiel des profits, disent-ils, va aux multinationales et aux capitalistes étrangers. Cette théorie, même si elle régresse, reste prévalante dans beaucoup de pays de l'ASS. C'est elle qui a, en partie, inspiré les clauses d'origine dans les accords d'échanges préférentiels, à savoir que les biens jouissant d'un régime préférentiel, doivent être produits par des entreprises dont la part locale du capital est bien déterminée. Mais peut-on exploiter le potentiel de marchés plus étendus sans accroître en conséquence les investissements étrangers? La plupart des pays en développement reconnaissent désormais que c'est impossible. En tout état de cause, on ne saurait envisager l'extension d'activités indirectement productives et financées par le secteur public dans une Afrique de l'Ouest qui sera soumise aux contraintes de l'austérité fiscale pendant de nombreuses années.

Approche prônant un protectionnisme minimal

Nombre des propositions spécifiques qui émergent des analyses de la Banque mondiale rencontrent un très large écho, notamment l'accent mis sur l'importance des échanges non régionaux et de la compétitivité, mis sur des politiques macro-économiques et commerciales appropriées, l'utilité d'accords partiels entre petits groupes de pays et

l'importance accordée à la mobilité des facteurs. Certains des arguments sont importants : par exemple, le remplacement des systèmes compensatoires actuels par des transferts directs au budget, et une libre circulation de la main-d'oeuvre.

Cependant, ceux qui, au sein de la Banque mondiale se montrent des plus sceptiques sur l'intégration par des projets d'échanges préférentiels sous-estiment peut-être certains avantages de cette formule.

- Ils rejettent l'argument de base en faveur du protectionnisme, à savoir que le meilleur moyen de rendre compétitifs des secteurs industriels inefficaces et longtemps protégés, serait de les exposer dans un premier temps à la concurrence régionale dans le cadre de zones d'échanges préférentiels. Au sein de la banque même et ailleurs, d'autres analystes trouvent cet argument convaincant.
- En principe, de gros avantages peuvent être retirés de l'élargissement de marchés de biens industriels et notamment du tarissement des investissements dans des usines faisant double emploi (grâce à la concurrence régionale)(17). Toujours en théorie, une planification conjointe des futurs investissements industriels pourrait se traduire par d'importants gains de productivité, lorsque les pays concernés sont déterminés à fabriquer des biens jusque là importés(18)(19).
- Beaucoup d'études ont été effectuées pour mesurer les possibilités d'échange de marchandises à l'intérieur d'un ensemble en comparant les biens exportés et importés par la région. Selon une estimation de la Banque mondiale, il serait possible de générer pour 5 milliards de dollars d'échanges supplémentaires si les fournisseurs locaux qui exportent à l'extérieur de la sous-région, pouvaient remporter les marchés à l'intérieur de la sous-région, et qui sont actuellement desservis par des exportateurs étrangers. Cela permettrait de doubler les échanges enregistrés pour l'ensemble de l'ASS(20). On peut s'interroger sur la validité et la fiabilité de telles estimations, mais elles comportent incontestablement une part de vérité.

(17) Voir PEARSON, SCOTT and INGRAM, W., "Economies of Scale, Domestic Divergence, and Potential Gains from Economic Integration in Ghana and Ivory Coast", *Journal of Political Economy*, 1980, pp. 994-1008.

(18) Cet argument est aussi l'un des plus forts et des plus communément avancés. Lorsque deux pays voisins sont déterminés à se doter, chacun, d'une aciérie intégrée et d'une usine chimique d'une taille trop importante pour leurs marchés nationaux, ils peuvent réaliser d'importantes économies en se mettant d'accord pour que l'un construise l'aciérie et l'autre l'usine chimique en se réservant mutuellement leurs marchés. Voir COOPER, C.A. and MASSELL B.F., "Toward a General Theory of Customs Unions for Developing Countries", *Journal of Political Economy*, 1965, pp. 461-476.

(19) PEARSON et INGRAM, 1980

(20) Banque mondiale, *Intra-Regional Trade in Sub-Saharan Africa*, 1989.

- La même réserve vaut pour l'analyse des fluctuations différentielles de la production agricole au sein des sous-régions, selon laquelle il y aurait des perspectives très intéressantes pour les échanges de produits agricoles(21).

Même si toutes ces considérations sont judicieuses, la pertinence de l'approche Banque mondiale dépend essentiellement de la place accordée au protectionnisme dans les stratégies d'intégration. A cet égard, la position de la Banque n'est pas toujours bien définie. Ainsi, l'étude du Département du Sahel sur le cheptel au niveau régional, pour le Mali, le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire, n'évoque même pas directement la question du protectionnisme, se contentant d'accepter, au motif de lutte contre le dumping, des montants compensatoires élevés (près de 100%) imposés par le gouvernement de Côte d'Ivoire sur les importations de viande en janvier 1991(22). Dans le cadre des négociations préliminaires pour un prêt d'ajustement régional en Afrique australe, il semble qu'on mette surtout l'accent sur les mouvements de capitaux et les réformes de politique commerciale visant à accroître l'ouverture. Mansoor et Inotai, dans l'étude susmentionnée sur de nouvelles approches d'intégration, se prononcent plutôt pour un protectionnisme faible et provisoire. Lors des négociations portant sur un prêt d'ajustement pour le secteur agricole au Sénégal, la question du protectionnisme n'a pas été ouvertement posée. Elle a été éludée par l'argument selon lequel la surévaluation du FCFA justifie un tarif raisonnablement élevé (45% ou plus).

La question du protectionnisme semble facile en principe, mais il n'en va pas de même dans la pratique. Certes les arguments en faveur du protectionnisme existent et sont universellement partagés : protection contre le dumping, soutien aux industries naissantes et besoin de "se faire la main" pour des secteurs industriels non compétitifs dans un environnement où ils ne sont pas complètement submergés. Des arguments tout aussi valables peuvent être avancés: les prix des intrants fixés par le gouvernement, la réglementation du marché du travail ou des taux de change surévalués nuisent à la compétitivité des entreprises.

Le problème en fait est de maintenir le protectionnisme à un niveau suffisamment bas et pour des périodes assez courtes pour induire une compétitivité locale. A cet égard, l'expérience mondiale n'a rien de rassurant. Autre difficulté : ne pas soutenir des entreprises peu rentables et coûteuses. Certains produits ou secteurs ne deviendront, à l'évidence, jamais compétitifs, mais il devient difficile de les abandonner purement et simplement dès lors qu'ils se sont constitué un réseau de parties prenantes et d'intérêts.

Pour s'en convaincre, il suffit de comparer, en Afrique de l'Ouest, les filières du riz et de la viande qui font toutes deux l'objet de projets régionaux. A priori, la protection des producteurs de viande régionaux en Côte d'Ivoire et dans le Sahel, semble être le bon choix, même si elle se traduit par des difficultés sociales (elle frappe de plein fouet les consommateurs urbains les plus pauvres) et si elle n'a pas encore fait la preuve de son efficacité (la viande importée coûte encore nettement moins cher que le boeuf

(21) KOESTER, Ulrich, "Regional Cooperation to Improve Food Security in Southern and Eastern African Countries", IFPRI, Washington, 1981.

(22) Banque mondiale, "Liberalizing Regional Markets for Livestock Products : An Action Plan for the Mali, Burkina and Cote d'Ivoire Corridor", août 1991.

local et les consommateurs semblent délaisser le boeuf importé non au profit du boeuf local mais pour le poisson). Cela s'explique par un problème de dumping. Le prix débarqué du boeuf CEE subventionné ne représente que la moitié du coût de production et, les stocks européens de viande sont toujours très importants; aussi le bout du tunnel n'est pas encore en vue. En outre, il y a au moins une chance de rendre compétitive la viande de boeuf locale, notamment d'origine sahélienne, car la marge de réduction des coûts de commercialisation est encore considérable. Les gouvernements concernés et la communauté des donateurs vont probablement se pencher sur les moyens de réduire ces coûts afin de les rendre abordables. On peut donc penser qu'un certain protectionnisme aurait les effets espérés.

Tel n'est pas cependant le cas pour le riz sur un marché régional des céréales. Là, les coûts de transport ne sont pas gonflés par des blocages administratifs et techniques, comme c'est le cas pour le corridor de la viande Mali-Burkina-Côte d'Ivoire. Aussi, la marge de réduction des coûts de commercialisation est-elle de loin inférieure. On n'a pas d'antécédent de production vivrière compétitive sur la côte et, bien que les conditions d'irrigation se soient nettement améliorées, il n'y a pas encore de technologie bon marché. En attendant, le coût social d'une élévation des prix à la consommation pour les céréales pourrait être considérable. Dans un tel contexte, le protectionnisme doit être envisagé avec quelques réserves. Nous reviendrons sur cette question dans la quatrième partie.

Approche verticale française

Revenons maintenant à la proposition faite récemment par la France de construire des structures de coopération verticale, basées sur l'intégration monétaire actuelle et sur d'autres facteurs communs à la France et à ses partenaires de la Zone Franc. Cet ensemble présente en effet un certain nombre d'atouts sur lesquels il peut compter : système monétaire commun, habitude de la coopération économique, héritage commun sur le plan des institutions et de la langue, et des possibilités de jumelage institutionnel généralisé qui pourrait devenir un puissant instrument de développement institutionnel dans les pays africains. Enfin, tous ces pays sont concernés par les mêmes questions : réhabilitation de leurs systèmes financiers et renforcement des systèmes juridiques et législatifs.

Cependant, toutes ces idées étant nouvelles et encore à l'essai, des incertitudes demeurent. Par exemple, quel sera le rôle de la France dans les institutions communes proposées. Pour l'instant, l'intégration soulève des questions et des doutes.

- A l'évidence, des contradictions pèsent sur la portée géographique des nouvelles institutions. Quels sont les pays africains qui en feront partie : l'UMOA seulement? La Zone Franc? Les pays francophones n'appartenant pas à la Zone Franc? D'autres? Les fondements de départ seront différents selon les pays concernés. Comment envisager la transformation de l'union monétaire en union économique, si les pays extérieurs à la Zone Franc sont inclus? Cependant, s'ils sont exclus, les groupes créés seraient artificiels.

- Le financement des nouvelles institutions sera lui-même difficile dans la mesure où les autres donateurs ne seront pas nécessairement tentés de financer une initiative lancée par la France. Par ailleurs, le gouvernement français ne pourra peut-être pas financer unilatéralement toutes ces nouvelles organisations, alors que les gouvernements africains ne versent plus leur cotisation à la plupart des OIG d'Afrique de l'Ouest.
- Ces propositions ne vont pas nécessairement résoudre les problèmes macro-économiques auxquels sont confrontés les pays africains de la Zone Franc, à savoir un franc CFA surévalué. La plupart de ces pays, notamment le Sénégal et la Côte d'Ivoire devront ajuster leurs taux de change réels dans une zone non inflationniste, sachant que toute intervention directe sur les prix et les salaires nominaux s'avère extrêmement délicate. Le risque est que les nouvelles propositions ne fassent que différer les ajustements macro-économiques nécessaires et, de toute façon, qu'elles fassent passer au second plan les décisions monétaires, déjà évoquées, notamment la relation avec l'ECU.
- Le cadre régional n'est pas nécessairement le plus approprié pour beaucoup des actions proposées. Quel avantage peut-on espérer d'une refonte coordonnée et régionale du droit des sociétés et de la gestion financière? Certes ces domaines ont besoin d'être dépoussiérés, mais une approche régionale rendrait les réformes et les progrès bien plus lents et plus compliqués qu'une réforme à l'échelle nationale. Si l'on excepte l'idée d'une bourse régionale, les économies d'échelle et les avantages sur les plans politique et administratif, n'ont rien d'évident dans un cadre régional ni dans les nouvelles institutions proposées. Pourquoi une cour des comptes régionale serait-elle plus indiquée pour une réforme juridique du système qu'une institution nationale du même type? Les avantages, à supposer qu'il y en ait, l'emportent-ils sur les coûts?
- On semble tenir pour acquis que des organismes régionaux seraient mieux placés pour faire respecter la discipline ou infliger des sanctions (en matière juridique par exemple ou de gestion financière) que les organes nationaux. Rien ne permet de l'affirmer.
- Certains des organismes envisagés semblent faire double emploi avec des institutions existantes, notamment une agence de statistiques et une école d'administration.
- L'intégration verticale ne manquera pas d'entraîner des conséquences négatives sur le plan politique dans les Etats africains n'appartenant pas à la Zone Franc. Beaucoup d'entre eux y verront un instrument de division, une nouvelle forme de néocolonialisme ou la considéreront comme anti-nigériane. D'ailleurs, le ministre de la coopération n'en a pas fait mystère dans son discours d'octobre 1991, où elle a déclaré que l'extension de la coopération entre les pays de la Zone Franc permettra de négocier sur le même pied d'égalité avec le Nigéria. On ne voit pas comment les membres CEDEAO de la Zone Franc peuvent approuver le communiqué final publié à l'issue du sommet des chefs d'Etat d'Abuja, en juillet 1991 (réaffirmant que la CEDEAO est la seule institution compétente en matière d'intégration en Afrique de l'Ouest) tout en soutenant les propositions visant à faire de la Zone Franc une communauté économique.

D'importants défis analytiques et intellectuels se posent donc dans ce débat sur l'intégration économique en général et en Afrique de l'Ouest en particulier. Tous ces courants et contre-courants sont lourds de contradictions. Alors que les donateurs et beaucoup de porte-parole africains déclarent, plus que jamais, tenir à l'idée d'intégration économique et de consensus, il n'y a pour ainsi dire plus de stratégie. La CEA qui a parrainé l'unité économique à l'échelle du continent, par le biais de projets d'intégration commerciale au plan sous-régional, semble maintenant opposée à cette méthode, mais sans avoir élaboré de stratégie de rechange. La Banque mondiale, qui avait fermement soutenu l'intégration économique en Afrique, notamment dans son Etude de prospective à long terme (1989), semble elle aussi rejeter l'approche traditionnelle dominante, à savoir celle des accords d'échange préférentiels. Et voilà que le gouvernement français et ses partenaires africains de la Zone Franc proposent de changer les termes du débat en étendant l'idée d'intégration africaine à des pays non africains.

L'intégration économique devient donc un laboratoire d'idées qui pourrait s'avérer bénéfique. Un bouillonnement qui oblige à repenser les fondements mêmes des stratégies de développement et à réfléchir sur les objectifs à long terme. Même lorsque ce processus remet en cause certains programmes et politiques spécifiques, il n'empêche pas d'agir sur beaucoup d'objectifs à court et long terme. Nous y reviendrons dans la cinquième partie, après avoir exposé les principales questions récemment soulevées : relation entre intégration régionale et programmes d'ajustement structurel et la question controversée des marchés régionaux protégés des céréales en Afrique de l'Ouest.

III. PROGRAMMES D'AJUSTEMENT STRUCTUREL ET INTEGRATION REGIONALE

Deux questions se posent. Quel a été l'effet des programmes d'ajustement structurel (PAS) sur l'intégration régionale? Les prêts d'ajustement structurel, assortis de conditions, peuvent-ils permettre aux donateurs de promouvoir la coopération régionale ?

A l'évidence, certaines politiques et questions soulevées par les prêts d'ajustement structurel peuvent agir comme un frein sur l'intégration régionale(23).

- L'un des points essentiels de la réforme des régimes commerciaux sur la voie vers le marché est la réduction et la rationalisation du protectionnisme. Les accords d'échanges préférentiels sont acceptés, entre autres par le GATT, mais les mesures visant à baisser et à uniformiser davantage les régimes tarifaires réduisent le degré de préférence dont jouissent les Etats en voie d'intégration. En tout état de cause, comme nous l'avons déjà vu, toutes ces préférences vont à l'encontre de l'esprit de réforme de Bretton Woods, qui cherche à promouvoir la libéralisation généralisée du commerce et l'ouverture sur l'extérieur.

(23) Voir HUGON, 1989; COUSSY, 1990; Commission économique européenne, 1991; HUGON, P. et ROBSON, P., "La dimension régionale de l'ajustement dans les ACP", projet, mai 1991. Voir également BOLDIN, J.C., "Regional Cooperation in the Face of Structural Adjustment", dans le *Courrier d'ACP*, 1990.

- Les réformes macro-économiques nécessitant des réductions des dépenses finissent par réduire la demande à la consommation, ce qui ralentit les échanges en général. Elles mènent également à une baisse des investissements publics, les coupes claires affectant tout particulièrement les projets régionaux en cours, étant donné qu'il s'agit en général de projets à long terme ayant un taux de rendement plus faible. Les versements au profit des organismes régionaux en pâtissent plus que jamais.
- Pour obtenir l'équilibre de la balance des paiements, on favorise les exportations en devises fortes, et on relègue au second plan les considérations d'autosuffisance, deux tendances qui se traduisent par des exportations hors de la région.
- Les mesures fiscales prises pour trouver de nouvelles sources de revenus aboutissent souvent à des impôts et taxes plus élevés, y compris sur les biens échangeables, et à un contrôle renforcé des économies parallèles, freinant, dans un cas comme dans l'autre, les échanges régionaux.
- D'aucuns soutiennent(24) que les programmes de réforme étant lancés à divers moments et mis en oeuvre à des rythmes et des ampleurs distincts, les PAS peuvent être des sources de désaccord entre voisins et développer les échanges informels.
- Certains problèmes sont dus à des omissions, les parties aux programmes d'ajustement ne tenant pas compte de la coordination des mesures et programmes régionaux.

Il reste à déterminer, au cas par cas, la réalité et l'ampleur de ces obstacles possibles à l'intégration régionale. Certains d'entre eux ne se posent pas partout. Ainsi, les réformes fiscales cherchent, en général, à alléger la charge fiscale sur les biens échangeables. De même, les déséquilibres qui surgissent en cours de transition vers la stabilité macro-économique sont d'ordinaire moins néfastes que ceux qui existaient avant la réforme. De plus, ils ne peuvent que s'aggraver si l'ajustement est retardé. Par ailleurs, les réformes existantes n'ont jusque là pas porté atteinte aux accords d'échanges préférentiels découlant de l'adhésion à des groupements d'intégration commerciale tels que la CEAO, la CEDEAO et l'Union du fleuve Mano.

Plus important encore, les PAS constituent peut-être le plus sûr moyen de supprimer les contraintes des politiques macro-économiques, qui pèsent d'ordinaire sur l'expansion du commerce, qu'il soit régional ou extérieur : notamment des réglementations lourdes sur les échanges, des politiques fiscales inhibitrices, des restrictions de paiements dues à des taux de change surévalués, des politiques monétaires et fiscales déstabilisatrices et, souvent, des modèles irrationnels de protectionnisme.

(24) Hugon, 1989.

La deuxième question concerne l'utilisation des prêts d'ajustement structurel en vue de pousser les gouvernements vers des solutions régionales. Certes, lors des négociations de prêts d'ajustement structurel par pays, il faut tenir compte des perspectives régionales et éviter les contradictions. Mais on propose plus que cela. L'idée de réforme des politiques d'échange régionales (prêts d'ajustement structurel régionaux) a fait son chemin au sein de la Banque mondiale et est maintenant envisagée par d'autres donateurs. Il faut dire que le concept est intéressant : se servir des fonds des projets pour accorder des crédits commerciaux ou financer des réseaux de transport transfrontières en échange de la libéralisation des mouvements de capitaux, de la réduction réciproque des barrières commerciales et autres réformes de ce genre.

Mais si l'on excepte quelques petites réformes dont l'efficacité est évidente, les mesures d'intégration économique ne semblent pas se prêter à des politiques conditionnelles financées par des sources extérieures. Rares sont les domaines aussi centraux pour l'Etat, rares ceux qui ont des impacts sociaux aussi importants, rares sont ceux qui exigent autant d'engagements politiques. Ce n'est pas par hasard si partout il a été si difficile d'imposer des conditions et de les faire respecter.

Beaucoup d'autres suggèrent également que ces prêts d'ajustement structurel à l'échelle régionale ne peuvent avoir qu'un rôle limité. L'accord doit être restreint à un petit nombre de pays car des négociations avec tous les Etats de la CEAO ou de la CEDEAO s'avèreraient trop complexes. L'expérience de la Banque mondiale est à cet égard révélatrice. Des ouvertures sérieuses pour des prêts régionaux ont été faites à la CEAO et à la Zone d'échanges préférentiels pour les Etats d'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (PTA). Les négociations ont été trop compliquées pour que l'on puisse espérer le moindre résultat significatif.

Enfin, il n'est pas évident qu'un prêt s'inscrivant dans le cadre d'une politique régionale des échanges, soit le plus adapté aux cas (fréquents) où l'expansion des échanges n'est pas freinée par le manque de ressources, mais par de mauvaises politiques ou des marchés inadéquats. Ces cas-là doivent être traités par une politique générale ou des prêts de projet.

IV. MARCHE REGIONAL PROTEGE DES CEREALES

Le débat sur la protection régionale pour certaines marchandises ou certains secteurs, notamment les céréales, dure depuis au moins cinq ans et n'a toujours pas trouvé de solution, que ce soit au niveau théorique ou pratique. Les institutions de Bretton Woods et certains donateurs continuent de défendre le principe d'une protection limitée, dans lequel ils voient essentiellement une compensation à la surévaluation du franc CFA. D'autres analystes et donateurs sont plutôt pour une protection étendue, quelle que soit la situation du franc CFA, en raison de cours mondiaux subventionnés pour le riz et le blé, mais également pour des raisons d'industries naissantes.

Le fait que cette polémique persiste n'a rien de surprenant: des stratégies de développement et des politiques sociales fondamentales sont en jeu, les faits sont toujours controversés et des observateurs pointilleux peuvent toujours diverger sur les

analyses(25). Les partisans de la protection font valoir qu'un riz d'importation bon marché finirait par détruire les capacités de production locales de denrées alimentaires, notamment celles du riz, et par accroître la dépendance vis-à-vis des importations, en particulier lorsqu'il s'agit des pays côtiers de la sous-région. Les efforts visant à développer les capacités de production céréalière au Sénégal et en Mauritanie, ainsi que dans d'autres Etats, seraient voués à l'échec. Les investissements massifs en infrastructures d'irrigation seraient perdus. En revanche, la protection et des cours domestiques plus élevés permettraient à la production locale de se développer, essentiellement en augmentant les rendements grâce à une meilleure exploitation des techniques existantes et aux incitations au développement de nouvelles techniques. Les céréales locales finiraient par devenir compétitives par rapport aux importations.

Comme le font remarquer un certain nombre d'observateurs, le problème est aggravé par plusieurs facteurs institutionnels. Dans des conditions "normales", le problème finirait, jusqu'à un certain point, par se résorber de lui-même. La dépendance massive vis-à-vis d'importations bon marché serait découragée par des ajustements de taux de change rendant lesdites importations plus chères, ce qui stimulerait la production et la consommation locales. Cependant, dans les pays ouest-africains de la Zone Franc, ce mécanisme ne peut pas fonctionner. Par ailleurs, les donateurs continuent à fournir une aide alimentaire qui, tout en sauvant des vies et en protégeant la santé, décourage les ajustements de politique les plus élémentaires.

Dans ce débat sur la protection du riz, aucune de ces positions n'est inattaquable(26). Cependant, quels que soient les arguments en faveur d'une protection régionale, il semble que les arguments défavorables soient plus nombreux, tant au niveau de l'analyse qu'au niveau de la faisabilité. Etant donné les contraintes technologiques actuelles, l'élasticité de substitution dans la consommation et la production est telle que le remplacement du riz d'importation devient une politique coûteuse et inefficace. L'on a estimé, dans une étude approfondie, que même une augmentation de 80% du prix du riz domestique au Sénégal, n'entraînerait qu'une augmentation de 8% dans les céréales d'origine domestique(27).

La protection des seuls prix du riz introduirait d'importantes distorsions intrasectorielles. La réduction du revenu des consommateurs pourrait être considérable, étant donné l'énorme écart entre les coûts de production locaux et le prix débarqué des importations, d'autant plus que la demande à la consommation est très inélastique par rapport au prix, au moins à moyen terme. Les impacts sur la balance des paiements et le PNB seraient probablement négatifs, bien que si l'on tient compte des effets dynamiques à long terme, leur amplitude estimée puisse paraître moins importante. Les consommateurs modestes connaîtraient une baisse de revenus, notamment le gros

(25) Le document de COUSSY, Jean et HIBOU, Béatrice "Variantes de politiques nationales des échanges extérieurs et marchés céréaliers en Afrique de l'Ouest", projet, juillet 1991, contient une démonstration intéressante sur ce point.

(26) Voir COUSSY et HIBOU, mai 1991.

(27) MARTIN, Frederick, "Food Security and Comparative Advantage in Senegal : A Micro-Macro Approach", Ph.D. Dissertation, Université du Michigan, 1988, p.217.

pourcentage de foyers ruraux qui sont des acheteurs nets de céréales, mais cela dépend, encore une fois, du degré d'élasticité réelle de la production et de la consommation du riz par rapport au prix.

L'incertitude économique n'est pas la seule raison militant contre des marchés régionaux protégés. Il en est une autre encore plus convaincante : leur inopportunité. Le principal problème (mais non le seul) est la Gambie, pays qui s'est engagé sur la voie de l'ouverture vers l'extérieur et des protections allégées et qui a profité de mouvements de transit de riz vers le Sénégal. Certaines mesures prises par la Gambie relèvent du dumping : réduction des droits, par exemple, lorsque le Sénégal baisse les prix du riz. Cependant, même l'abandon de telles pratiques ne supprimerait pas le problème fondamental des écarts entre le niveau de protection et les politiques suivies par des pays voisins.

Mais cette polémique ne date pas d'hier et les arguments ne manquent pas d'un côté comme de l'autre(28). Toutefois, les incertitudes pesant sur les aspects économiques et la faisabilité font qu'un marché régional protégé n'est peut-être pas la meilleure réponse aux problèmes de croissance et de compétitivité agricole au Sahel. Par ailleurs, étant donné que la protection à l'échelle nationale est extrêmement difficile, en raison de la porosité des frontières et de la vigueur des échanges parallèles qui ont fait l'objet de nombreuses études récentes, parrainées par le Club du Sahel et le CILSS(29) le problème de la protection se pose de nouveau pour toute la région. Toute politique qui creuse un important fossé entre les cours des céréales locales et mondiales, n'est pas viable. Il semble plus indiqué de chercher à stabiliser les prix des importations grâce à une taxe variable, qui conférerait une certaine protection contre les fluctuations trop violentes des cours mondiaux sans créer un divorce entre cours locaux et mondiaux. En attendant, il faut poursuivre et intensifier les efforts visant à augmenter la productivité.

V. PROGRAMME D'ACTION CONSENSUEL

Aussi divers que soient les points de vue sur les stratégies générales d'intégration économique, aussi divergentes que soient les opinions sur sa contribution potentielle à la croissance économique en Afrique et malgré la persistance des désaccords sur des politiques particulières, telles qu'un marché protégé régional pour les céréales, la plupart des observateurs et des acteurs s'accordent sur ce qu'il y a lieu de faire.

1. Qu'il soit infime ou immense, le potentiel d'expansion des échanges intrarégionaux peut être mieux exploité. Les barrières dont il est reconnu qu'elles freinent les échanges au sein d'une même région doivent être plus vigoureusement combattues : procédures douanières fastidieuses et règlements disparates, procédures de transit trop longues et compliquées, absence de normes uniformes pour les produits, absence de normes de

(28) Voir GENTIL, D. et LEDOUX, G. "Commentaires sur l'étude *"The Competitiveness of Sahelian Agriculture"*; INRA-IRAM-UNB, mai 1991; et Coussy et Hibou, 1991.

(29) Voir notes (8) et (25).

transport (charges à l'essieu, conteneurisation, péage, etc); coûts parallèles particulièrement élevés aux frontières (corruption, prélèvements abusifs); absence d'information sur les échanges et, parfois, moyens de financement inadéquats. Il ne s'agit là que de quelques petites mesures fondamentales, mais leur application a, jusqu'à présent, été trop lente dans la plupart des cas.

2. Il convient de mettre davantage l'accent sur la mobilité des facteurs et notamment sur les mouvements de capitaux. A l'extérieur de l'UMOA, tous les pays d'Afrique de l'Ouest, Gambie exceptée, restreignent ces mouvements, étouffant d'énormes possibilités d'intégration par des investissements transfrontières. La CEDEAO n'a pratiquement rien fait pour lever les restrictions formelles sur les migrations.

3. Donateurs et gouvernements ne devraient pas limiter leurs programmes régionaux aux grands circuits habituels: CEAO, CEDEAO et Union du fleuve Mano. En effet, ces "communautés économiques" ont fait la preuve de leur inefficacité : la CEAO est au point mort depuis sept ans. La CEDEAO n'a pratiquement rien fait pour encourager réellement les échanges, tandis que l'Union du fleuve Mano est paralysée depuis de nombreuses années. Ces groupements d'échanges préférentiels se sont décidément avérés trop lents pour devenir des agents du changement. L'une des raisons de cette carence est que tout changement doit recueillir l'approbation de tous les membres. En d'autres termes, le rythme du changement est donné par l'Etat membre le moins enthousiaste ou le plus bureaucratique.

C'est la raison pour laquelle tout mouvement vers l'intégration, qu'il soit entrepris par des gouvernements ou par les donateurs, doit porter sur n'importe quel groupe d'Etats déterminés, qu'ils soient ou non membres de groupements préférentiels plus larges. Des accords ad hoc partiels, tels que l'accord potentiel Mali-Burkina-Côte d'Ivoire sur le commerce de la viande rouge, sont beaucoup plus prometteurs. La coopération bilatérale, en matière commerciale ou dans d'autres domaines, gagnerait à s'attaquer à des problèmes particuliers, à se fixer des objectifs bien définis et à éviter la politisation des affectations.

4. Beaucoup pourrait être fait avec les associations et organisations régionales non gouvernementales. Les contacts peuple à peuple qui animent ce type d'organisme sont en effet les pierres d'angle de l'intégration à venir.

5. La CEAO et la CEDEAO doivent devenir plus efficaces. On connaît d'ores et déjà leurs travers. Ainsi, le récent remplacement (janvier 1991) de la TCR par le Prélèvement communautaire de solidarité (une surcharge de 1% sur la valeur CAF de toutes les importations non CEAO) a permis de se débarrasser de la TCR et de ses nombreux inconvénients (frein à la spécialisation, inefficacité en tant que taxe, absence d'automaticité, de simplicité et de transparence). Désormais, la CEAO peut se diriger vers des tarifs préférentiels généraux. Quant à la CEDEAO, l'ordre chronologique qu'elle a choisi pour le changement appelle la plus grande attention, et son plan de compensation en faveur des Etats qui souffrent d'un manque à gagner, doit être accéléré.

6. Le problème de la compensation qui a empoisonné tous les projets d'échanges préférentiels doit être traité plus efficacement. Il est évident que l'expansion des échanges par la libéralisation interne et un tarif extérieur commun de protection se traduit par des gagnants et des perdants. Les Etats les plus pauvres et les moins développés souffrent d'un manque à gagner découlant de la déviation des échanges et de pertes industrielles dues à la création d'échanges. Les expériences passées montrent qu'aucune union douanière ou économique ne peut impunément ignorer ces effets.

Cependant, on peut atténuer le problème en réduisant les pertes dues à la déviation d'échanges, grâce à des tarifs externes communs bas. Les accords actuels, aux termes desquels ce sont souvent les "gagnants" qui financent des investissements répartis de telle sorte qu'ils favorisent les Etats les plus pauvres, mènent à une utilisation peu rationnelle des ressources. Un système de péréquation mieux conçu permettrait d'accroître les flux de main-d'oeuvre, des pays les plus pauvres vers les pays les plus riches en prévoyant des transferts directs au budget.

7. Rien n'a été fait ou presque pour planifier en commun la fermeture d'usines peu rentables (et d'autres entreprises) afin de réaliser de plus grandes économies d'échelle lorsque cela est possible. Certaines études montrent, comme nous l'avons évoqué plus haut, qu'une telle action pourrait s'avérer très profitable. C'est donc une idée à approfondir(30).

8. Donateurs et gouvernements de la sous-région devraient systématiquement étudier la possibilité de développer les approches régionales en matière de fourniture de services techniques. Cela n'implique pas nécessairement des organismes régionaux, mais plutôt le recours, à l'échelle de la région, à des centres d'excellence nationaux, souvent préférables. Là où d'importantes économies d'échelle sont possibles, ou bien lorsque des spécialisations n'ont pas encore été exploitées à fond ou enfin lorsqu'on peut s'attendre à des effets de masse critique intéressants (organismes de recherche), il faut étudier des approches régionales.

9. Les organismes régionaux d'Afrique de l'Ouest, comme ailleurs dans le monde, ont enregistré des résultats de loin inférieurs à ce qu'on était en droit d'attendre d'eux. On sait désormais pourquoi et ce qu'il convient de faire pour y remédier.

- Il faut que les organismes régionaux soient moins nombreux et moins complexes. Leurs objectifs et leurs activités se chevauchent trop souvent. Nombre d'entre eux ploient sous des ordres du jour trop hétéroclites et compliqués alors que leurs ressources sont loin d'être suffisantes, ce qui est le meilleur moyen d'échouer. Il convient donc d'éliminer les organismes qui font double emploi et de simplifier les objectifs si l'on veut développer les compétences spécialisées, grâce auxquelles ces organismes deviendront plus crédibles.

(30) PEARSON et INGRAM, 1980.

- Les organismes d'Afrique de l'Ouest gagneraient à se dépolitiser. Jusqu'à présent, comme nous l'avons déjà indiqué, ce sont des facteurs d'ordre politique (et bureaucratique) qui ont empêché les organismes régionaux d'Afrique de l'Ouest de s'attaquer réellement au problème du double emploi et du chevauchement; sans compter qu'ils ont entravé les tentatives d'amélioration de la gestion interne. Pour quelques OIG bien gérées, il en est beaucoup qui le sont moins. On peut bien sûr incriminer l'insuffisance des moyens financiers, mais cela ne aurait cacher l'effet bien plus néfaste de la politisation des affectations. Depuis quelques années, toutefois, on sent une amélioration, mais sans un recrutement ouvert à tous et tant qu'il n'y aura pas promotion par le mérite, les organismes prestataires de services techniques, en particulier, ne pourront jouer le rôle crucial qui est le leur.
- Cela fait plusieurs années déjà que les OIG n'ont pas reçu le soutien financier promis de leurs Etats membres. Beaucoup d'entre elles ont survécu tant bien que mal avec de maigres recettes. D'autres dépendent depuis longtemps de l'aide des donateurs. Aussi doit-on envisager d'étendre le principe des services payants et s'orienter vers plus d'autofinancement.

Mais ce n'était là que l'ébauche d'un programme éclectique permettant d'accélérer l'intégration régionale. Beaucoup d'autres activités sont envisageables et souhaitables sur le plan régional. Le tout est de ne pas oublier que les voies menant à une Afrique de l'Ouest économiquement intégrée sont certes nombreuses, mais que toutes seront longues. Comme toutes les longues marches, celle-ci aussi commence par de petits pas, de la coopération culturelle à la participation à un réseau ferroviaire régional, en passant par les organismes éducatifs et l'amélioration de la gestion des organisations régionales d'échange. A défaut, il n'y aura pas de changement majeur.

