

Fiche de présentation du bilan des actions d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest

Malgré leur volonté de se construire une souveraineté économique allant de paire avec leur souveraineté politique récente, les Etats de la région ont tenté d'organiser, dès les deux premières décennies, une coopération intra régionale. La C.E.D.E.A.O. et l'U.E.M.O.A. en constituent aujourd'hui les principales institutions. Les partenaires au développement ont, suivant leur vision de l'intégration régionale, apporté leur appui aux actions des Etats dont ressortent des scénarios du futur.

1. Les formes de la coopération interafricaine : les données générales

La coopération intra régionale s'est tôt donnée une forme institutionnelle.

1.1. La création d'institutions interafricaines : rappel historique

Comme à l'échelle du continent, l'Afrique de l'Ouest connaît une large palette d'organisations intergouvernementales depuis le début de l'ère postcoloniale ; on en dénombre une quarantaine depuis les années 60. Certaines ont été dissoutes depuis ; d'autres subsistent, même en fonctionnant au ralenti.

Toutes n'ont pas la même vocation. Certaines sont des instruments explicites des politiques d'intégration régionale (C.E.D.E.A.O., U.E.M.O.A.). D'autres sont des institutions de coopération scientifique et d'appui technique (A.D.R.A.O., C.I.L.S.S., AGRYMET, etc.) ou d'aménagement régional (O.M.V.S., A.D.I.R.L.G., etc.) Plusieurs Etats ont organisé leurs relations bilatérales dans le cadre de « grandes commissions mixtes de coopération ».

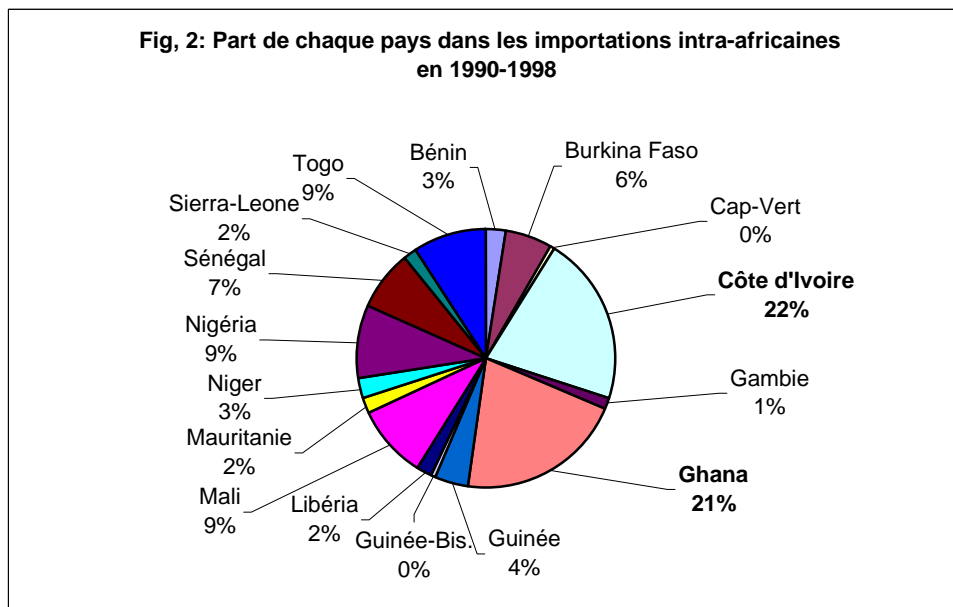
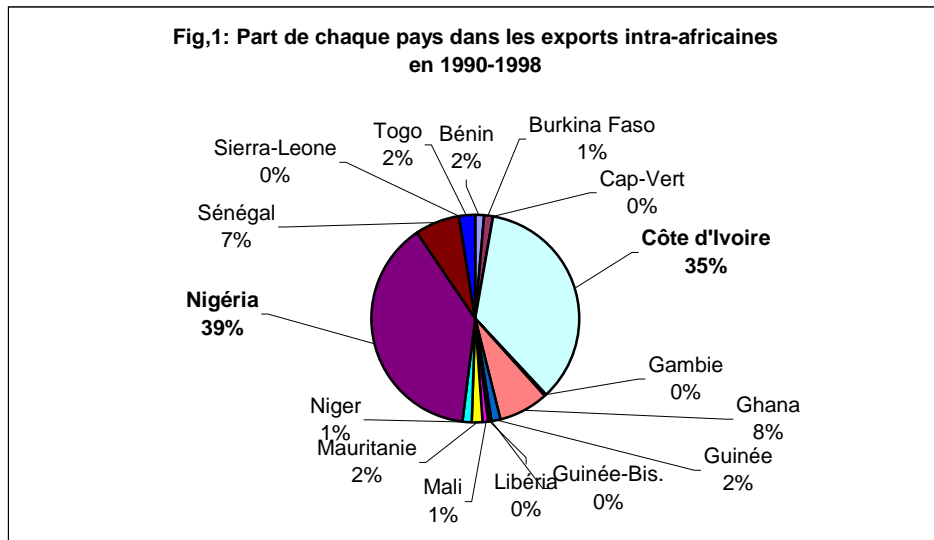
Une telle inflation d'institutions, qui traduit la volonté de coopération des Etats dans tous les domaines, prouve un émiettement des objectifs de coopération régionale, des programmes d'action et des ressources ; la dispersion des efforts consacre l'inefficacité des institutions et la dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure pour la réalisation pratique des programmes (des « *carrosseries sans moteur* »). Les stratégies d'intégration régionale y perdent toute lisibilité et cohérence au cours des années.

La capacité d'influer sur les formes de polarisation de l'espace régional est au moins insignifiante par rapport aux effets de politiques nationales plus structurantes

dans le sens d'une forte territorialisation des économies, des flux, des pouvoirs, au nom de la souveraineté d'Etat indépendant.

1.2. Les niveaux d'échanges intra régionaux et la polarisation de l'espace

Les statistiques des échanges et des mouvements de personnes dans la région semblent laisser croire que la coopération intra régionale a progressé au cours des décennies postcoloniales (de 4,2% en 1975, à 3,5% en 1980, 5,2% en 1985, 6% en 1990 et 17% du commerce général de la région en 1999), la part de chaque pays membre évoluant au cours de la décennie (cf. fig. 1 et 2).



En fait, sur le terrain, en jouant de différents paramètres (informations orales, jeu des taux de change entre les différentes monnaies, variation des taxations différentes entre les Etats, demande paysanne, réseaux de pistes et routes, etc.), on a

ici le résultat d'une adaptation continue de vieux réseaux, hérités parfois de l'ère précoloniale. Comparée aux échanges avec les échanges du reste du monde, la part des échanges marchands intra régionaux reste modeste dans le commerce de chaque pays, l'essentiel des clients comme des fournisseurs des pays de la région se trouvant à l'extérieur, notamment dans l' U.E. (cf. tabl.7).

Tableau 7 : Les principaux partenaires commerciaux des pays de l'Afrique de l'Ouest en 1990-98

Pays	Export	Import	Pays	Export	Import
Bénin	U.E., Chine	Brés, Libye, UE	Guinée-Bis	Inde, Sing, It	Port, Fr, Sén
Burkina	C.I., U.E	CI, Fr, Sén.	Libéria	UE, Ukr, Sing	Cor S., Jap.
Cap Vert	UE, Malaisie	UE, USA	Mali	Thaïl, Italie	CI, Fr, USA
Côte d'Ivoire	UE, USA	UE, USA	Niger	USA, Nig., Fr	Fr, CI, USA
Gambie	Hong K, UE, CI	UE, Jap., HK	Nigeria	USA, UE, Ind	UE, USA
Ghana	RU, Nig, USA	Togo, UE	Sénégal	UE, CI	UE, Nig, Cam
Guinée	Fr, CI, USA	Rus, USA	Sierra Leone	UE, USA	UE, USA
			Togo	Can, Ghana	Ghan, CI, Fr

Ainsi, dépendant surtout des échanges atlantiques, la région voit se renforcer son mode de polarisation par rapport à la zone côtière ; comme au cours de la période coloniale. D'où les caractéristiques de trois sous-espaces dans la région, qui correspondent à la situation des pays dans les flux repérables, en dehors des caractéristiques physiques de la géographie régionale (sous-ensemble sahélo atlantique; sous-ensemble guinéen qui est le plus actif ; sous-ensemble sahélien qui est le plus fragile).

Ce qui l'emportait le plus dans les politiques de coopération intra régionale des premières décennies postcoloniales ce sont les politiques d'harmonisation des politiques de défense des termes de l'échange marchand pour les produits d'exportation et non l'harmonisation des politiques de production pour la satisfaction des besoins dans la région. , une politique de coopération intra régionale étant jugée peu productive aux yeux des administrations des pays. L'intégration régionale n'est donc pas intéressante ou au moins urgente. Les Etats, même avant les PAS, ne peuvent donc pas être de grands moteurs de l'intégration régionale.

Les effets catastrophiques des accidents climatiques des années 70-80 sont pourtant, grâce à l'appui de partenaires au développement, l'occasion d'engager une réflexion et une série d'actions de sauvegarde des zones les plus fragiles que sont le sous-espace sahélien et une partie du sous-espace sahélo atlantique (pour la maîtrise de l'eau, dans la lutte contre les insectes prédateurs et l'appauvrissement des sols, dans l'organisation des méthodes de conservation des produits agricoles, etc.) sans que

l'articulation avec le sous-espace guinéen occupe pendant longtemps beaucoup de place.

On tire ainsi peu de profit des complémentarités naturelles et anciennes entre le monde de la savane et le monde de la forêt, complémentarités qui continuent pourtant de dessiner les polarités traditionnelles de l'espace régional hors des circuits officiels de l'échange et du mouvement des personnes..

1.3. L'évolution de l'idée de coopération intra régionale : les facteurs

La crise économique des années 80-90 et la nécessité de faire avaliser les P.A.S par les opinions publiques, l'évolution des rapports avec l'Europe en construction (Accords CEE/ACP notamment) influencent les esprits pour aller vers une meilleure conscience des enjeux de l'intégration régionale et un renforcement des institutions chargées du processus (réforme de l'Acte constitutif de la C.E.D.E.AO. en 1993 ; transformation de l'U.M.O.A. en U.E.M.O.A. en 1994). Les engagements d'inspiration panafricaine au niveau continental (Conférence économique de l'O.U.A. à Abuja en 1991) trouvent ici un écho favorable. Quel est le bilan des actions entreprises en direction du monde rural ?

2. Les réalisations de l'intégration régionale à travers la CEDEAO et l'UEMOA

A travers la CEDEAO et l'UEMOA, on peut évaluer la place qu'occupe l'intégration régionale dans les défis du monde rural pour une région jugée en avance dans le processus en Afrique aujourd'hui. (cf. tabl.8)

Communautés	1995	1996	1997	1998	1999
CEDEAO	117,2	130,8	130,3	136,6	133,9
UEMOA	117,4	132,3	133,4	138,6	137,1
AFR (Moyenne simple)	112,6	119,9	122,6	122,0	119,3
AFR (Moyenne pondérée)	114,9	124,7	126,1	125,5	123,6

(Source: Commission économique pour l'Afrique, *Etat de l'intégration régionale en Afrique*, 2004, p. 255)

2.1. La CEDEAO

Institution intégrative de référence au niveau économique en Afrique de l'Ouest la CEDEAO vise la création d'un marché régional ouest-africain où serait garantie la libre circulation des biens et de personnes. Elle voudrait aussi gérer et prévenir les conflits dans la région, pour rendre possible et conforter l'intégration

régionale (pas de paix pas d'intégration régionale). Pour le développement du monde rural, l'harmonisation des politiques sectorielles des Etats membres et la défense des relations extra régionales pour les produits agricoles et pastoraux sont les deux axes de son action.

La C.E.D.E.A.O. a élaboré et fait adopter un document cadre qui porte sur la politique agricole commune (ECOWAP du 19 janvier 2005). Y sont consignés les objectifs, les principes et les axes de l'action régionale, jusqu'à la mise en œuvre du régime commercial intracommunautaire sur les produits du monde rural et la mise en place d'instruments de financement. La vision est celle d'une agriculture moderne et durable, fondée sur l'efficacité et l'efficience des exploitations familiales, la promotion des entreprises agricoles, capable d'assurer la sécurité alimentaire et de procurer des revenus décents à ses actifs.

La C.E.D.E.A.O. s'est vue confier la conduite des négociations sur les Accords de Partenariat Economique, notamment avec l'U.E. Elle est en première ligne pour la défense des produits agricoles exportés de la région vers ses partenaires extérieurs, au moment où on constate un recul des parts ouest-africains sur le marché mondial et au moment où de nouvelles règles du commerce mondial (règles de l'O.M.C.) exigent les déréglementations tarifaires et une concurrence plus ouverte.

La C.E.D.E.A.O. veut être l'instrument de la révolution agricole dans la région, à la fois par ses actions de plaidoyer que par l'incitation à un bouleversement des conditions d'émergence d'activités rurales plus productives et plus compétitives. Elle prend appui pour cela sur la stratégie d'intégration régionale.

La visibilité de son action reste pourtant peu évidente dans le monde rural. Très peu, dans le monde rural, savent même ce qu'est la C.E.D.E.A.O. L'institution influe donc peu, pour l'instant, sur les orientations et changements en cours dans le monde rural ouest-africain.

2.2. L'UEMOA

Créée en 1994 au moment de la dévaluation du franc CFA. Pour mettre une cohérence la politique monétaire de ses membres avec leurs politiques budgétaires et économiques, l'UEMOA a très vite réalisé une construction institutionnelle efficace, bénéficiant de l'acquis institutionnel de l'U.M.O.A. et de la C.E.A.O., de l'existence d'une banque centrale unique, la B.C.E.A.O. L'institution a ainsi une importante

capacité technique et administrative pour exercer un rôle moteur dans le processus d'intégration économique.

En moins de dix ans, diverses mesures et actions en témoignent : réalisation de l'Union douanière en 2000, mise en œuvre continue d'un Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité entre les Etats membres en 1999, adoption de mesures destinées à faciliter le commerce, la libre circulation des personnes, des services et des capitaux dans l'Union, adoption d'un Tarif Extérieur Commun (T.E.C.), mise en place d'un fonds d'aide à l'intégration régionale (F.A.I.R.) ; depuis février 2002, préparation d'un programme de micro entreprises à travers le projet d'une Banque Régionale de Solidarité (BRS-SA) ; enfin, comme la C.E.D.E.A.O., l'UEMOA a une compétence exclusive pour négocier les accords commerciaux avec les Etats non membres ;

Pour le développement rural, l'institution a quasiment la même vision que la CEDEAO (élaboration et adoption de la P.A.U. en décembre 2001), appuyant en prime cette politique agricole commune sur notamment un programme spécial régional pour la sécurité alimentaire (PSRSA) adopté dès 1999.

Toutefois, cette P.A.U. si ambitieuse pour le monde rural, n'est pas en cohérence avec le courant néolibérale que sous-tendent les niveaux particulièrement bas de la T.E.C. pour les produits alimentaires (20% au maximum contre 100% au Nigeria). L'accès aisé de produits agricoles subventionnés ailleurs anéantit les efforts des paysans de l'Union.

Par ailleurs, en dehors de nombreuses études techniques et quelques timides actions de sensibilisation, on a très peu d'actions concrètes : le droit de libre circulation autant que celui de libre établissement sont plus dans les textes que dans les pratiques de tous les Etats (prélèvements illicites, tracasseries administratives) ; la solidarité a du mal à se manifester (cf. crise alimentaire au Niger et dans le Nord du Bénin). Comme dans le cas de la C.E.D.E.A.O., les opérateurs du secteur (producteurs ruraux et marchands de produits agricoles et d'élevage) peinent à voir ce que fait l'U.E.M.O.A. pour leur permettre de relever les défis du monde rural.

Malgré sa longue expérience et l'efficacité reconnue de ses structures techniques, l'U.E.M.O.A. souffre de l'expression timide de la volonté politique qui permettrait la mise en œuvre véritable de la politique agricole unique.

2.3. Les points communs des deux institutions

Depuis 2000, un processus de concertation a été entamé par les deux institutions pour renforcer la synergie entre leurs programmes respectifs ; et la coordination des politiques sectorielles, notamment en matière agricole, est effective (cf. les nombreux points communs entre la P.A.U. et l'ECOWAP).

Mais ici comme là, on retrouve les mêmes maux et parfois les mêmes insuffisances (déficit de communication participative, insuffisante implication des bénéficiaires des projets, approche technocratique malgré l'engagement personnel des gestionnaires des deux institutions ; bas niveau de réalisations des programmes). Si pour la C.E.D.E.A.O. il faut tenir compte des différences de culture administrative entre pays, la principale raison des performances médiocres des deux institutions est le manque de volonté politique des États qui les ont créés.

2.4. Les obstacles étatiques de la gestion de l'intégration régionale par les organisations régionales

Dans la région, les niveaux différents du tissu économique et des performances agricoles, la position de certains pays dans les flux de réexportation provoquent les réticences politiques de plus d'un à s'inscrire totalement dans une dynamique d'intégration régionale aux dépens du marché mondial : la stratégie d'intégration régionale risque de faire perdre plus d'une situation favorable surtout au monde urbain, celui-ci profitant largement des prix plus compétitifs sur les produits venus de l'extérieur au détriment des produits de la région.

Les enjeux de l'intégration régionale posent aux décideurs un dilemme grave pour leur légitimité « nationale », tant que le processus reste seulement porté par eux et non par l'ensemble de la société. Dans la CEDEAO comme dans l'UEMOA l'intégration régionale dans les défis du monde rural reste donc encore beaucoup plus un thème de discours et d'études qu'une réalité tangible.

Les réticences à accorder une délégation véritable de souveraineté dans des domaines vitaux pour l'ensemble des peuples se fondent alors encore sur des thèses « nationales ». La nature centralisatrice et souvent autoritaire du pouvoir politique avait expliqué le refus du débat démocratique et pluriel sur les orientations essentielles en matière d'intégration régionale. Les contrecoups de l'instabilité politique, des conflits et des violences contre les populations limitent fortement les timides avancées. L'absence d'actions de promotion de l'intégration régionale dans chaque pays laisse

la place à la primauté des intérêts nationaux (thèmes de la « préférence nationale », poussées xénophobes)

3. Les appuis extérieurs (UE, IFI, « bilatéraux ») et leurs effets sur l'intégration régionale

3.1. Les données générales

Les appuis extérieurs en faveur du développement de l'Afrique de l'Ouest sont anciens et variés au moins depuis les indépendances. Ils sont multilatéraux et bilatéraux, venus pendant longtemps pour soutenir des projets élaborés surtout dans le cadre des politiques nationales. Il faut attendre la grave sécheresse de 1972-73 pour voir pris en compte, d'abord timidement, la problématique d'une approche régionale des problèmes.

3.2. Les appuis extérieurs : les partenaires extérieurs et leurs objectifs d'appuis à l'intégration régionale

Au premier rang des partenaires extérieurs multilatéraux se trouve l'Union Européenne (l'UE). Avec les Accords de Lomé IV et surtout de Cotonou (2000) s'exprime clairement sa prise en compte de l'intégration régionale à travers diverses formes d'intervention, moins dans le domaine rural que dans d'autres secteurs (appui institutionnel, infrastructures, etc.). Autres partenaires multilatéraux, des organismes du système des Nations Unies (Commission Economique pour l'Afrique, FIDA et F.A.O.) pour l'amélioration de la participation de la région aux négociations internationales sur le commerce (UN/CEA), le financement d'études (FIDA), etc. Autres multilatéraux présents, la Banque Mondiale et le F.M.I., chacun avec sa stratégie propre. Le secteur agricole les intéresse beaucoup moins que d'autres secteurs.

Conjointement avec ces partenaires multilatéraux, les appuis bilatéraux sont présents ici. La France notamment apporte un large appui au processus d'intégration régionale, essentiellement à travers l'institution dont elle assure la tutelle officieuse, l'UEMOA (financement d'études, assistance technique). D'autres partenaires bilatéraux (USAID, Canada, Royaume-Uni, Danemark, Suisse, Pays-Bas) sont engagés à des niveaux moins importants et moins larges que la France.

Les objectifs de ces appuis pour le monde rural peuvent se résumer ainsi : « développer les échanges et améliorer la compétitivité pour mieux s'intégrer au

marché mondial ». L'approche reste donc principalement commerciale. Quels en sont les effets sur le niveau d'intégration régionale ?

3.3. Les effets sur la capacité du monde rural à relever ses défis.

Le monde rural ouest-africain continue d'être loti en deçà de ses attentes (par exemple 13,4% du PIR de l'UE pour 2002-2007). C'est une situation périlleuse qui ne permet pas de relever facilement les défis des ruraux. Elle joue en partie dans les résultats attendus des négociations sur les accords de partenariat économique (A.P.E.) entre l'Afrique de l'Ouest et ses partenaires extrarégionaux.

4. La question des APE et les choix du futur

4.1. Les données du problème :

L'énoncé des règles de l'OMC dans le commerce international, à savoir l'interdiction des préférences unilatérales et l'obligation de concurrence généralisée, a remis en cause l'architecture générale des accords de Lomé IV et Cotonou entre l'U.E. et les pays ACP, notamment ceux d'Afrique de l'Ouest. Les pressions des autres partenaires de l'Europe et surtout le primat de la pensée ultralibérale dans les échanges ont amené l'U.E. à réviser ses options initiales, se faisant le chantre d'une libéralisation plus accrue de ses échanges avec l'Afrique de l'Ouest pour une meilleure insertion de l'Afrique de l'Ouest dans le marché mondial. Les Accords de partenariat économique préconisés partout s'inscrivent donc dans une logique nouvelle des échanges internationaux.

Or, la situation actuelle des échanges de l'Afrique de l'Ouest avec l'U.E. montre que si les produits agricoles constituent une part non – négligeable de ces relations, cette catégorie de produits ne ressort pas des mêmes niveaux de production ni des mêmes niveaux de protection. Les enjeux d'un Accord de partenariat économique sont donc lourds de conséquence pour le monde rural ouest-africain (cf. les scénarios de l'ECOWAP en 2004), si un tel accord doit entériner et même fortifier des mécanismes déjà insidieusement en cours (cf. conclusions des études d'impact sur les budgets des Etats, sur la production, sur l'équilibre social et politique, etc.).

Que faire ?

4.2. Les agendas des organisations et des Etats face à l'APE

Pour la mise en œuvre de sa P.A.U., l'UEMOA n'a pas encore démarré ; faute de moyens pour ce faire. De son côté, la CEDEAO vient seulement d'adopter sa politique commune. Elle se donne le mois de décembre 2005 pour adapter et uniformiser son régime commercial extérieur avant de mettre en œuvre effectivement l'ECOWAP; Or, en raison des positions totalement différentes entre le Nigeria et le groupe de l'UEMOA., le futur régime commercial extérieur n'est pas acquis.

Pris au piège d'engagements que leur imposent les PAS (libéralisation continue de leur économie ; promotion du secteur privé, y compris les entreprises transnationales), la plupart des Etats sont soumis à de fortes pressions extérieures pour bénéficier des concours financiers des Institutions financières internationales (Banque Mondiale et F.M.I. notamment) et renoncer au système des subventions agricoles. La plupart ne peuvent pas non plus s'opposer à l'offensive éventuelle d'une multinationale sur leur agriculture. Il y a donc des difficultés à croire que les agendas des institutions seront aisément respectés..

4.3. Les positions générales des partenaires extérieurs

Si les positions précises de ces partenaires apparaissent encore floues dans le cadre d'un APE, notamment pour les négociations en cours avec l'U.E., la base théorique reste cependant celle d'une libéralisation profonde des échanges sur les produits agricoles et d'une insertion de la région dans la nouvelle mondialisation de l'économie. Les approches d'un renouvellement de l'aide au développement restent encore loin des réalités du monde rural ouest africain.

4.4. Les positions des ruraux dans les choix du futur :

Avec les changements importants apparus depuis les années 90, le rôle de la société civile, mis en avant depuis le milieu des années 80, prend corps largement partout. Le monde paysan n'est pas absent de ce courant (constitution de syndicats, de groupements plus ou moins informels, de réseaux) et il s'exprime (grèves de producteurs agricoles, manifestations de paysans, etc.). C'est dans ce contexte qu'aujourd'hui plusieurs groupements (O.N.G., syndicats, réseaux) prennent une grande place dans l'élaboration et le suivi des politiques agricoles nationales ou régionales (le R.O.P.P.A., le R.E.C.A.O., etc.).

Leurs principales thèses sont : la reconnaissance préalable de la souveraineté alimentaire de la région, et donc l'exclusion des produits agricoles de toute négociation d'APE ; la modernisation de leurs activités de production pour être plus compétitives, d'abord sur leur marché principal qu'est la région ouest-africaine. Sans remettre en cause la philosophie libérale, elles restent fermes sur la défense de l'exploitation familiale et sont très attachées à mettre toute négociation en conformité avec les buts de la politique agricole communautaire.

Ces positions ont l'avantage de centrer le débat sur les préoccupations régionales et sur l'avenir de l'intégration régionale, stratégie commune et interne de lutte contre la pauvreté, en se prenant d'abord en charge par le biais de la sécurité et la souveraineté alimentaire. Un referendum pour la validation d'un APE qui ne tiendrait pas compte de ces positions serait un échec pour tout gouvernement ouest-africain qui l'organiserait dans ces conditions.

Au total, à l'examen de tous ces agendas, avec leurs contraintes et arrières-pensées, on voit que leur articulation est un problème important et lourd de conséquences dans le futur. Les scénarios du futur restent liés au processus de négociations en cours, aux moyens à mettre en œuvre pour l'application de l'ECOWAP et de la P.A.U., aux progrès de l'intégration régionale en faveur du monde rural, au défi de la sécurité alimentaire en comptant autant sur ses forces que sur l'engagement des pays riches à s'inscrire dans une logique d'échanges internationaux équilibrés. Si, pour l'heure, le bilan de l'intégration régionale dans les défis du monde rural reste médiocre, tant à cause des ambiguïtés entretenues par les Etats membres des organisations qu'à cause des lenteurs et contraintes des institutions régionales, l'irruption du monde rural dans le débat public sur le processus en Afrique de l'Ouest apporte à celui-ci une dimension populaire qu'il n'avait pas jusqu'ici.

L'intégration régionale qui s'invente sous nos yeux, à partir de l'exemple du monde rural est une intégration à réussir pour le futur et pour les populations elles-mêmes. Elle est pour cela multidimensionnelle, nichée d'abord dans les familles, dans les communautés, qui, de proche en proche, s'interpénètrent depuis longtemps. et la portent, dans leur horizon régional autant que local. Se forge ici l'opportunité de s'ouvrir chaque fois à des enrichissements nouveaux, à des terres nouvelles, à des collectivités à la fois variées dans leur faciès culturel en même temps qu'elles sont si semblables dans leur rapport à la nature, à l'espace, aux difficultés du moment.