

OCDE/OECD



CILSS

Organisation de Coopération
et de Développement économiques

Organisation for Economic Co-operation
and Development

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

Quelle approche de la Coopération régionale en Afrique de l'Ouest ?

*Réflexions à partir des travaux
de l'équipe INRA-IRAM-UNB*

SAH/D(91)387
Novembre 1991



Diffusion générale
Or. français

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*

Asie

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

Amérique du Nord

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

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
Télifax : (33-1) 45-24-90-31

QUELLE APPROCHE DE LA COOPERATION REGIONALE EN AFRIQUE DE L'OUEST ?

REFLEXIONS A PARTIR DES TRAVAUX DE L'EQUIPE INRA-IRAM-UNB

Johny EGG (INRA)
John O. IGUE (UNB)
Jérôme COSTE (IRAM)

Novembre 1991

INRA-ESR

*(Institut National de la Recherche Agronomique
Département d'Economie et Sociologie Rurales
3191, Route de Mende B.P. 5056
34033 MONTPELLIER CEDEX 1
Tél : 67 54 47 23
Fax : 67 54 25 27)*

UNB

*(Université Nationale du Bénin)
Département de Géographie
B.P. 526
COTONOU*

IRAM

*(Institut de Recherches et d'Applications
des Méthodes de Développement
49, rue de la Glacière
75013 PARIS
Tél : 43 36 03 62
Fax : 43 31 66 31)*

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), Mounkaila 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.

INTRODUCTION

Cette note s'inscrit dans la préparation de la prochaine réunion du groupe de réflexion du Club du Sahel, qui traitera notamment du thème des "espaces régionaux" en Afrique de l'Ouest, à partir d'un rapport demandé à M. Elliot BERG¹. Contrairement à ce texte, qui passe en revue les différentes positions habituellement en présence dans le débat sur l'intégration régionale en Afrique, les réflexions présentées dans cette note s'appuient, pour l'essentiel, sur les résultats des enquêtes et études conduites au cours des quatre dernières années par l'équipe INRA-IRAM-UNB dans le cadre des activités du CILSS et du Club du Sahel². Ces travaux ont été présentés et discutés lors de la rencontre CILSS / Club du Sahel de Bamako (mai 1991) et du séminaire organisé par la Coopération Française à Conakry en octobre 1991.

Cette note comprend deux textes :

- . Le premier, rédigé par Johny EGG et Jérôme COSTE, est centré sur la coopération régionale dans le domaine agricole. S'appuyant sur l'analyse des pratiques des acteurs (producteurs, consommateurs, commerçants, Etat) intervenant dans ce secteur d'activité, ce texte examine les différentes facettes des actions régionales et les appuis appropriés qui pourraient être apportés par les agences de coopération.
- . Le second, rédigé par John O. IGUE, propose une relecture de l'intégration régionale à partir de l'évolution historique des formations politiques ouest-africaines. Il souligne l'existence d'une tradition d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest et montre comment les Etats hérités de la colonisation n'ont pas su tirer parti de cette tradition.

Ces deux contributions distinctes ne doivent pas donner à penser que l'approche "pragmatique" et l'approche "historique" sont inconciliables. Au contraire, elles sont complémentaires.

La première réfléchit aux actions qu'il est possible de mettre en oeuvre à court et à moyen terme: étant donné que les stratégies actuelles des agents économiques (notamment de l'oligopole marchand) et des Etats conduisent à une dynamique régionale peu favorable au développement des productions, quelle coopération régionale faut-il mener pour progressivement construire des espaces assurant un meilleur équilibre entre ressources locales et recours au marché international ainsi qu'entre les différents agents économiques ?

La seconde approche situe le débat sur l'intégration régionale dans un cadre de longue période : les Etats nés de la colonisation ne sont pas des espaces viables pour la mise en oeuvre des politiques de développement ; l'intégration régionale est donc nécessaire, mais sa réalisation implique une remise en cause du fonctionnement (et des fondements) des Etats actuels.

¹ BERG Elliot, "Strategies for West African economic integration issues and approaches", novembre 1991, 27 p.

² Deux études, financées par le Club du Sahel et le ministère français de la Coopération, se sont succédées:

- . de 1987 à 1989: "Commerce frontalier, échanges régionaux et sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest";
- . de 1989 à 1991: "Echanges, politiques agricoles et dynamiques des espaces régionaux en Afrique de l'Ouest".

**COOPERATION REGIONALE ET DYNAMIQUES DES SOUS-ESPACES
AGRICOLE EN AFRIQUE DE L'OUEST**

Johny EGG
Jérôme COSTE

1. LES PRINCIPALES CONCLUSIONS DES RECHERCHES

Les travaux menés par notre équipe pluridisciplinaire depuis 1987 sur le commerce frontalier et la sécurité alimentaire, puis sur les espaces régionaux en Afrique de l'Ouest ont abouti à plusieurs constats.

1.1. Une intégration par les marchés existe de fait dans plusieurs zones (appelées "sous-espaces régionaux")

a. La circulation des hommes, des marchandises et des capitaux est importante en Afrique de l'Ouest. Bien que cette circulation s'effectue principalement par les circuits parallèles, on peut parler d'une véritable intégration régionale par le marché.

Certes, il ne s'agit pas d'une libre circulation au sens économique du terme : les barrières tarifaires et non tarifaires sont encore nombreuses. Mais si ces différentes barrières se traduisent par une élévation des coûts des transactions, elles n'entraînent pas fondamentalement le commerce régional.

b. Les échanges transfrontaliers sont plus denses (1) autour de certains pôles de développement et (2) entre pays aux disparités de politiques économiques marquées (notamment entre pays de la zone franc et pays hors zone franc). On peut ainsi distinguer 3 sous-espaces du point de vue des échanges régionaux :

- le sous-espace Ouest qui, autour de la Guinée et du Sénégal, regroupe la Mauritanie, le Mali, la Gambie et la Guinée Bissau;
- le sous-espace Centre formé de deux pôles côtiers, la Côte d'Ivoire et le Ghana, du Togo et de deux pays sahéliens enclavés, le Mali et le Burkina Faso;
- le sous-espace Est marqué par l'emprise du Nigeria sur ses voisins (Niger, Bénin, Tchad, Cameroun).

c. Dans ces sous-espaces, l'intégration par les échanges a rendu les politiques économiques des Etats en grande partie interdépendantes. C'est en particulier le cas pour ce qui concerne les politiques d'échanges extérieurs : lorsque des pays ont modifié leur politique de protection (Mali, Sénégal) ou prohibé les importations de céréales (Nigeria), les Etats voisins ont adapté leurs politiques pour tirer parti de la réexportation.

d. Les sous-espaces sont donc des zones où la concertation entre les différents partenaires est nécessaire (pour l'harmonisation des politiques) et plus facile qu'ailleurs (car les pays sont déjà liés entre eux par un tissu d'échanges). Cette définition d'espaces de concertation est bien sûr fonction des objectifs recherchés ; il n'est donc pas exclu que la zone soit à élargir pour répondre à d'autres préoccupations. Cette approche par sous-espaces est complémentaire d'initiatives politiques qui, nécessairement, portent sur des ensembles géographiques plus vastes.

1.2. Cette intégration n'est pas inspirée par la volonté de coopération régionale des Etats

- a. L'intégration par les marchés est le fait des réseaux marchands qui perpétuent les traditions d'échanges à longue distance basées sur des solidarités socio-culturelles anciennes. Elle repose également sur les populations frontalières qui se sont adaptées à la partition de leur espace entre différents Etats.
- b. Au contraire des grands commerçants qui opèrent de longue date sur une base régionale, les Etats restreignent leurs interventions au cadre délimité par les frontières nationales. Privilégiant les relations avec les bailleurs de fonds et le marché mondial, ils n'ont de ce fait pas de réelle vision régionale et n'ont pas fondamentalement intérêt à l'intégration régionale¹. Cela ne signifie pas que les Etats ignorent les politiques de leurs voisins. Les enquêtes ont montré qu'ils utilisent leurs informations dans ce domaine davantage pour la réalisation de rentes (en lien avec les commerçants) que pour la valorisation des complémentarités régionales.
- c. Du point de vue des échanges, la dynamique régionale impulsée par les Etats se définit par la négative : les incitations au commerce régional sont faibles ou négatives; par contre, la disparité des politiques économiques des Etats stimule les échanges (par les écarts des prix qu'elle entraîne et par l'attrait du F.CFA pour les opérateurs basés dans les pays à monnaie non convertibles).
- d. La disparité des politiques ne s'est pas réduite ces dernières années (notamment dans les filières riz), malgré la généralisation des programmes d'ajustement structurel.

1.3. La dynamique régionale actuelle n'est pas favorable au développement de la production

- a. Pour ce qui concerne les céréales, mais aussi plusieurs autres produits agricoles, les échanges régionaux portent davantage sur des produits importés que sur des produits locaux (en raison de l'importance des flux de réexportation)². De ce fait, les échanges ne valorisent pas les complémentarités régionales entre pays du Sahel et pays côtiers³.
- b. La plupart des pays de la région connaissent un déficit céréalier qui doit être comblé par des importations. Mais à l'heure actuelle, ce ne sont pas seulement ces déficits "objectifs" qui déterminent les achats sur le marché mondial : les écarts entre les cours mondiaux et les prix des céréales sur les marchés intérieurs sont une source de profits substantiels que les oligopoles marchands ont transformé en rente de situation avec l'appui de certains responsables des appareils d'Etat.

De ce fait, la dynamique régionale actuelle est basée sur l'accumulation commerciale et sur des situations de rente.

¹ Les politologues expliquent que les manifestations régionales des dirigeants africains ont avant tout pour but de renforcer leur pouvoir à l'échelle nationale. Voir notamment : BAYARD, Jean-François, *L'Etat en Afrique*, Paris, 1989 et CONSTANTIN, François, *Régionalisme international et pouvoirs africains*, *Revue Française de Sciences Politiques*, février, 1976. Voir également, ci-dessus, le texte de John IGUE.

² Dans le sous-espace Ouest (Gambie, Guinée, Guinée Bissau, Mali, Mauritanie, Sénégal), les céréales importées représentent, d'après nos estimations, 70% des flux régionaux de céréales (moyenne 1987/88 à 1989/90).

³ Dans le cas du bétail, on assiste (selon des modalités différentes au secteur céréalier) à un recul de cette complémentarité régionale avec la baisse de la part du Sahel dans l'approvisionnement en viandes des villes côtières.

c. Cette préférence à l'importation hypothèque le développement des productions régionales. À travers leurs effets sur le niveau des prix, les volumes commercialisés et les habitudes de consommation, les importations restreignent les possibilités de rémunération des producteurs et des transformateurs de céréales de la région. La dynamique régionale actuelle renforce donc les blocages qui pèsent sur la croissance de la production et sur sa mise en marché.

d. Le manque de soutien des filières céréalier locales ne se traduit pas pour autant par des gains substantiels pour les consommateurs et les Etats : les premiers doivent souvent faire face à des prix assez élevés ou instables des céréales, alors que les recettes publiques générées par les importations de ces denrées sont au total assez faibles.

1.4. Les intérêts pour le maintien de la dynamique régionale actuelle sont en réalité prépondérants

a. Dans le cas du sous-espace Ouest, que nous avons étudié de plus près, le scénario d'évolution tendancielle se traduit par un approfondissement du fossé entre la dynamique de la demande et celle de la production céréalier. La croissance des importations qui en découle est certes incompatible avec les ressources en devises des pays concernés, mais plusieurs raisons permettent de penser que l'aide extérieure continuera à combler les déficits extérieurs.

b. Dans chaque pays et à l'échelle régionale, la situation actuelle est le résultat d'un compromis entre les intérêts des différents agents économiques, essentiellement ceux qui ont un poids économique et politique important : les grands commerçants, les membres influents des administrations, les agences de coopération et les exportateurs des pays développés, ainsi que, dans une moindre mesure aujourd'hui, les consommateurs.

c. Du point de vue économique, cet équilibre d'intérêts s'écarte évidemment de l'optimum, mais considéré sous l'angle de la régulation d'intérêts sociaux, politiques et économiques différents, il permet de gérer les tensions et de tirer parti des situations de rente. En particulier, il permet que les politiques effectivement appliquées soient plus souples (notamment par le biais des échanges informels) que les politiques "affichées" (qui sont négociées avec les bailleurs de fonds). De ce fait, les principaux acteurs n'ont pas intérêt à de grandes modifications de ce compromis, caractérisé notamment par une situation de non coopération régionale.

1.5 L'intégration régionale, un débat mal posé ?

a. Comme le souligne Elliot BERG, c'est paradoxalement au moment où l'on est en mesure de faire le constat de l'échec des tentatives d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest que l'on assiste à un regain d'intérêt pour ce débat.

Faut-il pour autant s'appuyer sur l'abondante littérature produite sur ce thème, et plaçant les Etats au centre du processus, depuis les indépendances ? Au vu de ce qui précède, nous pensons que le débat se pose aujourd'hui en d'autres termes.

b. Nombre de dirigeants africains prennent la construction européenne comme modèle de sortie de crise ; or il faut bien reconnaître qu'aucune des conditions qui ont permis l'intégration européenne ne sont actuellement réunies en Afrique. En effet, comment parler d'intégration régionale alors que :

- le secteur agro-alimentaire se caractérise par une production faiblement commercialisée, des marchés étroits et peu concurrentiels, une productivité des filières locales (production,

transformation, stockage, transport) qui demeure insuffisante et, enfin, par une faible intégration économique des territoires nationaux.

- l'espace régional, dominé par les flux d'import/réexportation et marqué par la persistance de la disparité des politiques économiques, s'avère peu propice aux investissements dans la production et à la valorisation des complémentarités.
- les Etats, dont les modes de gestion sont en crise, se préoccupent davantage de la gestion des équilibres socio-économiques internes que de coopération régionale.

c. Les objectifs des modèles d'intégration régionale sont donc très éloignés de la réalité actuelle des économies ouest-africaines. Ce décalage conduit à des impasses lorsqu'il s'agit de traduire l'objectif d'intégration régionale par des actions concrètes.

2. DES ACTIONS DIVERSIFIEES POUR REPONDRE AUX DIFFERENTES DIMENSIONS DE LA COOPERATION REGIONALE

2.1. La nécessité de recentrer les actions de coopération régionale

a. Les actions de coopération régionale pensées jusqu'ici en termes d'intégration globale ne sont pas adaptées à la réalité des sous-espaces et aux besoins des opérateurs. Elles sont restées focalisées sur une approche englobante et normative (référence à l'uniformisation), privilégiant les espaces des Etats-Nations, la réglementation et les organisations multilatérales. Or, les Etats maîtrisent mal leur espace d'intervention, nombre d'organisations régionales sont devenues des freins à l'intégration et la réglementation n'est pas le principal obstacle rencontré par les opérateurs.

b. Faut-il pour autant rejeter toute action régionale? Certainement pas, car la situation de non coopération, caractéristique de la dynamique régionale actuelle, conduit à un scénario de dépendance assistée croissante. La coopération régionale sera donc un facteur déterminant d'une croissance soutenue du secteur agro-alimentaire (et donc de l'économie générale) de la sous-région, si elle parvient à combiner :

- des actions visant à réduire les effets négatifs de la dynamique régionale actuelle.
- des actions permettant un élargissement des débouchés de la production et, ainsi, une valorisation des complémentarités au sein de la région.
- des actions permettant des économies d'échelle (et rendant ainsi plus efficaces les investissements publics).

c. L'enjeu est donc de recentrer la coopération régionale sur des objectifs plus réalistes et plus adaptés aux besoins actuels des populations concernées. Les actions doivent chercher à infléchir la dynamique actuelle dans un sens plus favorable à la production et se donner l'intégration des économies de la région comme un objectif de plus long terme.

2.2. La réduction des nuisances

a. Dans le secteur céréalier, le principal phénomène régional néfaste au développement de l'agriculture est celui des réexportations, qui renforcent la concurrence exercée par les produits importés à l'encontre des denrées locales.

Les disparités de politiques économiques nationales constituant le principal stimulant de ces flux, un rapprochement des politiques, que nous appelons harmonisation, s'avère nécessaire. Cette harmonisation doit porter sur les politiques économiques extérieures, mais également sur les politiques de soutien ou de régulation interne des filières. Elle doit rechercher simultanément une libéralisation maîtrisée des marchés internes et une certaine protection à l'égard des denrées importées. Cette protection est rendue nécessaire par la faible compétitivité des filières de produits locaux et le niveau bas, et fortement fluctuant, des cours internationaux (de céréales). Cependant, elle n'a de sens que si elle est accompagnée d'efforts réels en faveur de l'amélioration des performances des filières locales.

b. Le dialogue sur les politiques ne peut se fixer comme objectif leur uniformisation (tel que, par exemple, un tarif extérieur commun), car les logiques spécifiques à chaque pays (dotations en ressources, équilibres socio-politiques, ...) sont trop dissemblables. Pour contourner cet obstacle, sur lequel ont achoppé la plupart des initiatives des organisations régionales, il faut rechercher une harmonisation des politiques¹ à l'échelle de groupes restreints de pays, en commençant éventuellement par des dialogues bilatéraux².

c. Le dialogue en vue des négociations globales à l'échelle régionale est, bien sûr, également nécessaire pour asseoir l'harmonisation des politiques de protection et la libéralisation des échanges à l'échelle de la sous-région. Il aura d'autant plus de chances de succès que les négociations par sous-espaces seront avancées.

2.3. L'élargissement des débouchés et la valorisation des complémentarités régionales

a. Le fonctionnement actuel des marchés des produits "vivriers" (étroitesse, organisation des commerçants en oligopoles, fortes fluctuations des prix, ...) hypothèque lourdement le développement de l'agriculture dans la sous-région, alors que celle-ci dispose d'un potentiel de croissance non négligeable.

b. Jusqu'à présent, la plupart des actions régionales visant un élargissement des marchés consistent en des réformes de réglementations administratives (p. ex., suppression de barrières tarifaires). Ce sont donc des actions ayant, en principe, un effet uniforme sur l'ensemble des territoires nationaux. Or, ces derniers, on l'a vu, ne correspondent pas à des espaces d'intégration économique homogène. Ainsi, certaines régions commercent très peu avec le reste du pays, ou avec les pays voisins, tandis que d'autres sont fortement reliées à des zones situées de l'autre côté de la frontière.

Dans les zones où le commerce transfrontalier est déjà intense, les modifications de la réglementation auront probablement peu d'impacts. Quant aux zones faiblement intégrées aux pays voisins par les échanges, la question réglementaire ne constitue pas leur principal handicap.

¹ L'harmonisation des politiques a fait l'objet d'un premier travail portant l'analyse comparative des politiques ; voir : COUSSY J. et HIBOU B. Variantes de politiques nationales des échanges extérieurs et marchés céréaliers en Afrique de l'Ouest. Analyse comparative dans le sous-espace Ouest. INRA-IRAM-UNB. Juillet 1991, 97p. Ce travail sera poursuivi au cours des prochains mois.

² Le dialogue sur les politiques devrait concerner également les politiques monétaires ; ici aussi, on touche aux équilibres socio-économiques de base et le rapprochement des points de vue sera nécessairement long. En revanche, des améliorations du règlement des échanges régionaux entre des pays aux systèmes monétaires différents peuvent être davantage réalisables (cf infra).

c. Pour être efficaces, les actions en faveur d'une intensification du commerce régional doivent donc changer d'échelle et se focaliser sur des zones plus restreintes : les bassins de production disposant d'un potentiel important et susceptibles de répondre à une partie de la demande existant dans les centres de consommation d'un pays voisin¹.

Il s'agit alors, de part et d'autre d'une frontière, de mettre en oeuvre un ensemble d'actions coordonnées : augmentation de la production, amélioration de la transformation (et de la qualité des produits), amélioration des infrastructures de transport² et de stockage, circulation de l'information sur les disponibilités, les prix, ... L'objectif est ainsi de stimuler le tissu des échanges frontaliers et le commerce régional à plus longue distance par des projets "filières" ou "développement rural intégré" transfrontaliers.

d. Ces actions, localisées dans les zones où le potentiel de complémentarités est élevé, peuvent être complétées par des mesures plus générales :

* Amélioration des mécanismes de financement des échanges régionaux, notamment en renforçant le rôle des banques commerciales. Les difficultés de règlement des transactions entre pays (dont plusieurs disposent de monnaies non convertibles) ne sont pas un obstacle insurmontable au commerce régional. Cependant, il est probable que les modalités actuelles du financement de ce commerce consolide les situations d'oligopole et, ainsi, hypothèque les possibilités de développement des échanges de produits locaux³.

* Développement des relations de bon voisinage, à l'instar du Nigeria qui a instauré une commission des frontières afin de parvenir, avec les pays voisins, à des accords sur une gestion commune des zones frontalières.

e. Ces projets transfrontaliers doivent contribuer à renforcer le poids économique des agents économiques impliqués dans les filières de produits locaux: producteurs, transformateurs, ... Au-delà de l'action des projets proprement dite, il s'agit de renforcer la capacité d'intervention dans les débats de politique économique des acteurs qui ont le plus intérêt à un processus régional fondé sur le développement des complémentarités.

f. L'harmonisation des politiques de protection et de régulation des marchés constitue, en plus d'un moyen de réduction des nuisances actuelles, une des conditions de l'élargissement des débouchés de la production.

2.4. Les économies d'échelle

a. Cette catégorie d'actions est celle que l'on retrouve le plus souvent dans les programmes de coopération régionale. Dans le secteur agricole, il s'agit notamment d'initiatives communes dans les domaines de la recherche agronomique, de la formation et, avec moins de succès, en matière d'investissements agro-industriels (usines d'engrais, ...).

¹ Dans le sous-espace Ouest, on peut citer les bassins de production suivants : Sud du Mali (pour l'approvisionnement de la Côte d'Ivoire); Guinée Forestière (pour la Côte d'Ivoire); Ouest du Mali (pour le Sénégal); Centre et Sud du Mali (pour la Mauritanie).

² Au cours du séminaire "Coopération Française" de Conakry, un rapide tour de table a conduit à identifier les tronçons suivants comme prioritaires : Siguiri - Bamako; Sikasso - Farke; Koundara - Tambacounda; Nara - Néma.

³ Sur cette question du financement, voir les débats du séminaire organisé très récemment à Dakar par le Club du Sahel.

b. Pour répondre aux besoins plus immédiats, des actions d'échanges d'informations doivent aussi être mises en oeuvre. Dans plusieurs pays de la région, les acteurs des filières (organisations paysannes, entrepreneurs privés, administrations, ...) manifestent le besoin d'échanger leurs expériences en matière de régulation des filières dans le nouveau cadre défini par la libéralisation. Des réunions régionales d'ampleur modeste et centrées sur des thèmes très précis peuvent ainsi rendre plus efficace les réformes entreprises, à des moments et des rythmes différents, par les Etats de la région.

c. Cette troisième catégorie d'actions régionales peut également comprendre les interventions concertées dans les négociations commerciales multilatérales. La définition et la défense d'une position commune aux pays de la région lors des négociations du GATT ou lors de la préparation de certains accords par produits peut consolider les efforts entrepris à l'échelle nationale en faveur du développement de l'agriculture.

2.5. Combiner les actions de coopération régionale avec les interventions nationales

Ces différentes actions de coopération régionale n'auront d'efficacité que si elles sont combinées à des actions nationales poursuivant le même objectif de développement de l'agriculture et du secteur agro-alimentaire : accroissement des quantités produites et commercialisées, diminution des coûts de revient des denrées alimentaires, amélioration de la qualité des produits, renforcement du poids économique des organisations de producteurs, amélioration de la transparence des marchés, ... Ces actions nationales doivent, elles aussi prendre en compte les spécificités des principales zones de production et la diversité des comportements des acteurs¹.

2.6. Les actions de coopération régionale réussiront si elles parviennent à associer cohérence et pragmatisme.

La cohérence est à rechercher entre les différents niveaux d'action (infra-national, national et régional) et entre les différents types d'interventions².

Le pragmatisme exprime la nécessité de conduire les actions de coopération régionale de façon non uniforme à la fois dans le temps et l'espace. Le calendrier de réalisation des actions sera notamment fonction du niveau de convergence des positions des partenaires. Leur localisation dépendra de l'ampleur des potentiels d'échanges (à partir, par exemple, de tel bassin de production situé à proximité de la frontière) ou de la qualité des relations entre deux (ou trois) Etats³.

¹ Voir GENTIL, Dominique, "Pratiques paysannes en matière de production, mise en marché et consommation", INRA-IRAM-UNB, janvier 1991, 24p.

² Par exemple, un projet transfrontalier de filières aura d'autant plus de chances d'aboutir qu'un processus de dialogue sur les politiques économiques sera engagé entre les deux Etats concernés.

³ On rejoint ici la position de M. BERG qui souligne les lourdeurs (voire l'inefficacité) des processus de coopération régionale où le consensus est la règle et qui donc progressent au rythme de l'Etat le moins enthousiaste (cf BERG, Elliot, op. cit., p. 25).

3. LES IMPLICATIONS POUR LES AGENCES DE COOPÉRATION

Ces implications sont directement reliées aux axes de coopération régionale esquissés précédemment.

3.1. Contribuer à l'harmonisation des politiques

a. Les agences de coopération peuvent exercer une action non négligeable pour réduire les nuisances exercées par la disparité actuelle des politiques, dans la mesure où elles jouent un rôle important dans l'orientation des politiques économiques en Afrique de l'Ouest.

b. L'harmonisation des politiques des pays ouest-africains doit commencer par l'harmonisation des politiques de coopération des pays du nord. La concertation entre les agences de coopération à propos de leurs actions régionales doit être intensifiée. Dans cette perspective, le concept de sous-espace nous semble particulièrement bien adapté, car il garantit que le dialogue porte sur des problèmes concrets d'intérêt commun. Afin de renforcer les démarches de dialogue entre pays des sous-espaces, il importe que cette concertation soit décentralisée et que des contacts étroits se nouent entre les représentants locaux des agences afin d'examiner de près la cohérence des actions.

Cette recherche de cohérence concerne les actions régionales des agences de coopération, mais également leurs actions nationales qui pourraient être systématiquement évaluées au crible de la cohérence régionale.

c. Le Club du Sahel et le CILSS ont un rôle particulier à jouer dans l'élargissement de ce dialogue. Mais leur action est actuellement limitée car, d'une part, elle ne se s'étend pas aux pays côtiers et, d'autre part, elle est confinée aux politiques agricoles et alimentaires. Des moyens doivent être trouvés pour dépasser ces limites car l'harmonisation des politiques agricoles passe aujourd'hui par une meilleure cohérence des politiques macro-économiques.

d. L'harmonisation des politiques de protection et la libéralisation des échanges régionaux nécessitera d'être concrétisée par des accords plus globaux au niveau régional. Quelle sera l'instance régionale qui sera en mesure d'exercer un contrôle sur le respect de ces accords (peut-on compter sur les organisations régionales actuelles?) et quelle sera la forme d'implication des agences de coopération?

3.2. Appuyer le développement des échanges régionaux

a. L'appui aux actions d'élargissement des marchés et de valorisation des complémentarités se heurte à l'inadaptation des outils dont disposent les agences pour traduire dans les actes leurs réflexions régionales. En effet, elles recourent prioritairement au cadre des organisations régionales, alors que l'efficacité de celles-ci est remise en cause et que les besoins sont au niveau de la coopération bi ou multilatérale entre acteurs publics, coopératifs ou privés.

b. Les agences ont donc à mettre en oeuvre de nouvelles formes d'intervention : par exemple, comment financer une opération portant conjointement sur les filières agricoles de Haute Guinée et de Mali Sud sans créer une nouvelle organisation régionale ? Cependant, on peut, sous certaines conditions, envisager d'utiliser le cadre des organisations inter-gouvernementales ouest-africaines pour mettre en oeuvre les projets transfrontaliers évoqués plus haut.

3.3. Renforcer les liaisons entre les projets, la recherche et la formation

Les actions visant la réalisation d'économies d'échelle relèvent le plus souvent d'organisations inter-gouvernementales (O.I.G.). Face à la multiplication de ces organisations et à l'échec de beaucoup d'entre elles, les agences de coopération ont à rendre leurs appuis plus sélectifs. Les efforts de restructuration des O.I.G. concernées par la recherche et la formation doivent notamment aboutir à des liaisons beaucoup plus fortes qu'aujourd'hui entre, d'une part, les projets de coopération régionale et, d'autre part, la formation d'étudiants et les travaux des chercheurs ouest-africains.

***LES DIMENSIONS SOCIO-POLITIQUES DE L'INTEGRATION
REGIONALE EN AFRIQUE DE L'OUEST***

John O. IGUE

La question de l'intégration régionale est désormais préoccupante en Afrique de l'Ouest. Elle est devenue, au même titre que la démocratie, l'une des conditionnalités de l'aide aux pays du Tiers-Monde en général et de l'Afrique en particulier¹. Mais autant le débat démocratique est récent, autant celui relatif à l'intégration régionale est ancien. En effet, c'est depuis l'éclatement des empires coloniaux (A.O.F. et A.E.F. notamment) que la nécessité de l'intégration régionales s'est faite sentir. Elle s'est concrétisée en Afrique de l'Ouest et Centrale d'abord par les unions douanières (U.D.E.A.C. en 1964, U.D.E.A.O. en 1966), ensuite par de véritables entreprises d'intégration en Afrique de l'ouest (C.E.A.O. en 1973, C.E.D.E.A.O. en 1975...).

Mais si le processus démocratique progresse à grands pas sur le continent, celui relatif à l'intégration régionale piétine. On pourrait même dire que cette question est en voie de régression en dépit de sa nécessité. C'est sûrement pour lui donner un nouveau souffle que les agences d'aide se mêlent désormais à ce débat qui ne les avait jamais intéressées. La plupart de ces agences avaient jusqu'ici fait le jeu des Etats pris individuellement hypothéquant par là les chances d'une véritable intégration régionale en Afrique. L'échec de la vieille Communauté Economique de l'Afrique de l'Est (C.E.A.E.) est imputable aux contradictions entre partenaires au développement des pays membres. De ce point de vue, l'expérience socialiste de la Tanzanie, malgré l'estime dont jouissait Julius Nyerere sur le plan international, a été très mal appréciée en Occident.

Pourquoi les agences d'aide ont-elles désormais changé d'attitude vis-à-vis de la question de l'intégration régionale ? la réponse passe par deux considérations :

- la construction de l'Europe appelée à se concrétiser bientôt;
- et l'éclatement du bloc socialiste.

Ces deux événements ont également favorisé l'avènement de la démocratie. Les luttes pour la démocratie ont révélé deux choses :

- la fragilité des Etats hérités de la colonisation dont la sécurité a toujours dépendu jusqu'ici de l'ancienne métropole;
- la nécessité de construire désormais des espaces politiques beaucoup plus solides et davantage solvables que les Etats coloniaux. Ce dernier aspect est important pour que le processus démocratique actuel puisse s'enraciner profondément.

Dans ce contexte, le débat relatif à l'intégration prend une portée plus générale. Malheureusement, le contenu du discours économique sur l'Afrique n'a pas vraiment changé. C'est de cette manière que l'on peut interpréter le débat animé par Elliot Berg sur la stratégie d'intégration économique en Afrique de l'Ouest au cours du dernier forum Club du Sahel sur l'avenir du Sahel, le 9 septembre dernier à Paris.

¹ Discours de M. Dumas, Ministre français des Affaires Extérieures au Club des Entrepreneurs africains à la Rochelle en septembre 1991.

Ce débat a tourné autour de trois points essentiels :

- . les différentes alternatives d'intégration économique ;
- . les ressources de l'intégration (migrations, monnaie, fragilité économique de l'Afrique de l'Ouest par absence d'un véritable pôle de développement, etc...) ;
- . les limites de l'intégration, en l'occurrence la nature rentière des Etats africains.

En réalité, ces trois aspects ne reflètent que les préoccupations des agences d'aide et de quelques décideurs africains. De ce point de vue, le débat paraît quelque peu biaisé dans la mesure où il occulte totalement l'engagement concret des populations africaines elles-mêmes dans l'intégration régionale.

La meilleures manières d'introduire un tel débat serait de partir des préoccupations des populations africaines. On pourrait alors se demander :

1. si les populations africaines ont une tradition d'intégration régionale;
2. si la nature des Etats précoloniaux ainsi que leur fonctionnement ont permis la constitution d'un véritable marché commun;
3. enfin, si les Etats hérités de la colonisation sont capables de favoriser l'intégration régionale.

Pour répondre à la première question, on peut rappeler que pendant la période précoloniale, les populations africaines avaient parfaitement conscience de la diversité de leur environnement tant du point de vue des ressources naturelles que culturelles. Cette conscience avait favorisé un profond brassage des populations qui apparaît très nettement dans l'histoire des différents peuples. Ce brassage est resté permanent en dépit des barrières introduites par la colonisation. Pour s'en convaincre, on peut se référer à l'abondante littérature existant sur les migrations de populations. Celle-ci révèle plusieurs formes de déplacements tant à courte qu'à longue distance : transhumance Peul ; migration marchande ; déplacement des paysans à la recherche de bonnes terres ; migration des pêcheurs à la recherche d'eaux riches en poissons ou de chasseurs vers de nouvelles sources de gibier.

Les brassages de populations qui résultent de ces différentes migrations sont à nos yeux un élément essentiel de la politique d'intégration régionale. En effet, ces différentes formes de migrations ont servi de base à la mise en valeur d'importantes régions économiques et au développement des échanges régionaux (commerce de la cola, du bétail, de poisson séché et fumé en particulier entre pays sahéliens et côtiers...). A partir de ces échanges, il s'est développé dans la sous-région des politiques économiques fondées sur l'existence des monnaies à pallier : monnaie locale (manille ou pièce de tissu), monnaie régionale (cauri), monnaie internationale (or, pépites d'or).

La nature des Etats précoloniaux est également intéressante à analyser en raison de la diversité de leur taille, de leur mode de fonctionnement et de leur assise économique.

Au départ, étaient apparues les grandes formations politiques tels que les empires de l'époque médiévale. En disparaissant, ces empires ont laissé derrière eux une forte tradition d'unité constituée par les grandes familles aujourd'hui éparses dans la zone sahélienne et aussi dans certains Etats côtiers : exemple des Toure ayant une forte emprise sur le commerce de la cola, des Ouattara, particulièrement puissants dans les principaux noeuds commerciaux, des Coulibaly et des Traoré qui contrôlent d'importants marchés de bétail et d'or. L'existence de ces grandes familles constituant de puissantes confréries marchandes n'a pourtant jamais été évoqué comme facteur d'unité et de dynamisme de la sous-région.

Aux grands empires médiévaux ont succédé des micro-Etats, par suite des rivalités entre les princes. Ces micro-Etats sont encore plus petits que les territoires hérités de la colonisation. Le Bénin actuel, malgré sa superficie de 112.662 km², en compte plus d'une vingtaine. Comment ces petites entités politiques ont-elles géré leur économie ? Leur histoire atteste le désengagement complet des chefs de toute préoccupation économique majeure, exceptés dans les Etats esclavagistes dont la formation et le développement ont coïncidé avec l'installation des comptoirs commerciaux le long des côtes. Dans les autres Etats, le secteur économique était entièrement contrôlé par les corporations de métiers et de marchands totalement indépendantes et disposant d'une envergure suffisante pour contourner les contraintes de l'exiguïté territoriale. C'est avec la formation de ces micro-Etats que s'est développé le système de caravanes en Afrique de l'Ouest. Les dignitaires de ces micro-Etats n'ont jamais entravé le déplacement de ces caravanes; ces dernières bénéficiaient plutôt de leur protection. Le déplacement incessant des caravanes a débouché sur la création d'importants marchés-étapes dont l'existence favorisait l'écoulement des produits agricoles de ces petites entités politiques. Les chefs de ces micro-Etats vivaient des dons qu'apportaient les voyageurs. Ces dons étaient réguliers et suffisamment importants pour permettre à la Cour d'être à l'abri de la pénurie.

C'est dans ce système d'économie intégrée qu'est intervenue la colonisation. Celle-ci s'est d'abord manifestée par le développement des comptoirs commerciaux et l'apparition de l'économie de traite dont le fonctionnement a reposé pendant longtemps sur la traite négrière.

L'économie de traite dans la zone où elle s'est enracinée a eu pour première conséquence d'intéresser les chefs locaux à la gestion économique, en particulier dans les principaux Etats esclavagistes que sont le Danhome, l'Ashanti, l'Akwapim et le Bénin. En effet, les chefs de ces Etats devinrent des intermédiaires incontournables pour la mobilisation des ressources nécessaires au développement du commerce de traite. Ce fonctionnement n'a pas véritablement changé avec l'apparition des colonies et la mise en place des Etats modernes. On est alors passé d'une économie précoloniale fondée sur des structures libérales à une économie d'Etats rentiers durant la colonisation.

La question qui se pose actuellement est de savoir si dans le contexte des Etats rentiers, il est possible de réaliser effectivement l'intégration régionale. A notre avis, la réponse est forcément négative dans la mesure où les structures de gestion de ces Etats sont en contradiction avec les préoccupations d'intégration :

- système monétaire largement tributaire de la métropole, généralement favorable au transfert des ressources sans contrepartie ;
- structure économique de dépendance ;
- similarité des économies marquée par la monoproduction des Etats, compromettant la complémentarité de production qui serait la garantie d'un bon fonctionnement du marché régional ;
- caractère dualiste des économies entre un secteur moderne bien structuré et répondant à la logique d'économie de traite et un secteur traditionnel non moins structuré, mais perpétuant vaille que vaille les anciennes structures d'économie libérale sans frontières de la période précoloniale.

Par rapport à ces différentes contradictions, comment peut-on envisager l'avenir ? D'abord, il paraît opportun de valoriser les forces productives africaines encore existantes. Les études IRAM-UNB-INRA ont suffisamment montré le dynamisme de ces forces dans l'espace Ouest-africain, qui se manifeste par l'existence de sous-espaces, d'une part, et le développement des périphéries nationales, d'autre part.

Ensuite, il faut s'attaquer à la question monétaire devenue désormais incontournable. Là aussi les solutions à envisager peuvent aller dans deux directions :

- la création des monnaies palliers tel que l'avaient pratiqué nos ancêtres ;
- la mise sur pied d'un système monétaire unique sous la protection de l'Ecu européen. Cette solution aurait l'avantage d'offrir à la sous-région la possibilité d'être mieux intégrée au marché européen et de bénéficier des mécanismes de fonctionnement d'un marché unique. A terme, cette solution peut permettre à l'Afrique noire d'avoir deux systèmes monétaires solides, étant entendu que le Rand Sud-africain jouera aussi un rôle important.

Enfin, on ne pourra jamais régler la question d'intégration régionale sans changer la nature des Etats hérités de la colonisation. Ces Etats doivent cesser d'être des Etats rentiers largement tributaires de l'économie de traite et d'un système de régulation fondé sur la distribution des richesses entre les membres du clan gouvernemental pour devenir de véritables Etats modernes. Ils doivent pour cela avoir une assise économique solide et équilibrée à partir d'une production de masse fondée sur les besoins réels de leurs populations. C'est à partir de ces besoins réels que de véritables entreprises peuvent voir le jour et faire le jeu d'un véritable marché régional.

ECHANGES POLITIQUES AGRICOLES ET DYNAMIQUES DES ESPACES REGIONAUX EN AFRIQUE DE L'OUEST

Programme d'étude et de recherche
INRA-IRAM-UNB 1989-1991

Liste des publications au 30/11/1991

Documents généraux

COSTE, J., EGG, J., (éd.) et al. - Echanges céréaliers et politiques agricoles dans le sous-espace Ouest (Gambie, Guinée, Guinée Bissau, Mali, Mauritanie, Sénégal) : Quelle dynamique régionale ? Rapport de synthèse, IRAM, INRA-ESR, UNB. - Paris, Club du Sahel/OCDE, Ouagadougou, CILSS, 217p. + ann. avril.

COSTE, J., EGG, J., (éd) et al - Cereals trade and agricultural policies in the western sub-market (Gambia, Guinea Bissau, Guinea, Mali Mauritania, Senegal) : Regional processes and the for integration, IRAM, INRA-ESR, UNB. - Paris, Club du Sahel/OCDE, Ouagadougou, CILSS, 209p. + ann, may 1991.

Etudes spécifiques

COUSSY, J. et HIBOU, B. - Variantes de politiques nationales des échanges extérieurs et marchés céréaliers en Afrique de l'Ouest. Analyse comparative dans le sous-espace Ouest. - INRA-IRAM-UNB, Paris, 97p., juillet 1991.

DAVIRON, B. - Les prix des céréales à l'exportation vers les pays d'Afrique de l'Ouest. - INRA-IRAM-UNB, Paris, 36p., juillet 1991.

DIAZ CORVALAN, P. - Prix et coûts de transport dans le sous-espace Ouest (Gambie, Guinée, Guinée Bissau, Mali, Mauritanie, Sénégal). - INRA-IRAM-UNB, Paris, 50p., document de travail, juin 1991.

GENTIL, D. - Pratiques paysannes en matière de production. Mise en marché et consommation. - INRA-IRAM-UNB, Paris, 24p., document de travail, janvier 1991.

HIBOU, B. - Analyse comparée des politiques de protection et de régulation des marchés céréaliers ouest-africains : le cas des pays du sous-espace Ouest. - INRA-IRAM-UNB, Club du Sahel/OCDE, Ministère de la Coopération, Paris, octobre 1990, 77 p.

LAMBERT, A. - Les grands acteurs du commerce du riz face à la libéralisation en Guinée. - INRA-IRAM-UNB, Paris, 52p., août 1991.

LOMBARD, J. - Echanges régionaux et pratiques de production - consommation des paysans au Sénégal : les cas du Sine Saloun et des Terres Neuves. - INRA-IRAM-UNB, Club du Sahel/OCDE, Ministère de la Coopération, Paris, juillet 1990, 95p.

OULD DIDI, H. - La libéralisation de la filière riz en Mauritanie. - INRA-IRAM-UNB, Club du Sahel/OCDE, Ministère de la Coopération, Paris, mai 1990, 111p.

Articles et communications

EGG, J. et IGUE, J. - Espaces régionaux d'échanges et politiques agricoles en Afrique de l'Ouest. - Communication au séminaire du CIRAD - Club du Sahel/OCDE "L'avenir de l'agriculture des pays du Sahel", Montpellier, 12-14 septembre 1990, 8p.

Echanges céréaliers et politiques agricoles dans le sous-espace Ouest (Gambie, Guinée, Guinée Bissau, Mali, Mauritanie, Sénégal). Note d'actualisation 1990/91. - INRA-IRAM-UNB, Club du Sahel/OCDE Rencontre de Bamako, 13p., mai 1991.

Echanges céréaliers et politiques agricoles dans le sous-espace Ouest (Gambie, Guinée, Guinée Bissau, Mali, Mauritanie, Sénégal). Quelles perspectives ? Note sur le scénario tendanciel et sur les variantes de politique économique. - INRA-IRAM-UNB, Club du Sahel/OCDE Rencontre de Bamako, 23p., mai 1991.

Cereals trade and agricultural policies in the western sub-market (Gambia, Guinea, Guinea Bissau, Mali, Mauritania, Senegal). What prospects? Statement on the trends scenario and economic policy variants. - INRA-IRAM-UNB, Club du Sahel/OECD, Bamako Conference, 25p., May 1991.

EGG, J.; IGUE, J. et COSTE J. - Quelle approche de la Coopération régionale en Afrique de l'ouest ? Réflexions à partir des travaux de l'équipe INRA-IRAM-UNB, Club du Sahel/OCDE Groupe de réflexion inter-donateurs, Bruxelles, 4-6 décembre 1991, 16p.

EGG, J.; IGUE, J. et COSTE J. - Approaches to regional cooperation in west Africa. Discussion based on work conducted by INRA-IRAM-UNB, Club du Sahel/OECD Donor's Advisory Group meeting, Brussels, December 4-6, 1991, 16p.