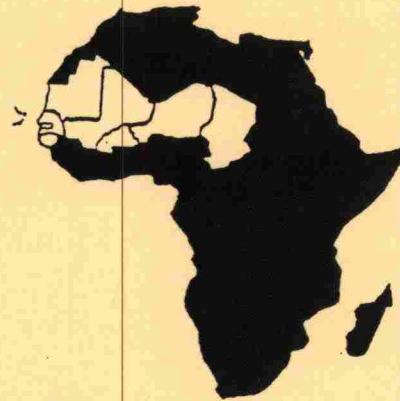


Club du Sahel

OCDE

CILSS



Document de travail
SAH/D(92)397

*Conférence sur l'intégration des marchés agricoles
en Afrique de l'Ouest : enjeux pour les pays sahéliens
et leurs partenaires commerciaux*

Saly Portudal, Sénégal, décembre 1992

*Principaux résultats des travaux du CILSS et du Club du Sahel
sur les espaces régionaux en Afrique de l'Ouest*

Décembre 1992

Diffusion générale

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 du 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 (Bibliothécaire)
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

**CONFERENCE SUR L'INTEGRATION DES MARCHES AGRICOLES EN
AFRIQUE DE L'OUEST : ENJEUX POUR LES PAYS SAHELIENS ET
LEURS PARTENAIRES COMMERCIAUX**

Saly Portudal, Sénégal, décembre 1992.

**PRINCIPAUX RESULTATS DES TRAVAUX DU CILSS ET DU CLUB DU SAHEL
SUR LES ESPACES REGIONAUX EN AFRIQUE DE L'OUEST**

(exposé présenté par Jean Guilmette lors de la séance inaugurale)

Cet exposé s'inspire notamment du document Cilss/Club du Sahel SAH/D(92)392, "Sécurité alimentaire et développement agricole en Afrique de l'ouest : qu'attendre de l'intégration régionale ?" Août 1992, ainsi que du document SAH/D(91)382, Intégration économique en Afrique de l'Ouest, problèmes et approches, par E. Berg.

PRINCIPAUX RESULTATS DES TRAVAUX DU CILSS ET DU CLUB DU SAHEL SUR LES ESPACES REGIONAUX EN AFRIQUE DE L'OUEST

L'objet de cette présentation n'est pas de revenir en détail sur les travaux entrepris par le CILSS et le Club du Sahel sur les politiques céréalières et sur les espaces régionaux, qui sont bien connus. Les participants pourront en trouver une description détaillée, de même qu'une liste des publications, dans la note distribuée lors de cette réunion.

Mais il nous paraît nécessaire de focaliser notre intervention sur les résultats essentiels auxquels nous sommes arrivés.

*

Les pays sahéliens et leurs partenaires des agences d'aide ont progressivement découvert, au cours des années 80, les conséquences des stratégies d'autosuffisance alimentaire et des politiques trop exclusivement centrées sur le rôle de l'Etat. Sur le plan vivrier, ces politiques se sont traduites par la faillite des organismes publics chargés de gérer la production et par le développement d'un double marché : un marché administré étroit et un vaste marché privé peu performant parce que condamné à travailler dans la semi-clandestinité. Ces dysfonctionnements ont certainement contribué à la stagnation de l'agriculture vivrière et à la croissance des importations alimentaires. Et c'est toute la politique agricole et alimentaire qui s'est progressivement vue remise en question au début des années 1980.

Les politiques d'ajustement structurel ont rétabli une gestion plus rigoureuse des finances publiques et ont contraint les Etats à se désengager, bon gré, mal gré, de certains secteurs de la vie publique et de l'économie. Elles n'ont en revanche guère débouché sur de nouvelles stratégies de développement et la crise des politiques agricoles reste aujourd'hui entière dans la plupart des pays ouest-africains.

C'est dans ce contexte que l'idée d'intégration régionale revient en force. S'agit-il d'une nouvelle fuite en avant, inspirée d'une vision toute théorique des bienfaits supposés de l'intégration régionale ? Ou bien les pays ouest-africains et leurs partenaires adopteront-ils, cette fois, une approche pragmatique, progressive et fondée sur les atouts réels de la région et de ses populations ?

*

LE PREMIER RESULTAT DES TRAVAUX EST L'INTRODUCTION DE LA NOTION DE SOUS-ESPACES DE CONCERTATION

Dans la région sahélienne, la dimension régionale du problème alimentaire, évoquée à Nouakchott en 1979, est revenue à l'ordre du jour en 1986 lors du Colloque de Mindelo, lorsque les participants se proposèrent d'étudier la création "d'un espace céréalier régional protégé". On croyait alors que l'on pourrait avancer vite, que les Etats de la région étaient convaincus de l'intérêt de la coopération régionale, et l'on ne s'interrogeait guère sur les véritables mécanismes du commerce régional.

Pourtant, une première exploration de l'idée d'espace régional mettait d'emblée en évidence que les divergences de logique et d'objectifs des politiques céréaliers des pays de la région rendaient impossible la création à court terme d'un espace régional unifié et que, sur le chemin de l'intégration régionale, il fallait commencer par promouvoir des **espaces de concertation** où les pays pourraient réfléchir ensemble à leurs politiques et leur cohérence.

Les travaux entrepris sur cette base ont été au centre d'un nouveau séminaire de synthèse, en novembre 1989 à Lomé. Ce séminaire a permis plusieurs avancées significatives dans la compréhension des phénomènes régionaux :

- Si les pays sahéliens constituent une zone pertinente pour certaines questions (notamment agro-écologiques et de gestion des crises alimentaires), cette zone est trop restreinte dès lors que l'on aborde les questions de commerce agro-alimentaire et, plus généralement, de développement. Dans ces domaines, on constate en effet que les pays sahéliens entretiennent des liens étroits avec leurs voisins côtiers. Aussi bien, pour pouvoir **intervenir** de façon pertinente dans les pays du CILSS, on doit être en mesure de comprendre ce qui se passe **dans l'ensemble de l'Afrique de l'ouest**.
- Mais les pays du CILSS et leurs voisins côtiers forment un groupe de 18 pays, bien trop étendu pour permettre un réel partage d'intérêt et donc un processus de discussion motivée ; il faut donc **scinder cet espace-cible en plusieurs "sous-espaces"** au sein desquels les relations commerciales, mais aussi historiques, géographiques, humaines... liant les pays sont plus fortes. Dans ces sous-espaces, les **interactions entre politiques de pays voisins sont particulièrement intenses**.

Le séminaire a donc mis en avant la notion de "sous-espace", espace fonctionnel d'étude et de dialogue, dans lequel peuvent être posés les problèmes concrets de coopération régionale. Les Secrétariats du CILSS et du Club du Sahel ont alors poursuivi leurs travaux selon plusieurs approches complémentaires, et avec l'appui de la cellule Cinergie, lancée pour assurer un lobby actif en faveur de l'intégration régionale entre le Sahel et la Côte.

Le second progrès accompli au fil des travaux sur les espaces régionaux, en particulier sur le sous-espace "ouest", est d'apporter...**UNE VISION PLUS PRÉCISE ET PLUS RÉALISTE DES PHÉNOMÈNES RÉGIONAUX**.

Passons en revue quelques constats :

Premier constat : la plupart des échanges transfrontaliers de céréales se font en marge ou en violation du droit

Il s'agit : - soit de commerce de proximité de part et d'autre d'une frontière, qui se fait en marge du droit parce qu'il serait trop contraignant de suivre les procédures officielles.

Dans le cas des céréales du sous-espace "ouest", il s'agit essentiellement du mil et du sorgho, qui quittent le Mali à destination de la Côte d'Ivoire, du Sénégal ou de la Mauritanie. Si la région produit 70 % de ses besoins en céréales, cette production est largement auto-consommée, et moins de 20 % de la production locale sont mis en marché. Les flux régionaux sont limités par les coûts élevés de collecte et d'acheminement, et la faiblesse de la demande solvable pour ces produits. Ces flux représentent moins de 3 % de la production régionale.

- soit de commerce clandestin, c'est-à-dire tirant son origine d'une violation délibérée du droit.

Le riz est produit par plusieurs pays du sous-espace "ouest", dont certains ont lourdement investi dans l'irrigation. Ces pays taxent les importations pour limiter la concurrence du riz du marché mondial, beaucoup moins coûteux que le riz local. D'autres pays ont choisi de ne pas investir dans la riziculture et importent librement le riz. Le différentiel de prix créé artificiellement par l'hétérogénéité des politiques économiques et monétaires peut être important et il rend attrayant le commerce transfrontalier : les flux de réexportations clandestines dépassent ainsi 10 % du total des importations de riz, et certains pays ont fait de ce commerce une "spécialité nationale".

Second constat : Les coûts des échanges sont très élevés

Plusieurs facteurs accroissent les coûts des échanges au sein de la région. Les infrastructures de communication sont défaillantes : n'est-il pas effarant de constater que des six pays du sous-espace "ouest", seuls le Sénégal et la Gambie sont reliés par une route bitumée ?

En outre, les taxes formelles et informelles compliquent les circuits d'échanges et diminuent la compétitivité des productions locales : l'exemple des exportations de bétail vers la Côte d'Ivoire est à cet égard édifiant.

Troisième constat : Les politiques ont mal fonctionné. Il existe un grand décalage entre les politiques énoncées et les mesures réellement appliquées

Un premier fossé sépare les politiques "raisonnables" imposées aux Etats par la communauté internationale des politiques auxquelles aspirent réellement ces Etats.

C'est ainsi que le Sénégal, tout en protestant de sa bonne foi, outrepasse le quota d'importation de riz qu'il s'est fixé en accord avec ses bailleurs de fonds (qui s'élève à 340.000 tonnes), en important clandestinement de la Gambie voisine (jusqu'à 50.000 tonnes de riz, selon les années).

Un second fossé sépare les politiques des différents pays d'un même sous-espace. A l'opposé des discours sur l'intégration régionale, les gouvernements adoptent des politiques nationales sans rechercher une cohérence porteuse de spécialisation et de développement des avantages comparatifs.

Les Etats ont parfois assis leur stratégie interne sur un positionnement régional qui leur était favorable. On peut ainsi identifier un certain nombre de comportements nationaux bien typés au sein de l'Afrique de l'ouest :

- relative autarcie dans certains cas (l'Etat guinéen vivant de la rente que lui procurent ses matières premières, ou la Mauritanie) ;
- exploitation d'une "rente de voisinage" due à la présence d'un voisin plus riche ou plus grand : c'est le cas de la Gambie avec le Sénégal, et du Bénin avec le Nigéria ;
- exploitation de sa richesse relative par la Côte d'Ivoire, qui importe la main-d'œuvre sahélienne bon marché pour développer son économie de plantation ;
- exploitation de la zone Franc par le jeu des monnaies pour le Nigéria ;
- et enfin, captation collective de financements par la prolifération d'organisations régionales...

En revanche, on chercherait en vain des pays ayant mis volontairement une partie de leurs ressources et de leurs rentes naturelles au service de leur voisin, dans un dessein de développement régional intégré.

Les diagnostics établis reflètent également l'impuissance des institutions régionales qui devaient en principe conduire les Etats à se concerter et à coopérer. Les déclarations et initiatives prônant la coopération régionale sont nombreuses. Mais rares sont les actes prouvant que l'on assiste à un véritable renouveau de la coopération entre Etats.

Un troisième fossé sépare les régimes politiques actuels du fonctionnement réel de leur société. Il montre l'urgence - et la difficulté - de l'avènement d'un véritable état de droit.

Une part importante de la population des pays ouest-africains n'est pas définitivement intégrée dans "l'économie formelle" et peut facilement échapper à l'emprise de l'Etat si elle constate que les inconvénients de l'économie formelle sont supérieurs à ses avantages. C'est en particulier le cas de certains commerçants : ainsi, en 1990, alors que le gouvernement malien subventionnait les exportations de céréales, la majeure partie des exportations est restée hors du circuit officiel... les commerçants préférant un anonymat confortable à une prime aux lendemains incertains.

Quatrième constat : la rationalité des acteurs dominants ne conduit pas la région sur la voie du développement de ses capacités productives

Les Etats ouest-africains sont encore jeunes et fragiles. Ils ont réalisé d'immenses progrès dans l'affirmation de leur existence, mais les mesures adoptées ne vont pas toujours dans le sens de l'intérêt de la nation, la nation étant considérée ici comme l'espace de solidarité et de développement de toute les populations.

Au contraire, les mesures servent souvent les groupes de pression les plus influents, qui sont les fonctionnaires, les consommateurs urbains et les commerçants. Ces trois groupes, dont le poids politique est très supérieur à celui des producteurs, ont intérêt, pour des raisons diverses, à favoriser les importations bon marché de produits alimentaires.

Les stratégies des Etats sont souvent apparues décisives dans les dynamiques observées. Dans les faits, il s'est fréquemment avéré plus facile de prélever des rentes sur les relations avec l'extérieur (aide, exportations de produits tropicaux, importations) que sur l'économie locale ou régionale.

*

Ces différents constats nous conduisent à nous interroger sur les *ENJEUX ET les LIMITES DE L'INTEGRATION REGIONALE*

Les espaces géographiques de l'Afrique de l'ouest ne sont pas aussi cloisonnés qu'on l'a longtemps supposé. Les populations, qui habitent les frontières, celles qui migrent, et les commerçants entretiennent toujours des réseaux d'échange au sein de l'Afrique de l'ouest.

Ces échanges sont un facteur de sécurité alimentaire, puisqu'ils facilitent la circulation des produits. Mais, dans l'état actuel des choses, le système d'échange est également une source de dépendance accrue, car il favorise davantage la pénétration des produits importés depuis le marché mondial que l'expansion des productions locales.

Dans la dynamique actuelle, le commerce régional matérialise donc plus les discordances des politiques nationales que le jeu des avantages comparatifs entre zones de production de la région. Paradoxalement, une plus grande intégration, passant par une harmonisation des politiques, pourrait se traduire, au moins dans un premier temps, par une réduction des flux transfrontaliers !

Dans la période actuelle de transformation que connaît l'Afrique, les Etats vivent dans le court terme. La prise en compte des potentialités régionales à long terme ne peut venir que des groupes qui investissent dans l'économie, en premier lieu les agents de la société civile et, de manière différente, les agences d'aide. Celles-ci peuvent en particulier exercer une influence positive sur les politiques des Etats en donnant à leurs programmes de coopération un cap qui intègre les préoccupations régionales, et en conservant ce cap de manière durable.

- QUE FAIRE ?

*

LA COOPERATION REGIONALE EN AFRIQUE DE L'OUEST : QUEL PROGRAMME D'ACTION ?

Retenons ici trois grands domaines d'action pouvant inspirer les responsables nationaux comme ceux des agences d'aide.

1) *CONTRIBUER AUX EVOLUTIONS SOCIALES ET POLITIQUES QUI SONT LA CLEF DES BLOCAGES ACTUELS*

Il faut d'abord veiller à conserver les acquis de paix et de liberté de la région, si précieux et si rares dans les autres régions de l'Afrique. En conséquence, toute action susceptible de rapprocher et de co-gérer les intérêts de deux ou de plusieurs pays devrait être prise en considération.

Demandons-nous par exemple si la régie ferroviaire Abidjan-Niger, dont les dysfonctionnements sont patents depuis qu'elle a été scindée en deux organismes nationaux indépendants, reçoit plus ou moins de financements depuis qu'elle s'est dédoublée...

De manière plus globale, la question des relations économiques entre les pays de la Zone franc et leurs voisins mérite une grande attention : il ne fait aucun doute que les régions dans lesquelles le potentiel d'échanges est le plus important en Afrique de l'ouest, où le peuplement est le plus dense, comprennent le plus souvent à la fois des pays de la Zone franc et des pays hors zone, en particulier le Nigéria et le Ghana. Plusieurs agences d'aide ont montré récemment qu'elles sont bien conscientes de cette situation. Le développement des relations entre pays anglophones et francophones, notamment dans le domaine monétaire, constitue donc une variable importante de l'avenir de la région.

En second lieu, la progression vers la construction régionale nécessite que **les Etats et les sociétés continuent leur processus de maturation** : consolidation de l'état de droit, libéralisation de l'économie... Il est notamment très important que se constituent peu à peu des lobbies pour le développement économique, c'est-à-dire organisés autour de la défense d'intérêts "productifs", porteurs de développement : syndicats agricoles, organisations du secteur privé, etc. Une modernisation de l'administration serait également souhaitable.

Enfin, **la libre-circulation des idées, des personnes et des biens, la mobilité des facteurs de production**, apparaissent comme conditions *sine qua non* du développement et de la maturation économique et politique des sociétés ouest-africaines. Des investissements considérables dans ce domaine sont indispensables, notamment dans les transports ou les télécommunications, et ils doivent être conçus à l'échelle régionale. De tels investissements ont aussi l'avantage d'être durables (car à l'abri des aléas politiques) et de bénéficier au plus grand nombre...

2) *Une seconde ligne d'action viserait à CONCEVOIR DES PROJETS REGIONAUX LIMITES ET BIEN CIBLES*

Seuls les projets où toutes les parties sont gagnantes à court terme ont une chance sérieuse de fonctionner. Il peut s'agir :

- * de projets conçus autour de la gestion d'une ressource commune (bassins de production) ou de filières commerciales (l'élevage, par exemple, dans le couloir central) ;
- * également, d'opérations permettant de mieux valoriser des ressources et compétences éparses ; par exemple, l'Institut du Sahel ou le Centre Agrhyemet organisent des réseaux de chercheurs qui resteraient sinon isolés, et mobilisent ainsi une "masse critique" de ressources.

En outre, pour aider véritablement les pays de la région dans l'objectif de la coopération régionale, les aides extérieures devraient inscrire leur action dans un champ qui dépasse le strict cadre national et qui dépasse les préoccupations de très court terme qui s'imposent pour l'instant aux Etats de la région. Certains programmes d'ajustement structurel commencent ainsi à se préoccuper des conséquences qu'ils pourraient avoir sur les pays voisins et il est question d'un programme d'ajustement régional en Afrique centrale.

Mais ces évolutions souhaitables se heurtent aux habitudes : à l'image des pays africains, les agences d'aide sont elles-même très "balkanisées", fonctionnant le plus souvent sur le mode de la coopération bilatérale, peu propice à la prise en compte des enjeux régionaux. Un effort de coordination entre les sources d'aide est également nécessaire.

3) *Troisième ligne d'action : APPROFONDIR LA COMPREHENSION DES PHENOMENES REGIONAUX ET FAVORISER LE DIALOGUE*

Les progrès que pourrait apporter la coopération régionale passent par une double démarche :

- en premier lieu, la recherche d'une vision large et à long terme, indispensable pour mettre en évidence les potentialités et pour choisir un cap ;

C'est dans ce souci que la cellule Cinergie a lancé une étude des perspectives à long terme de l'Afrique de l'ouest, qui aborde notamment les dynamiques de peuplement, de migration et d'urbanisation, les infrastructures, les potentialités de production agricoles, les mécanismes monétaires...

Pour la gestion du court terme, l'effort de réflexion sur des scénarios d'alternatives aux politiques actuelles devrait être poursuivi et impliquer de plus en plus les décideurs des pays concernés comme ceux des agences d'aide.

- en second lieu, la poursuite d'un dialogue permanent entre la société civile et l'Etat, et entre les pays de la région, dialogues qui conditionnent les évolutions politiques et sociales.

*

En conclusion, on ne saurait trop insister sur l'importance de laisser la réalité et l'observation des faits dicter nos comportements ; trop de décisions et trop d'erreurs, dans le passé, ont été le fruit de réflexions dogmatiques et idéologiques.

Aussi, les Sahéliens et leurs partenaires de coopération, réunis au sein du Club du Sahel, accordent-ils un grand intérêt aux échanges de vues qui vont se dérouler et aux conclusions qui s'en dégageront et dont l'influence s'exercera également au-delà des frontières du pays.

