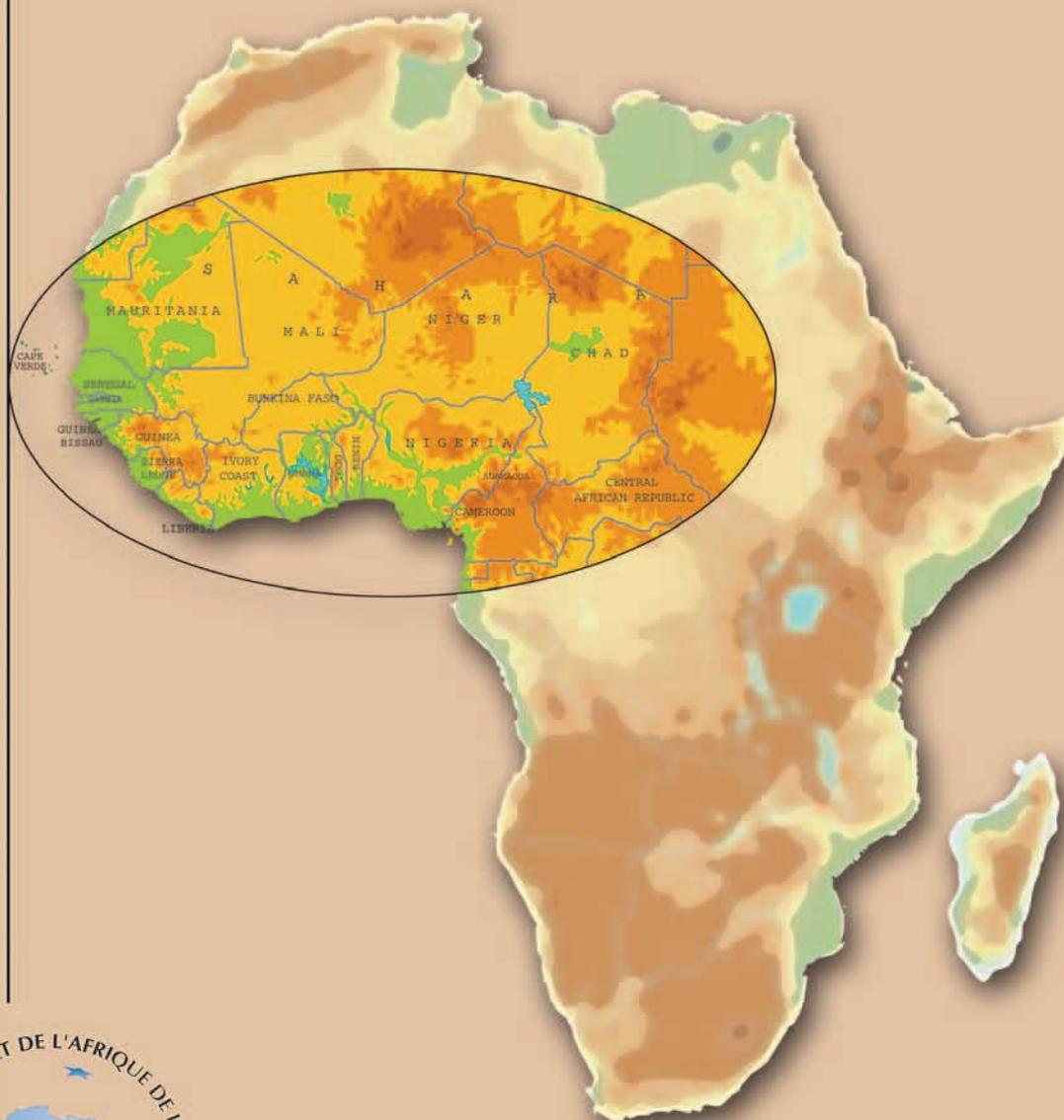


POUR UNE MEILLEURE APPROCHE RÉGIONALE DU DÉVELOPPEMENT EN *Afrique de l'Ouest*

Actes de la réunion spéciale du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest

Accra (Ghana), 20-21 mai 2002



Textes réunis par John IGUE et Sunhilt SCHUMACHER

"POUR UNE MEILLEURE APPROCHE
RÉGIONALE DU DÉVELOPPEMENT
EN AFRIQUE DE L'OUEST"

ACTES DE LA REUNION SPÉCIALE
DU CLUB DU SAHEL ET DE L'AFRIQUE DE L'OUEST

ACCRA (GHANA), 20-21 MAI 2002

Textes réunis par
John IGUE et Sunbilt SCHUMACHER

L I S T E D E S A C R O N Y M E S

ABN	Autorité du Bassin du Fleuve Niger
ACP	Afrique Caraïbes Pacifique
ALENA	Accord de Libre Echange Nord-Américain
APD	Aide Publique au Développement
APE	Accords de Partenariat Economique
APER	Accords de Partenariats Economiques Régionaux
APR	Accords de Partenariats Régionaux
BAD	Banque Africaine de Développement
CEDEAO	Communauté Economique Des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEEAC	Communauté Economique des États de l'Afrique Centrale
CEMAC	Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CEN-SAD	Communauté des États Sahelo-Sahariens
CEPGL	Communauté Economique des Pays des Grands Lacs
CILSS	Comité Inter-états de Lutte contre la Sécheresse au Sahel
CIRAD	Organisme scientifique français spécialisé en agronomie tropicale
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
CSAO	Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest
EAC	Etats de l'Afrique Centrale
ESRP	Espaces de Solidarité Régionale Prioritaire
FAOSTAT	FAO Statistical Databases
IDE	Investissement Direct Etranger
IGAD	Autorité Intergouvernementale pour le Développement
INTERREG	Initiative internationale pour le développement des régions
NEPAD	New Partnership for Africa's Development (nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique)
NIPSS	National Institute for Policy and Strategic Studies (Institut national pour les études sur les politiques et stratégies)
OIG	Organisation inter-gouvernementale
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMVG	Organisation pour la Mise en Valeur du fleuve Gambie
OMVS	Organisation pour la Mise en Valeur du fleuve Sénégal
PMA	Pays les Moins Avancés
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PMI	Petites et Moyennes Industries
SACU	Southern African Customs Union
SADC	Communauté de Développement de l'Afrique Australe
SKBo	Sikasso-Korhogo-Bobo Dioulasso
TEC	Tarif Extérieur Commun
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UA	Union Africaine (ex OUA, Organisation de l'Unité Africaine)
UFM	Union du Fleuve Mano
UMA	Union du Maghreb Arabe

Avant-propos

Préface

Introduction

La construction du processus régional en Afrique de l'Ouest connaît tant de soubresauts qu'une lecture permanente des dynamiques régionales est désormais indispensable. Ces soubresauts sont les conséquences des évolutions qui affectent le continent. Elles sont devenues les facteurs d'une recomposition spatiale permanente, entraînant des formes nouvelles de polarisation et des nouveaux schémas d'intégration régionale.

1 DISCOURS D'OUVERTURE

Allocution de Mme *Jacqueline Damon*, directrice du Secrétariat du CSAO

Allocution de M. *Joan Boer*, président du CSAO

Allocution de SE M. *Alpha Oumar Konaré*, Président de la République du Mali

Allocution de SE M. *John Agyekum Kufuor*, Président de la République du Ghana

I PREMIÈRE PARTIE

Mondialisation, régionalisation et mutation des États

Cette première partie est centrée sur des données qui interpellent et rendent mitigée l'image de l'Afrique dans le monde. Elle décrit une Afrique géographiquement et démographiquement imposante, mais économiquement mal intégrée au reste du monde. Elle expose les mutations qui affectent les États dont la plupart éprouvent de plus en plus de difficultés à assurer leurs fonctions régaliennes et à prendre en compte les dynamismes locaux et régionaux impulsés par les populations.

Aperçu général sur la problématique - *Achille Mbembe*

Les données recueillies sur l'Afrique rendent l'analyse et les perspectives difficiles. Les présentations montrent que les tensions et les changements que connaissent les États nations méritent d'être abordés sous l'angle des transformations issues de la mondialisation. Celles-ci se manifestent dans trois domaines : l'économie (où émergent des enclaves), la guerre (conséquence des crises identitaires, foncières et de la citoyenneté) et la culture (illustrée par une modernisation de la tradition). Toutefois, les recompositions en cours sont la traduction non pas d'un État pathologique mais d'un processus de pluralisation de la société. Néanmoins, ce processus fragilise les États qui ont de la peine à mettre en place des institutions nationales ou régionales viables.

Mutations des États africains - *Antoine Raogo Sawadogo*

Les États africains peinent à assurer leurs fonctions régaliennes et à prendre en compte les dynamiques locales. On note une crise des États dont les conséquences se répercutent sur la performance des institutions régionales. L'intégration régionale nécessite une refondation des États basée sur une capacité de décision et d'animation à l'échelle locale. Une des portes d'entrée pour cette réappropriation est la décentralisation. Elle permettra de reconstituer la légitimité des institutions et d'éveiller une citoyenneté responsable.

Les dynamiques régionales en Afrique de l'Ouest - *John Igué*

Un aperçu des dynamiques régionales impulsées par les populations permet de mieux comprendre la problématique de la structuration spatiale. La période coloniale a créé des contraintes socio-culturelles et de nouveaux pôles de production mais n'a pas détruit l'intégration régionale. En revanche, la volonté d'une identité nationale au moment des indépendances a fortement freiné l'intégration régionale, malgré les multiples tentatives actuelles. Aujourd'hui, plusieurs scénarios sont possibles. Toutefois, le plus souhaitable reste celui de la création d'une zone de développement sur l'espace CEDEAO.

Commentaire des trois interventions de la première séance - *Daniel C. Bach*

Prenant prétexte des trois exposés de la première séance, Daniel C. Bach s'interroge sur la pertinence du processus régional en Afrique de l'Ouest au regard des obstacles à surmonter. Pour se justifier, il met en parallèle deux idées contradictoires, le pessimisme de l'intelligence et l'optimisme de la volonté.

Malgré les difficultés soulevées par la construction régionale, trois grands courants semblent caractériser le processus : une volonté politique fortement exprimée au sein des Organisations intergouvernementales (OIG), la fragilité des enjeux régionaux et la nécessité de centrer le débat sur le processus actuel de la mondialisation.

Quoi qu'il en soit, les préoccupations régionales ne peuvent devenir réalité en Afrique de l'Ouest que si elles sont portées par des acteurs dynamiques du terrain, si les États deviennent plus crédibles et plus paisibles et adoptent.

DEUXIÈME PARTIE

II

Les "pays-frontière"

Le concept de "pays-frontière" avancé par les autorités maliennes, est considéré comme un moyen d'accélérer le processus d'intégration régionale et de renforcer la décentralisation. Il se définit comme un espace géographique se greffant sur deux ou plusieurs pays limitrophes dans lesquels vivent des populations liées par des rapports culturels et socio-économiques. Ce concept rejoint les travaux de certains universitaires ouest-africains sur la coopération transfrontalière et les réflexions que mène le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest dans le cadre de ses études sur l'économie locale. Enfin, il apporte des éclairages nouveaux sur les enjeux d'une intégration régionale réelle.

Le concept de "pays-frontière" dans le processus d'intégration sous-régionale ouest-africaine : résultats du séminaire de Sikasso - *Aguibou S. Diarrab*

Les États de la sous-région ouest-africaine sont confrontés au défi de construire une société démocratique plus juste et de maintenir un climat de paix durable avec les autres États. Cette exigence impose aux États l'implication nécessaire des populations dans la gestion de la vie publique nationale et l'adoption d'une politique d'intégration plus réaliste. Dans la traduction concrète de ces différentes politiques, la question frontalière occupe une place de choix du seul fait qu'elle constitue des entraves à leur mise en œuvre. A cet effet, le concept de "pays-frontière" est initié et proposé en réponse à la volonté de se diriger vers une gestion commune des zones frontalières et une intégration de proximité des communautés frontalières.

Fonctionnement et gestion des "pays-frontière" en Afrique de l'Ouest : l'expérience vécue du Nigeria et de ses voisins immédiats - *Anthony I. Asiwaju*

Au cours des quinze dernières années, le Nigeria, dans le cadre de sa politique de "pays-frontière" n'a cessé de favoriser la coopération bilatérale et multilatérale, la paix et un développement durable au service de l'intégration régionale. Dans ce contexte, trois priorités furent formulées : une coopération transfrontalière vigoureuse et systématique, la promotion des espaces frontaliers et le tracé des frontières. Ces trois mesures ont entraîné des concertations bilatérales avec les voisins immédiats dont cette intervention livre les conclusions.

Les "pays-frontière", espaces d'intégration régionale ? Le cas "SKBo" : Sikasso, Korhogo, Bobo Dioulasso - *Karim Dabou*

Les villes de Bobo Dioulasso, Sikasso et Korhogo se situent dans un triangle transfrontalier impliquant le Burkina Faso, le Mali et la Côte d'Ivoire. Dans cet espace, les enjeux d'un "pays-frontière" type et d'une intégration de proximité sont particulièrement évidents. Son étude permettra d'apprécier d'une part les effets de frontière et d'autre part, l'impact local des politiques et pratiques nationales diverses. Enfin, l'étude de ces villes va attester des transformations structurelles qu'apportent les échanges transfrontaliers dans la construction du régional en Afrique de l'Ouest et l'impérieuse nécessité d'impliquer les collectivités locales dans la définition et la mise en œuvre des projets d'intégration régionale.

Commentaire de la séance sur les "pays-frontière" - *Jean-Pierre Elong Mbassi*

Le concept de "pays-frontière" mérite d'être amélioré et discuté à la lecture d'autres termes tels que les zones frontalières, les périphéries frontalières et les pays sans frontière. L'enjeu du débat est celui des leçons et des perspectives d'action qui se dégagent de ce concept. Quel que soit le terme retenu, les "pays-frontière" expriment une volonté politique d'identification d'un espace régional en dehors des modèles existants. Il fait émerger d'autres schémas et d'autres espaces qui méritent d'être clairement identifiés et analysés. Bien comprise de tous, la politique des "pays-frontière" peut servir à stabiliser les flux migratoires, à faciliter l'harmonisation des politiques sectorielles et des collectivités territoriales sans bien sûr négliger la création des bases de l'aménagement du territoire et la promotion de l'intercommunalité entre les collectivités présentes sur plusieurs frontières.

La faiblesse des programmes d'intégration régionale semble résider dans l'absence de stratégies de construction d'espaces régionaux à production compétitive, porteurs de perspectives d'échanges. Ainsi, bien que l'Afrique de l'Ouest soit constamment affectée par des mutations induites du processus de mondialisation, elle en reste plutôt victime que bénéficiaire. Il se pose alors la question de la pertinence des modes d'intégration des marchés tels que proposés par les institutions sous-régionales. Un meilleur accès aux marchés dépend de l'implication des entreprises d'envergure régionale pour la promotion des échanges en vue d'améliorer la compétitivité de la région et des opérateurs économiques déjà présents sur le terrain.

L'accès aux marchés et les préoccupations d'intégration régionale - *Papa Demba Thiam*

L'approche classique de promotion de l'intégration régionale se base sur l'hypothèse que l'ouverture des marchés peut susciter des dynamismes automatiques de production et d'échanges. C'est pourquoi, au sein de l'UEMOA et de la CEDEAO, l'accent a été mis sur les questions douanières et fiscales et sur l'harmonisation interne. Or, la région fait face à une crise d'opportunités économiques qui implique qu'il est plus intéressant d'importer et de distribuer que de produire. Comment les institutions d'intégration peuvent-elles envisager de nouvelles stratégies autour de la construction d'espaces régionaux intégrés et plus productifs ? Dès lors, la question est de savoir comment accroître les opportunités d'échanges en misant sur une meilleure concertation entre les acteurs institutionnels et ceux du terrain.

Entreprises et intégration régionale en Afrique de l'Ouest : quelles perspectives ? *François Bost*

Le niveau des échanges dans la région est très faible, même s'il reste sous-estimé par les statistiques officielles. Son volume est peu significatif par rapport aux échanges entre la région et l'extérieur. Les acteurs du terrain tentent de s'adapter aux disparités nationales et régionales pour exercer leurs activités économiques et sociales. A ce titre, ils développent des stratégies "légales" ou non, selon que leur positionnement est formel ou informel.

Stratégies des commerçants africains - *Boureima Wankoye*

La faiblesse insigne des échanges entre pays africains témoigne d'une triste réalité : l'absence d'intégration régionale et partant une perte de revenus insupportable dans un contexte d'extrême pauvreté. L'auteur voudrait s'interroger dans un premier temps sur les fondements de cette faiblesse des échanges, puis se pencher sur les stratégies d'adaptation des commerçants et industriels aux entraves régionales.

Commentaire de la séance sur l'accès aux marchés et le développement des échanges : le rôle des acteurs - *Kofi K. Apraku*

Certes, des efforts pour davantage d'ouverture des marchés dans le cadre de la CEDEAO ont été effectués. Ils restent cependant insuffisants et les entraves à la concurrence qui persistent participent de la marginalisation croissante de la région. De plus, le poids de l'histoire et des langues distinctes sont autant d'éléments susceptibles de ralentir ce processus. Les instruments de l'intégration régionale existent. Ils doivent être développés tant d'un point de vue politique qu'économique et social.

Les risques de l'échec du NEPAD sont grands : les chefs d'États doivent accepter de passer de la parole aux actes. Se pose aussi la question du positionnement de cette initiative vis-à-vis des autres programmes de développement. Comment gérer une politique cohérente face à la multitude d'institutions ? L'approche régionale basée sur les dynamiques réelles, sur une vision ouest-africaine et sur l'implication de tous les acteurs du terrain est la seule porteuse d'espoir. Le NEPAD doit en tenir compte pour son succès. Kwesi Nduom, ministre de l'intégration du Ghana et animateur du panel sur le NEPAD a porté à l'attention des participants les décisions prises par les chefs d'États de la CEDEAO au sommet de Yamoussoukro le 17 mai 2002 concernant la mise en application du NEPAD en Afrique de l'Ouest. La CEDEAO a été désignée comme responsable de la coordination et du suivi de la mise en œuvre de cette initiative. Chaque État en relation avec le Secrétariat exécutif de la CEDEAO est mandaté pour désigner un point focal. Il est vivement recommandé qu'une synergie s'établisse entre les programmes d'activités de la CEDEAO et de l'UEMOA afin d'éviter les redondances et de mieux coordonner toutes les préoccupations régionales autour du NEPAD.

Note de discussion sur le NEPAD - *Michel Leblanc*

Le débat a été lancé sur la base d'une note du Secrétariat du CSAO présentée par Michel Leblanc.

Le NEPAD en prospective - *Vincent Géronimi*

La mise en œuvre du NEPAD est conditionnée par deux défis : la crédibilité et la cohérence. La crédibilité du NEPAD est en effet la condition première de son succès. L'Afrique est trop connue pour être "un cimetière" de projets remarquablement bien définis, mais dont peu ont abouti à des résultats concrets, faute d'une implication de tous les acteurs du terrain. La cohérence est également une condition de sa crédibilité. L'Afrique de l'Ouest est traversée par un grand nombre de courants dont les logiques sont différentes. Il convient donc d'en assurer la cohérence au niveau des financements, des horizons temporels des principales propositions, des espaces de référence et des niveaux de décision à la mise en œuvre de ces propositions.

Les perspectives et les enjeux régionaux de l'Afrique de l'Ouest - *Philippe Hugon*

Les perspectives et les enjeux régionaux de l'Afrique de l'Ouest dépendent très largement du suivi des réformes macro-économiques et institutionnelles suggérées par les institutions internationales. Pour le moment, l'urgence des agendas de mise en œuvre de ces réformes ne donne pas suffisamment de marge de manœuvre aux dirigeants africains pour accorder une place privilégiée aux résultats des études prospectives qui devraient servir de base à l'élaboration des plans stratégiques de développement.

AVANT-PROPOS

Les réformes proposées au continent africain par les institutions internationales ont permis de mieux gérer les déséquilibres macro-économiques et ont amorcé quelques perspectives de croissance. Ces réformes n'ont cependant pas sensiblement amélioré le niveau de vie des populations africaines et ont eu peu d'influence sur les performances encore médiocres des institutions étatiques et de l'administration.

Depuis de nombreuses années, les difficultés des sociétés africaines à trouver des solutions adéquates dans le cadre strict des Etats hérités de la colonisation pose invariablement le problème de l'intégration régionale. Le bilan médiocre des années 80 et 90 est-il lié au caractère peu fonctionnel d'une approche strictement nationale des politiques ?

Le fait est que, partout dans le monde, les réussites économiques se construisent sur la base de blocs régionaux de plus en plus intégrés et solidaires. Consciente de cet enjeu, l'Afrique multiplie les initiatives comme en témoignent la création récente de l'Union Africaine et le lancement du NEPAD. Mais la coopération régionale n'est encore abordée que du seul point de vue institutionnel. En outre, les projets d'intégration juridique, douanière et monétaire sont calqués trop mécaniquement sur des modèles extérieurs, en particulier celui de l'Union Européenne. L'exemple de l'UEMOA rappelle que la définition de règles communes est une condition nécessaire mais pas suffisante au développement des échanges régionaux.

Les acteurs et leurs transactions, l'évolution rapide de la géographie du peuplement et la mondialisation des cultures et des valeurs, sont autant de forces qui dessinent des espaces peu ou pas pris en compte par les politiques régionales. Ces espaces sont à leur tour recomposés par des alliances politiques mouvantes et par des crises. De ces dynamiques complexes naissent de nouvelles formes de polarisation et de recomposition de l'espace ; de nouveaux schémas d'intégration régionale.

Connaître et comprendre ces dynamiques en impliquant tous les acteurs est un enjeu que le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest souhaite contribuer à relever. Ceci nous semble être la condition à la mise en œuvre de politiques régionales de développement plus conformes aux réalités basées sur une production diversifiée et un entrepreneuriat innovant.

La réunion d'Accra a été l'occasion pour ces acteurs de montrer leur capacité d'analyse et de proposition au service d'une intégration régionale africaine capable de profiter des expériences extérieures.

Deux questions importantes ressortent notamment des débats d'Accra :

- Comment mettre en harmonie les espaces "réels" d'intégration et les espaces d'intégration institutionnelle ? Certains groupes d'acteurs sont-ils en mesure de proposer une vision constructive, de contribuer à la formulation d'un projet régional crédible ?
- Ces espaces "réels", notamment ceux définis par les échanges "informels", mais aussi ceux visés par les entreprises multinationales, ont-ils des effets positifs ou négatifs sur l'économie régionale ? Pourraient-ils préfigurer les champs d'une intégration officielle future ?

Des éléments de réponses ont été apportés. Le Secrétariat du Club veillera à maintenir ces pistes de réflexion et d'action ouvertes.

PRÉFACE

Le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO) a organisé les 20 et 21 mai 2002 à Accra (Ghana) un événement spécial sous la co-présidence des Présidents Alpha Oumar Konaré du Mali et Kufuor du Ghana. L'objectif était de sensibiliser les participants aux évolutions de l'intégration régionale en favorisant un débat engagé, informel et informé, entre les représentants des pays de l'OCDE et de l'Afrique de l'Ouest. La réunion a également été l'occasion de débattre de la mise en œuvre du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) dans la sous-région. Il a permis à des personnalités du monde politique ouest-africain, du secteur privé, de la coopération internationale et de la communauté des chercheurs, d'échanger sur la problématique de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest.

Cette assemblée a été conviée parce que le CSAO estime que malgré les efforts des dirigeants africains et de la communauté internationale pour renforcer l'intégration régionale par le biais des institutions régionales, celle-ci n'a pas encore eu l'impact recherché. Depuis plusieurs années, la marginalisation économique et sociale de l'Afrique face à la mondialisation a suscité un regain d'intérêt pour l'intégration régionale. De même, les nouvelles initiatives africaines comme la transformation de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) en Union africaine (UA) et le NEPAD témoignent de la volonté politique au sommet de donner un nouvel élan à la coopération régionale.

Néanmoins, certaines dynamiques régionales prometteuses observées sur le terrain sont négligées par les analyses et les programmes officiels. Elles reflètent cependant la vitalité et les progrès réels de cette coopération régionale et peuvent améliorer l'impact de la politique d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest.

C'est la raison pour laquelle la rencontre a été organisée autour de quatre thèmes (cf. table des matières). Ces derniers permettent d'aborder notamment les structurations de l'espace régional à partir des stratégies suivies par les différents acteurs, le concept de "pays-frontière" mis en avant par le Président Alpha Oumar Konaré du Mali, l'accès aux marchés et la mise en œuvre du NEPAD.

Les débats qui ont enrichi chacun de ces sujets ont permis d'aboutir à quelques conclusions.

- L'Afrique participe à la mondialisation sans contribuer à l'élaboration des règles qui la régissent. Les intérêts africains sont peu pris en compte dans les négociations internationales car l'Afrique n'investit pas dans le lobbying auprès de ces organisations et pèse peu dans le commerce mondial. Parfois présentée comme une alternative à la mondialisation, la régionalisation pourrait constituer une étape vers la mondialisation. Pour cela, il faudrait que la sous-région opte pour des stratégies d'intégration adaptées à ses particularités historiques, politiques et culturelles.
- Les régimes politiques africains sont souvent présentés comme responsables de la crise des États nations en Afrique. Comment résoudre cette crise ? Dans le contexte d'une intégration régionale plus soutenue, une décentralisation pourrait-elle améliorer l'efficacité de ces États ? Etant donné la nature artificielle des frontières et le manque de viabilité économique de certains États, la sous-région est en quête de refondation des rapports entre l'État et les citoyens.
- La notion de "pays-frontière" doit être encore étudiée et testée. Celui-ci se définit comme la passerelle entre le local et le régional, comme le pilier de la construction d'un espace de stabilité et de solidarité qui s'appuie sur les complémentarités culturelles et socio-économiques des populations de part et d'autre des frontières. La promotion de ce concept pourrait aboutir à la construction d'un espace de paix et à la mise en place des cadres appropriés de l'aménagement du

territoire. Mais au-delà de ces intérêts, se pose la question de savoir si les États sont prêts à renforcer ces espaces transfrontaliers.

- L'accès au marché mondial pose la question de la compétitivité de l'économie ouest-africaine. Cette compétitivité dépend, entre autres, de la capacité des États à mieux accompagner le secteur privé et de celle des entreprises à ajuster leur production à la demande. Un partenariat public-privé plus efficace pourrait tirer meilleur parti des accords commerciaux internationaux et des programmes d'aménagement du territoire régional en mettant en exergue la création des pôles d'attraction pour les investissements... Ces points méritent d'être mieux développés. En effet, pourquoi semble-t-il plus rentable d'importer et de redistribuer que de produire, transformer et exporter ? Comment vulgariser des normes de production et de qualité alignées sur le marché mondial ?
- Le NEPAD est une démarche qui vise à réhabiliter l'image de l'Afrique dans le monde. C'est un programme basé sur l'intégration régionale et le développement durable. Le pari essentiel repose sur la crédibilité et la cohérence de cette initiative. Les chefs d'États de l'Afrique de l'Ouest privilégient le cadre de la CEDEAO, mais cette structure en a-t-elle la capacité ? Quel sera le rôle des financements privés par rapport aux apports de l'aide publique au développement ou des crédits concessionnels ?

En rendant public le contenu de cette rencontre, mon souhait est de partager ces interrogations avec d'autres. Mon espoir est que cet ouvrage stimule la réflexion sur l'intégration régionale et suscite davantage d'intérêt en faveur des activités que mène le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest afin de mieux comprendre les dynamiques réelles du terrain porteuses d'espoir.

Jacqueline DAMON

Directrice du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest

INTRODUCTION

Le séminaire d'Accra, organisé par le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest et coprésidé par les Présidents Alpha Oumar Konaré du Mali et John Agyekum Kufuor du Ghana, était consacré au développement régional en Afrique de l'Ouest. Il a traité des questions stratégiques concernant les liens entre la mondialisation, la régionalisation et l'État, la notion de "pays-frontière", le rôle des acteurs dans l'accès aux marchés et le NEPAD.

Trois grands axes de réflexion et de principes d'action ressortent de ce très riche séminaire.

- **Le premier axe concerne la reconstruction de l'État, du politique et de l'action publique**

Le séminaire a mis l'accent sur plusieurs constats et contradictions concernant l'analyse de l'État, du politique et de l'action publique.

D'un côté, les États africains sont considérés comme historiquement importés, imposés (Antoine Raogo Sawadogo), aujourd'hui peu en phase avec la société civile, peu incitatifs à l'égard du secteur privé et limités à des actions au sein de frontières, lignes de démarcation plus que passerelles. Ils assurent peu leurs fonctions régaliennes. Ils sont également débordés d'en bas par les dynamiques locales, transfrontalières et par un processus de pluralisation de la société (Achille Mbembe) et d'en haut par les contraintes subies de la mondialisation voire, du fait de la dette, par la "mise sous tutelle" des bailleurs de fonds et des organisations internationales.

De l'autre, il y a nécessité d'assurer les fonctions régaliennes et notamment le maintien de la sécurité, de mettre en œuvre des stratégies et des cadres d'orientation à long terme et d'avoir des visions de prospective pour prévoir et prévenir les risques. Une stratégie de développement suppose la reconstitution d'États légitimes permettant de répondre aux différents défis que doit affronter l'Afrique et de favoriser le passage d'"économies de rente" en économies productives d'accumulation. Cette question renvoie au rôle de l'action publique ou collective dans la production de biens publics (locaux, nationaux, régionaux, mondiaux), réguler et mettre en œuvre des stratégies pré ou pro-actives répondant à un développement durable. Le niveau de l'État nation demeure essentiel mais il doit, en partie, selon un principe de subsidiarité, être lié à des actions publiques à des niveaux locaux (décentralisation) et à des niveaux régionaux (transfert de souveraineté). La question de la refondation de l'action publique est celle des processus de décision légitimes permettant l'expression des différents groupes concernés et de leurs rapports de force.

- **Le second axe concerne les processus d'intégration régionale et la gestion des différentes échelles territoriales**

Le constat des limites du régionalisme a été rappelé. La *régionalisation*, processus *de facto*, réalisé par les acteurs, se différencie du *régionalisme de jure*, porté par ses institutions (Daniel C. Bach, Philippe Hugon). L'Afrique de l'Ouest est caractérisée par une faiblesse des échanges et des entrepreneurs régionaux (François Bost), par des stratégies peu intégrant de la part de commerçants ayant intérêt à une insertion mondiale plus que régionale (Boureïma Wankoye) mais également par des dynamiques de populations transfrontalières et par une pluralité d'institutions (CEDEAO, UEMOA, UFM) dont les espaces ne correspondent qu'en partie aux "espaces réels" (John Igué). Les frontières héritées de la colonisation ne sont pas en phase avec les référents socio-historiques et socioculturels. L'Afrique de l'Ouest, intégrée dans la mondialisation, en subit les règles et les acteurs économiques dominants ont plus intérêt à importer et à distribuer qu'à produire et à diversifier une production sur une base régionale (Papa Demba Thiam).

Or, l'*intégration régionale* est un processus multidimensionnel et conflictuel qui conduit à :

- Des interdépendances entre des espaces économiques. Celles-ci sont repérables au niveau des flux de marchandises (*zone de libre échange, union douanière*), des flux de capitaux (*marché commun*) et des populations (*intégration informelle ou du bas*).
- Des convergences entre des économies que l'on peut évaluer en termes d'indicateurs de convergences, commerciaux et financiers.
- Des projets conjoints territorialisés mis en place par des acteurs (*coopération fonctionnelle et thématique*).
- Des coordinations, des harmonisations voire des unifications de politiques économiques (*unions monétaires, économiques*) se traduisant par des transferts de souveraineté et la mise en place de structures institutionnelles (*intégration institutionnelle ou régionalisme fédérateur*). Ces différents processus sont à la fois complémentaires et conflictuels.

Trois principaux processus de mise en œuvre de politiques à des échelles territoriales différentes ont fait l'objet de débats :

A l'instar des triangles de croissance asiatique, le concept de "*pays-frontière*" (Aguibou S. Diarra, Anthony I. Asiwaju, Karim Dahou, Jean-Pierre Elong Mbassi) est très riche. Il renvoie à des coopérations fonctionnelles permettant de lier la décentralisation et les dynamiques locales. Mais il est révélateur également des tensions entre la dimension spatiale de la régionalisation *de facto* (liens entre le local et le régional) et la dimension socio-politique du régionalisme *de jure* (institutions en tant qu'expression du politique). La décentralisation est une des réponses à ce dilemme.

Les institutions régionales sont multiples et à géométrie variable. La CEDEAO a été définie comme étant responsable de la coordination et du suivi de la mise en œuvre du NEPAD (17 mai 2002, Yamoussoukro). Des échéances fixant la convergence des unions monétaires ont été établies. La question se pose de voir comment réduire les écarts d'institutionnalisation entre l'UEMOA (fortement intégrée par la monnaie et par les règles), des grands pays tels le Nigeria et l'UFM (faiblement intégrés, notamment du fait des guerres). Comment mettre en place au sein de la CEDEAO des instances de décision permettant de coordonner les aides, de mettre en œuvre des actions publiques et de penser les stratégies de développement à long terme que suppose notamment le NEPAD ? Là encore se posent les questions de transfert de souveraineté et de nouvelles modalités d'expression du politique.

La construction d'espaces régionaux doit se faire, enfin, en relation avec la mondialisation comme on le constate dans les différentes zones d'intégration régionale réussies dans le monde. L'insertion positive dans la mondialisation et l'ouverture maîtrisée supposent de construire des avantages comparatifs, de valoriser les potentiels de l'Afrique de l'Ouest et de peser sur les règles internationales faisant de l'Afrique de l'Ouest un acteur sur la scène internationale. La dimension régionale peut être en phase avec ces objectifs en mobilisant les différents acteurs. La diversification de la production est un facteur de compétitivité sur le plan régional et mondial. Parler d'une seule voie permet de peser dans les négociations internationales. L'espace Afrique de l'Ouest peut être le lieu de coordination des aides.

• Le troisième axe de réflexion concerne le rôle du NEPAD et les stratégies de long terme

Le NEPAD veut *infléchir les tendances macro-économiques* de l'Afrique se traduisant par une marginalisation et par une stagnation économique de longue durée, accompagnée d'une baisse des flux financiers vers ce continent. Il vise un développement durable et retient le cadre régional comme référent de base. Il privilégie l'appropriation par les Africains du processus de développement et vise à un nouveau

partenariat fondé sur la responsabilité partagée et l'intérêt mutuel. Il doit y avoir un examen ou une "pression par les pairs". Le NEPAD est un processus en cours, devant créer un véritable dialogue politique permettant de définir des stratégies globales de développement. Il a l'originalité de mettre l'accent sur le secteur privé.

Le NEPAD soulève toutefois un certain nombre d'interrogations. Il ne peut être jugé que dans la longue durée. Il demeure un processus "*top down*" qui manque encore de crédibilité et de légitimité vis-à-vis des différents États africains et des agents de la société civile et également de cohérence (Vincent Géronimi, Philippe Hugon). L'objectif de croissance de 7% paraît excessivement ambitieux. Les besoins financiers annuels pour assurer les objectifs du NEPAD sont estimés à 60 milliards \$ US soit plus de quatre fois le montant annuel de l'APD et des IDE. Se pose également la question de la cohérence du NEPAD avec les autres agendas des bailleurs de fonds du G8 et notamment de l'Union européenne (accords de Cotonou). Le NEPAD permettra-t-il à l'Afrique de relever les nombreux défis (démographiques, environnementaux, technologiques, politiques) ? Comment l'Afrique pourra-t-elle s'intégrer positivement dans l'économie mondiale ? Dans quelle mesure les bailleurs de fonds, les titulaires de fonds d'épargne hors d'Afrique et les investisseurs privés des pays industriels répondront-ils à cette initiative ambitieuse ?

La question finale, soulignée à Accra, est évidemment celle du lien entre les trois axes politiques, spatiaux et temporels dans une vision prospective permettant de construire le devenir de l'Afrique de l'Ouest (Philippe Hugon, Vincent Géronimi). Comment gérer la complexité à différentes échelles territoriales (du local au mondial) ? Comment prendre en compte les interdépendances entre les dimensions économiques, sociales, culturelles, politiques et environnementales et construire des stratégies globales ? Comment mettre en œuvre des stratégies de long terme par des actions publiques et collectives, légitimes et efficaces, en relation avec les différents acteurs répondant aux urgences et ayant une vision à long terme ? Comment penser un modèle de développement moins mimétique et moins excluant ? Il s'agit enfin de resituer l'Afrique dans les grands enjeux mondiaux : prendre en compte des patrimoines et des biens publics mondiaux ; penser des stratégies globales, modifier les échelles de temps (en liant le très court terme et le très long terme) et d'espace (en reliant le local et le global). La hausse de l'aide, la forte réduction de la dette, l'ouverture des marchés, les investissements privés et les transferts de technologie vers le Sud et la baisse des subventions, voire une modification des modes de consommation et de production de la part des pays du Nord, constituent des enjeux majeurs pour un développement durable.

Le séminaire a eu l'énorme intérêt de soulever ces grandes interrogations même s'il n'a pu apporter toutes les réponses. Celles-ci supposent un processus durable de réflexions et d'actions au sein duquel le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest pourrait jouer un rôle moteur.

Philippe HUGON

Professeur à l'université Paris X - Nanterre

Allocution de Mme Jacqueline Damon

Je voudrais profiter de l'occasion qui m'est offerte pour vous présenter le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, créé à Paris, en France, au sein de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE). Je vous dirai également ce que nous attendons de cet événement spécial.

Dans la mesure où nous ne sommes pas très connus dans cette partie de l'Afrique de l'Ouest, permettez-moi tout d'abord un bref rappel. Initialement appelé "Club du Sahel", le Club a été créé en 1977 en réaction aux sécheresses successives qui ont accablé le Sahel et pour tenter de faire face à leurs conséquences dramatiques pour la région. Très rapidement, il s'est avéré avoir un avantage relatif pour observer et analyser les réalités de terrain, puis utiliser ces informations pour corriger les perceptions erronées et les distorsions entre l'action publique et ces réalités. Il a, au départ, centré ses efforts sur le développement des marchés et le commerce des céréales dans la région du Sahel, efforts qui ont abouti à la dissolution des offices de commercialisation et à la libéralisation du commerce transfrontière.

Pour rester efficace et utile, le Club a dû s'adapter plusieurs fois aux changements intervenus sur le terrain depuis sa création. Un nouveau chapitre de son histoire s'est ouvert en avril 2001 avec une série de réformes visant à le rendre plus efficace et à le transformer en forum où les Africains pourraient faire entendre leur point de vue sur le développement futur de l'Afrique de l'Ouest.

Il y a un an, les bailleurs et les parties concernées ont décidé d'élargir la couverture géographique du Club et de changer son nom afin d'englober à la fois le Sahel et les autres parties de la CEDEAO. Ils ont également décidé d'encourager une plus grande participation de l'Afrique de l'Ouest à toutes les instances du Club :

- Au Groupe d'orientation des politiques qui définit dans ses grandes lignes le programme de travail et l'orientation générale.
- Au Secrétariat basé à l'OCDE, à Paris.
- Aux groupes de travail thématiques constitués autour des principaux thèmes de réflexion.

Enfin, il a été convenu d'ouvrir plus largement les activités du Club au secteur privé et à la société civile des pays de l'OCDE et de l'Afrique de l'Ouest. Car, si le Club a tissé des liens avec des réseaux régionaux d'acteurs du développement en Afrique de l'Ouest, la participation du côté de l'OCDE se limite presque exclusivement aux organismes de coopération et d'aide au développement.

Le programme de travail du Club est aujourd'hui entièrement centré sur la dynamique d'intégration régionale et s'appuie pour l'essentiel sur des compétences et un dynamisme intellectuel de source africaine. Sa philosophie de base est que, pour être efficaces, les programmes de développement doivent être conçus et mis en œuvre par les populations de la sous-région. Il exploitera la dynamique existante, ainsi que les nouveaux réseaux et institutions, en prenant pleinement en compte les contraintes et possibilités inhérentes aux changements rapides qui se produisent sur le terrain.

Sa démarche consiste notamment à :

- Identifier les centres et zones de croissance où les transactions socio-économiques sont les plus intenses.
- Envisager l'espace ouest-africain en passant outre les clivages sectoriels artificiels, et à instaurer des liens entre zones rurales et urbaines, secteurs formel et informel, privé et public.
- Développer et officialiser des outils utilisables partout en Afrique de l'Ouest.

Nous partons du principe que l'intégration et la coopération régionales se produisent indépendamment des actions officielles ou des programmes de coopération et d'aide au développement. Les acteurs économiques, les entrepreneurs et les entreprises transnationales prennent sans arrêt des décisions pour opérer de façon plus efficace au sein de l'espace régional et saisissent dans ce but toutes les occasions qui se présentent. Le Club s'attachera à identifier les principaux moteurs du changement à moyen terme et à en discuter avec les réseaux régionaux, notamment les associations d'agriculteurs et autres producteurs, les entreprises, les responsables locaux, les institutions régionales, les chercheurs en sciences appliquées, les décideurs, etc. La question essentielle n'est pas tant de savoir si l'intégration régionale se poursuivra, mais dans quelles conditions, autour de quels centres de croissance, à quel prix et pour quels bénéfices ?

L'événement spécial d'Accra est la première du genre depuis les changements récemment intervenus au sein du Club. Elle sera, de ce fait, l'occasion de tester la validité de plusieurs de nos hypothèses de travail, à savoir :

- Premièrement, que des idées et concepts nouveaux émergent des réalités de terrain et peuvent être précieux pour l'avenir. Ces idées et concepts doivent à la fois tirer parti de la spécificité de l'expérience ouest-africaine et tenir compte du fait que la région est continuellement confrontée aux conséquences de la mondialisation et d'une réglementation internationale croissante.
- Deuxièmement, que le dialogue, en particulier entre les personnalités politiques ouest-africaines, les institutions d'intégration régionale, les chercheurs et les acteurs économiques, est crucial pour imaginer et mettre en œuvre des mesures concrètes, capables d'accélérer la croissance par la création d'espaces régionaux viables.
- Troisièmement, que les agences de coopération et d'aide au développement ont tout à gagner d'un échange d'idées et de concepts dans un contexte informel n'impliquant ni négociation ni intervention au nom de telle ou telle institution. Nous espérons que cela permettra de juger les idées en fonction de leurs mérites intrinsèques.
- Enfin, qu'il existe bien en Afrique un nouvel élan, une volonté de transcender les frontières nationales pour trouver des solutions et pour prendre résolument les choses et l'avenir en main. La vision du NEPAD est séduisante et l'ampleur de l'engagement des chefs d'États dans ce sens est impressionnante. Encore faut-il que cette vision se traduise en stratégie de développement basée sur des programmes, des projets et des aides financières d'origine locale, nationale, régionale et internationale.

En termes de résultats, l'objectif principal de cette réunion est de se mettre d'accord sur une série limitée d'actions concrètes pour accélérer l'intégration et la coopération régionales en Afrique de l'Ouest. Ces actions pourraient renforcer la valeur ajoutée du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest pour le NEPAD. L'idéal serait, entre autres, de solliciter la participation de volontaires à des groupes de travail chargés de mener à bien ces actions.

Les débats feront sans aucun doute jaillir de nombreuses autres idées et propositions qui ne figurent pas dans la documentation impressionnante préparée pour nous par d'éminents penseurs, praticiens et responsables du secteur privé.

Mais déjà sur la base de ce qui a été préparé, je vois au moins quatre points sur lesquels nous pourrions avancer :

- Définir un nombre limité de zones transfrontières qui pourraient constituer les jalons d'un renforcement de la coopération régionale en Afrique de l'Ouest.
- Constituer un groupe réunissant des hommes politiques, des institutions régionales et des acteurs économiques africains qui feront régulièrement le point sur les obstacles aux investissements et au commerce régional et chercheront des solutions pratiques.
- Instaurer le dialogue entre toutes les principales parties concernées sur la façon de promouvoir les débouchés économiques régionaux autour de plans spécifiques d'infrastructures régionales, de projets d'aménagement du territoire et de systèmes de points de rencontre pour faire connaître les entreprises.
- Étudier les modalités possibles d'une orientation de l'élaboration et de la mise en œuvre des futurs programmes et projets du NEPAD en Afrique de l'Ouest. Il faudrait notamment des indications sur le rôle respectif des organisations intergouvernementales régionales.

J'aimerais conclure ces remarques préliminaires en adressant des remerciements spéciaux à tous ceux qui ont participé à la préparation et à l'organisation de cet événement, en particulier le Professeur John Igué et Mme Sunhilt Schumacher. Je voudrais également remercier plus spécialement le Président John Agyekum Kufuor d'avoir accepté d'accueillir cette réunion et le Président Alpha Oumar Konaré qui a contribué à promouvoir les changements récents au sein du Club par sa vision du Sahel en tant que région faisant partie intégrante de l'espace ouest-africain. Je voudrais aussi saluer tous les ministres et invités qui ont pris la peine de venir ici aujourd'hui malgré des emplois du temps très chargés. Enfin, et surtout, j'aimerais rendre hommage à l'enthousiasme et au soutien indéfectibles de l'équipe qui préside le Club, M. Joan Boer et Mme Gerda Dommerholt du ministère néerlandais des Affaires étrangères.

Allocution de M. Joan Boer

Les questions d'intégration régionale prennent de plus en plus d'importance dans les débats actuels. Elles suscitent un regain d'intérêt parce que de nombreux pays se rendent compte qu'avec l'accélération de la mondialisation, la participation à un bloc régional est indispensable pour en recueillir les bénéfices potentiels, notamment faire davantage entendre leur voix dans les arbitrages socio-économiques effectués.

L'intégration régionale est, de ce fait, devenue également une réponse à la mondialisation. Dans le monde actuel, les principales pressions en faveur de la mondialisation viennent du secteur privé. Or, ceux qui négocient les accords régionaux et qui perdent de plus en plus d'influence à cause de la mondialisation viennent, eux, du secteur public. La régionalisation pourrait donner au secteur public de nouvelles chances d'influer sur les événements.

Si cette possibilité est parfaitement comprise en Afrique, comme le prouve la volonté politique croissante de développer les institutions régionales, elle n'est pas motivée exclusivement par la nécessité de faire face à la mondialisation, mais aussi par celle d'enrayer la fragmentation et la marginalisation d'un continent composé d'un nombre considérable de petits États nations économiquement faibles. Le besoin se fait en outre de plus en plus sentir de gérer conjointement les ressources naturelles et les contraintes environnementales. L'existence d'institutions de coopération régionale, telles que l'OMVS (Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal), l'Autorité du bassin du Niger, l'Organisation pour le bassin du lac Tchad et le CILSS, en est l'illustration.

Malgré les raisons indiscutables qui poussent l'Afrique vers l'intégration régionale, le processus n'est pas encore suffisamment endogène. Pour le moment, l'expérience dans ce domaine provient essentiellement de pays hors du continent, en particulier de l'Union européenne. De ce fait, les efforts actuels n'exploitent pas suffisamment les possibilités propres à l'Afrique. Ces efforts n'ont pas encore été évalués en fonction de la capacité des Africains à gérer un processus basé principalement sur des expériences extérieures.

L'Afrique est un continent unique dont l'histoire est marquée par des influences extérieures négatives, des tentatives ratées de développement dirigées de l'extérieur, des crises profondes et des contradictions internes, notamment le commerce des esclaves, les guerres coloniales, les luttes pour l'indépendance, les conflits religieux et tribaux, les régimes autocratiques, etc. Nombre de ces phénomènes ont détruit l'équilibre social et découragé les initiatives au niveau des communautés de base.

Le développement ne peut être ni intégralement importé, ni intégralement exporté. L'Afrique doit partir de ses propres réalités et trouver le moyen de s'adapter au reste du monde. C'est la raison pour laquelle le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest axe son travail sur l'identification et l'analyse des réalités de terrain. Quelles sont donc ces réalités en relation avec l'intégration régionale ?

Les statistiques officielles donnent un tableau très mitigé de l'Afrique : crises récurrentes, indicateurs économiques médiocres, maladies endémiques, pauvreté généralisée. C'est l'image négative qui prévalait dans les années 1980 et qui laissait peu d'espoir quant à l'avenir de l'Afrique. Or, sur fond de crises et d'échec des stratégies de développement, commencent à se faire jour quelques dynamiques endogènes réelles, avec l'émergence de pôles de développement régionaux qui définissent l'espace différemment : concentration démographique autour des villes, solidarité sociale et réseaux de commerçants. Si ces dynamiques ne respectent pas toujours la logique suivie par les autorités publiques dans le cadre des institutions d'intégration régionale, elles ne lui font pas concurrence, pas plus qu'elles ne remettent en question les stratégies officielles. Les dynamiques locales peuvent entraîner des changements dans les zones frontalières et dans la nature des États nations où le mécénat, le paternalisme et la corruption risquent de provoquer de plus en plus de dysfonctionnements, faisant perdre aux institutions d'État toute légitimité aux yeux de la population.

Il existe plusieurs possibilités pour réagir à ces tendances :

- Promouvoir la décentralisation comme moyen de renforcer la capacité productive locale, de consolider les liens entre les acteurs locaux et d'accélérer l'intégration au sein des communautés locales, condition indispensable pour mettre en place des organisations régionales efficaces.
- Exploiter ces dynamiques endogènes en prêtant davantage attention aux caractéristiques de l'habitat, de l'urbanisation et de la productivité économique.

Un aspect concret de ces reconfigurations spatiales est l'émergence, de part et d'autre des frontières, de nouvelles zones de solidarité qui peuvent constituer de véritables "États transfrontières" et qui, en tant que tels, montrent que certains groupes ayant des liens historiques, socio-économiques et culturels forts et de longue date ne sont pas prêts à se plier au verdict des frontières. Ces "États transfrontières" illustrent également ce que la décentralisation peut faire pour l'intégration régionale. En fait, les zones transfrontières pourraient constituer les fondements de l'intégration et plus particulièrement faciliter l'unification de la région du Sahel et des États côtiers. De ce point de vue, le Président malien, Monsieur Alpha Oumar Konaré, a raison d'affirmer que "les politiques de gestion des zones transfrontières doivent reposer sur la ferme volonté d'intégrer les populations voisines et de consolider les "États transfrontières", afin d'aborder de façon claire le rôle des frontières dans l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest."

La dernière question qui sera abordée au cours de cet événement spécial concerne l'accès aux marchés et le développement du commerce. C'est un point clé pour d'une part définir les relations entre le secteur informel et le secteur formel et d'autre part, pour analyser le rôle des acteurs locaux et la façon dont ils réagissent pour répondre aux exigences du marché. Les options d'adaptation aux défis du commerce international, ouvertes aux économies africaines, seront étudiées à travers l'analyse des composantes structurelles de la compétitivité de l'Afrique de l'Ouest.

Dans les trois cas susmentionnés, il est bien évident qu'il n'est pas possible de se contenter des réponses des institutions d'intégration régionale. Les dynamiques locales sont la preuve incontestable que la question régionale concerne tout le monde et qu'il existe déjà dans la région les éléments de base pour relier entre elles différentes zones écologiques, notamment le Sahel et les États côtiers. L'avenir du Sahel ne réside pas uniquement dans le Sahel. Les discussions des deux prochains jours devraient permettre de trouver ce qui pourrait être accompli pour rendre les institutions régionales sectorielles plus efficaces en redéfinissant leur mission.

Nous espérons que cette réunion permettra d'apporter des réponses à plusieurs questions cruciales :

- Pourquoi l'image et le passé de l'Afrique sont-ils aussi mitigés en ce début de troisième millénaire, malgré les réformes institutionnelles et macro-économiques mises en œuvre depuis plusieurs années ?
- Quel type de stratégie faut-il adopter pour corriger ce tableau mitigé et réconcilier les États nations avec la dynamique régionale menée par les acteurs de terrain ?
- Les États d'Afrique de l'Ouest sont-ils prêts à renoncer à une partie de leur souveraineté nationale pour soutenir les changements intrinsèques apportés par les dynamiques régionales et leur impact sur les zones transfrontalières ?
- Comment instituer des consultations régulières entre les institutions d'intégration régionale et les acteurs locaux dans le but d'augmenter la capacité de production, de promouvoir le développement des entreprises, de renforcer la compétitivité économique et de créer davantage de débouchés commerciaux ?

- L'Afrique saura-t-elle bâtir autour du NEPAD une vision commune, capable d'encourager les stratégies régionales et de réorienter les politiques actuelles vers des objectifs communs, tels que le partage des ressources et celui des infrastructures et équipements dont le coût dépasse les capacités des États nations pris individuellement ?

Pour répondre à ces questions, il faut un partenariat plus solide et plus actif autour des nouvelles forces de changement et de la reconfiguration spatiale de l'Afrique. Les élites politiques, les intellectuels, les entrepreneurs, les associations de développement, les syndicats et les partenaires extérieurs doivent s'unir pour soutenir ce partenariat. La Réunion d'Accra a permis de réfléchir aux moyens de prendre en compte les réalités de terrain et de les intégrer dans le nouveau partenariat. Si elle débouche sur des conclusions pertinentes, elle peut aider l'Afrique de l'Ouest à contribuer au programme du NEPAD.

Toutefois, pour que ce nouveau programme atteigne ses objectifs, il faut aussi que les organismes de coopération et d'aide au développement apportent leur soutien aux programmes régionaux qui s'appuient sur des dynamiques et des processus locaux endogènes. J'aimerais saisir l'occasion offerte par cet événement spécial pour lancer un appel particulier dans ce sens. J'espère que les représentants d'organismes de coopération et d'aide au développement présents transmettront ce message à leurs organismes respectifs, afin que ceux-ci œuvrent efficacement pour un renforcement des capacités de production en Afrique.

La présence des Présidents John Agyekum Kufuor et Alpha Oumar Konaré est un signe fort du type de changement qui doit se produire en Afrique, surtout en Afrique de l'Ouest. Ceci devrait nous inciter à aborder les questions et problèmes évoqués avec autant d'objectivité et de franchise que possible.

**Allocution de S.E. Monsieur Alpha Oumar Konaré,
Président de la République du Mali**

Excellence, Monsieur le Président de la République du Ghana et Cher Frère,

Excellences, Mesdames, Messieurs les Ministres,

Monsieur le Président du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest,

Excellences, Mesdames, Messieurs les Membres du Corps Diplomatique, Consulaires et des Représentants des Organisations Internationales,

Honorables Invités,

Mesdames et Messieurs,

Permettez-moi tout d'abord d'exprimer toute ma gratitude à mon Frère et Ami le Président John Agyekum KUFUOR, au Gouvernement et au Peuple ghanéens pour l'hospitalité toute africaine dont moi-même et la délégation qui m'accompagne, avons été l'objet depuis notre arrivée dans la prestigieuse ville d'Accra.

Je voudrais également remercier le Président du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest de l'honneur fait à mon pays et à ma personne de co-présider cet événement spécial dont le thème est d'une importance capitale pour un pays comme le Mali.

Notre vision d'une Afrique Unie au 21^{ème} siècle correspond à une conviction profonde. Cette vision repose essentiellement sur la représentation que nous nous faisons de l'avenir de la CEDEAO et de l'Afrique que nous voudrions unies et fortes dans le cadre d'une fédération de l'Afrique de l'Ouest et de l'Union Africaine.

Nous demeurons convaincus que l'avancée de l'intégration en Afrique de l'Ouest exige l'application progressive de la supranationalité dans la perspective d'une démarche confédérale d'abord et fédérale à terme.

Nous devons également prendre en compte dans le cadre d'une approche globale les quatre dimensions indissociables du processus intégratif que sont la démocratie, la paix et la sécurité, et le développement solidaire durable.

Dans cette perspective, une attention soutenue devra être accordée à l'implication de la société civile dans le processus d'intégration régionale et la promotion de mécanismes appropriés combinant la diplomatie moderne et les valeurs africaines pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits.

L'intégration de l'Afrique de l'Ouest présente une architecture au contour défini par une triple dimension à savoir :

- La dimension politique avec comme axe majeur la marche vers la Fédération des États de l'Afrique de l'Ouest dans le sillage de l'Union Africaine et le renforcement de la démocratie sur la base du minimum démocratique.

- La dimension sécurité avec la mise en place du mécanisme de prévention et de gestion des conflits dans la perspective d'une politique commune de défense et de sécurité.
- La dimension économique et culturelle avec la création d'un espace économique unifié avec un marché commun et une zone monétaire.

Excellences,

Mesdames, Messieurs,

Il n'y a pas de perspectives pour l'Afrique en dehors de l'intégration. Aujourd'hui, nous devons être convaincus plus que jamais que c'est ensemble que nous irons à l'intégration ; c'est ensemble que nous gagnerons la bataille de la construction de la CEDEAO, de l'Union Africaine et du NEPAD. Car divisés, nous n'aurons aucune chance dans un monde en profonde mutation, un monde où se dessinent partout ailleurs des ensembles économiques solidaires pour faire face aux transformations inéluctables et inexorables des rapports entre les nations, entre les hommes.

L'intégration est une nécessité qui s'impose pour relever les défis d'une mondialisation à laquelle personne n'échappera.

Au niveau de la CEDEAO, nous avons décidé de faire partie de ceux qui luttent. Nous avons décidé d'épouser le rythme du monde, en tirant les leçons du passé et en intégrant tous les paramètres de l'évolution du monde qui nous entoure, en prenant conscience des véritables enjeux de la mondialisation.

C'est pour cela que la CEDEAO a décidé de réaliser l'intégration économique avec détermination, mais de manière solidaire, collective, réaliste, pragmatique, progressive et efficace. Nous nourrissons cette ambition, forts des richesses que recèle la CEDEAO.

En effet, notre sous-région dispose d'énormes potentialités dont l'exploitation au niveau régional constitue un atout important pour son développement.

En effet, Mesdames, Messieurs, la CEDEAO, c'est aujourd'hui :

- Plus de six (6) millions de km² et plus de deux cent vingt (220) millions d'habitants.
- Deux des plus grands fleuves d'Afrique : le Niger et le Sénégal.
- D'énormes terres agricoles, de grands pâturages.
- Des ressources d'élevage inestimables.
- Des côtes poissonneuses à perte de vue.
- Des ressources minières et énergétiques énormes.
- D'énormes potentialités touristiques.

Ces potentialités ont besoin d'être mises en valeur. Elles le seront par l'élaboration de stratégies dans le cadre d'objectifs clairs et la définition de domaines où l'accélération de l'intégration pourrait être entreprise. Elles le seront également dans un espace de paix, de sécurité et de stabilité.

Comme espace de paix, de stabilité et de sécurité, la CEDEAO, avec le mécanisme de prévention, de maintien de la paix et de gestion des conflits, campe déjà les éléments d'une politique commune de défense et de sécurité à terme. Le mécanisme se trouve renforcé avec l'adoption du Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance.

La CEDEAO, c'est des acquis à consolider et des perspectives, de nouveaux chantiers auxquels nous devons consacrer tous nos efforts en vue de leur réalisation.

Les objectifs stratégiques poursuivis par le Mali, dès janvier 2000 durant tout le long de son mandat à la tête de la CEDEAO ont procédé du souci d'accélération du processus d'intégration en Afrique de l'Ouest. Les axes ciblés ont été le renforcement de la dimension politique de l'intégration et la promotion de certaines notions porteuses dans la marche vers l'intégration et l'Union Africaine telles que : le rôle moteur de grands pays, comme le Nigeria en Afrique de l'Ouest, le rôle moteur de la CEDEAO en Afrique de l'Ouest et le concept de "pays-frontière".

Excellences,

Mesdames, Messieurs,

Pour réussir l'intégration harmonieuse de notre sous-région, il convient de rationaliser les nombreuses Organisations intergouvernementales.

La coexistence d'une multitude de structures de coopération et d'intégration parfois concurrentes dans presque tous les domaines d'activités entraîne des charges budgétaires insupportables pour nos États dont les trois quarts font partie des Pays les Moins Avancés (PMA). Faut-il ajouter à cette extrême faiblesse des moyens financiers, l'insuffisance des ressources humaines de qualité ?

Ce constat exige évidemment une rationalisation des organisations sous-régionales de coopération et d'intégration ; rationalisation qui pour être durable doit s'opérer dans le cadre d'une vision politique partagée.

Une intégration harmonieuse passe nécessairement par la mise en ordre de la multitude d'organisations sous-régionales qui peuvent être classées selon la typologie suivante :

- Les organisations sous-régionales de proximité appelées "pôles de stabilité et de développement" comme le Liptako-Gourma, l'Union du Fleuve Mano, l'Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal (OMVS), l'Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Gambie (OMVG).
- Les organisations transversales qui servent parfois de relais entre les grands ensembles régionaux comme l'ABN (Autorité du Bassin du Fleuve Niger), le CILSS (Comité Inter-États de Lutte contre la Sécheresse au Sahel), l'IGAD (Autorité Intergouvernementale pour le Développement), la CEN-SAD (Communauté des États Sahélo-Sahariens), la CEPGL (Communauté Economique des Pays des Grands Lacs) etc.
- Les Organisations de coopération et de développement économique comme l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA).
- Les Organisations d'intégration régionale telles que la Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté de Développement de l'Afrique Australe (SADC), l'Union du Maghreb Arabe (UMA), la Communauté Economique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC), qui exigent à terme un transfert de souveraineté. Ces communautés d'intégration procéderont à des transferts progressifs de souveraineté et peuvent évoluer vers une gestion confédérale, puis fédérale. Elles ont vocation à devenir des espaces politiques et économiques unifiés.

Excellences,

Mesdames, Messieurs,

Le renforcement de la CEDEAO doit demeurer un souci majeur. Les acquis doivent être consolidés mais en même temps nous devons garder l'initiative et veiller à donner corps à notre vision politique, envisager les étapes et les contraintes de notre marche vers la Fédération des États de l'Afrique de l'Ouest. Pour ce faire, il est indispensable d'engager une réforme institutionnelle de la CEDEAO en faisant évoluer son fonctionnement vers un schéma de type confédéral sur la base des acquis de la sous-région et la mise en place d'un organe exécutif communautaire doté de larges prérogatives et de pouvoirs d'initiative dans les domaines économique, commercial et monétaire notamment.

Excellences,

Mesdames, Messieurs,

La réalisation d'une telle ambition exige que nous renforçons nos acquis. En effet, au cours des dernières années, l'intégration de notre sous-région a enregistré des avancées sur le plan politique et stratégique qui ont permis d'accélérer le mouvement d'intégration et de faire figurer notre sous-région parmi les locomotives de l'unité du continent africain.

Pour consolider ces acquis, nous devons dans les mois et les années à venir approfondir le processus d'intégration et poser des actes concrets dans les domaines aussi importants que :

- Le renforcement de nos capacités et instruments de gestion des crises et de maintien de la paix.
- La réalisation de Marché Commun et de la Monnaie unique.
- Le désenclavement de la Communauté par le développement des infrastructures routières et des télécommunications, l'accélération de la mise en œuvre de la compagnie aérienne ECO-AIR et la compagnie maritime ECO-MARINE.
- La réalisation dans les meilleurs délais de l'interconnexion des réseaux électriques, et du gazoduc ouest-africain.
- La promotion du secteur privé.
- La mise en chantier des politiques et programmes sectoriels.
- La valorisation des ressources humaines aux plans de l'éducation, de la culture et de la santé.
- Une plus grande implication de la société civile dans le processus d'intégration.

Excellences,

Mesdames et Messieurs,

Le succès de notre entreprise commune dépendra de l'adhésion consciente de nos populations, de la classe politique et de la société civile dans ses différentes composantes, les femmes, les jeunes, les opérateurs économiques, les paysans, les syndicats.

Notre conviction forte est que la volonté politique doit s'accompagner d'une vaste campagne d'information, de sensibilisation et de mobilisation des populations par rapport aux idéaux, aux enjeux et aux défis de l'Intégration.

Comme vous le savez, l'intégration ne peut devenir une réalité que si les peuples s'en approprient les idéaux et y apportent leur contribution.

La mise en place du Parlement de la CEDEAO vient conforter nos initiatives dans ce domaine et contribue à consolider la démocratie dans notre espace.

Excellences,

Mesdames, Messieurs,

Nous ne cesserons jamais de le dire, il n'y a pas d'avenir pour une communauté régionale sans l'Union Africaine qui est l'affirmation forte de la volonté de l'Afrique d'être, d'assumer sa responsabilité pleine et entière pour relever les défis actuels, pour mieux répondre aux préoccupations des populations africaines.

L'Union Africaine devrait davantage rapprocher les peuples et les pays africains à travers des activités spécifiques ; elle devrait encourager la gestion continentale des questions d'intérêt commun.

Elle devrait surtout permettre de consolider la paix, la sécurité et la stabilité à travers le continent. Nous devons soutenir fortement les efforts en cours pour mettre en place le Conseil de Paix et de Sécurité au sein de l'Union Africaine pour enfin doter l'Afrique d'un instrument efficace de prévention, de gestion et de règlement des conflits.

L'efficacité d'un tel instrument exige l'affirmation d'un véritable leadership politique africain. Comme nous l'avons déjà souligné lors du dernier sommet de l'OUA, cet organe doit comprendre des membres permanents mais sans droit de veto et des membres non permanents pour tenir compte de la responsabilité particulière de certains pays africains au regard de leur poids politique, militaire, financier, démographique pour parvenir à des solutions africaines crédibles et applicables.

Une responsabilité particulière, certes, mais qui s'exerce dans un cadre démocratique.

Excellences,

Mesdames, Messieurs,

Il me paraît important de souligner ici que le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD), qui constitue un défi à la fois pour l'Afrique et pour la communauté internationale est un outil privilégié pour accélérer l'intégration régionale et promouvoir le développement.

L'approbation du NEPAD par toutes les couches des populations africaines devient alors un pari à gagner. Il s'agit de faire en sorte que cette initiative soit unanimement partagée et qu'elle engage tous les États africains.

Si une bonne articulation est réalisée entre le NEPAD et l'Union Africaine d'une part, et entre le NEPAD et les Communautés Economiques Régionales d'autre part, on peut alors parier sur un développement harmonieux et durable des économies africaines et leur bonne insertion dans l'économie mondiale.

Excellences,

Mesdames, Messieurs,

Rien ne peut justifier, aujourd'hui, des conflits de frontière et à l'heure de l'intégration proclamée par tous, les frontières doivent avoir une autre signification.

Placé dans le cadre du renforcement de la politique d'intégration sous-régionale par la création de zones d'intégration de proximité, le concept des "pays-frontière" vise la création d'espaces vitaux homogènes de partage de développement et de coopération à travers :

- Le renforcement des échanges socio-économiques et culturels transfrontaliers.
- La création de conditions pour une meilleure circulation des personnes et des biens.
- La promotion de l'intercommunalité transfrontalière en vue de la mise en commun des équipements et infrastructures collectifs frontaliers et la réalisation d'actions communes de développement dans les domaines de la santé, de l'éducation, des arts, de la culture et des sports, de l'agriculture, de l'élevage, du transport, de l'énergie, de l'environnement et de l'industrie.
- L'harmonisation des politiques sectorielles nationales en matière notamment de santé, d'éducation, d'équipements, l'intensification des courants d'échange, commerciaux par l'aménagement et l'équipement des marchés frontaliers.
- La création et le renforcement de filières et la création d'une cellule de "pays-frontière" au niveau de la sous-région et d'un observatoire des "pays-frontière" au niveau du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest.

Le Mali entend mettre cette vision de "pays-frontière" au service des grands ensembles sous-régionaux qui sont en mesure de susciter et soutenir les efforts vers plus de complémentarité, d'échanges et de solidarité entre les communautés divisées par des frontières artificielles.

Dans cette perspective, le "pays-frontière" marquera le point de départ du processus de dépérissement des frontières d'État et constituera l'axe privilégié de l'intégration sous-régionale à la base.

Au moment où le processus d'intégration sous-régionale amorce sa phase d'accélération, il incombe aux États de créer une synergie permettant d'opérer cette nouvelle forme d'intégration des communautés à la base.

Le pays-frontière, tel que proposé, sert de cadre idéal pour faire des espaces frontaliers de véritables zones de développement, des espaces pacifiques, des pôles privilégiés de coopération et d'échanges libres.

A ce titre, la construction des "pays-frontière" demande nécessairement une volonté politique manifeste des États, une forte responsabilisation des pouvoirs locaux dans la définition de stratégie de développement ; une plus grande implication des partenaires du développement.

Constituant l'approche locale par excellence de l'intégration par le bas, le "pays-frontière" est également un instrument de lutte contre la pauvreté. Il offre à nos États l'opportunité de favoriser le développement des initiatives locales dans les zones de contact.

Nos États ont plus que besoin d'enclencher un processus cohérent de développement intégré tendant à améliorer les conditions de vie des populations frontalières voisines pour traduire dans la réalité leur volonté d'intégration.

J'ai bon espoir que vos délibérations, que je souhaite fructueuses, débouchent sur une stratégie cohérente d'actions à même d'insuffler une nouvelle dynamique au processus d'intégration pour l'émergence d'une Afrique unie, solidaire, digne et responsable.

Je souhaite plein succès à vos travaux.

Je vous remercie.

**Allocution de S.E. Monsieur John Agyekum Kufuor,
Président du Ghana**

Votre Excellence M. Alpha Oumar Konaré, Président de la République du Mali,

Vos Excellences les chefs des missions diplomatiques et des organisations internationales,

Messieurs les Ministres,

Messieurs les membres du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest,

Mesdames et Messieurs,

Je vous souhaite à tous la bienvenue à cette réunion, et tout particulièrement à mon ami et frère Son Excellence Alpha Oumar Konaré, Président de la République du Mali, qui préside avec moi cet événement spécial.

Les liens privilégiés entre le Ghana et le Mali remontent à de nombreux siècles. Nos relations de solidarité et de respect mutuel se sont renforcées depuis mon entrée en fonction, et je suis fier de souligner l'engagement de nos deux pays pour le pluralisme démocratique, le respect du droit et l'intégration régionale.

J'apprécie l'occasion que nous offrent le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest et l'OCDE de nous retrouver lors de cet événement spécial.

L'Afrique attire à nouveau, et plus que jamais, l'attention de la communauté internationale. Il semble que cette fois, ce ne soit pas seulement suite à des nouvelles tragiques.

Deux événements importants sont venus renforcer le potentiel de l'Afrique au cours des douze derniers mois : d'une part, l'accord de constitution de l'Union Africaine, et d'autre part le lancement du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD), élaboré par les Chefs d'États africains et adopté comme projet de développement pour l'Afrique par l'OUA.

Avec le projet NEPAD, les dirigeants africains apportent clairement la preuve qu'ils veulent être les premiers responsables du développement de leur continent et de la création d'un partenariat actif avec le reste de la communauté internationale.

Ce regain d'intérêt pour l'Afrique apparaît comme une évolution encourageante.

Dans le même temps, les Africains doivent reconnaître que leur continent est très en retard en ce qui concerne tous les indicateurs économiques et ceux du niveau de vie. Les conditions d'existence de nos populations, dans leur grande majorité, sont inacceptables, et les anciennes et plus récentes maladies font partie de notre quotidien.

Le continent africain dans son ensemble paraît déconnecté du reste du monde. D'un point de vue interne, les pays qui le composent sont très peu liés entre eux, que ce soit en termes de commerce ou de communications.

Je suis certain que le NEPAD est le cadre qui favorisera le plus une résolution rapide de nos problèmes. Toutefois, cette initiative prometteuse ne portera ses fruits que si les dirigeants africains s'attaquent rapidement à la question de l'intégration commerciale et à celle de la circulation transfrontalière des personnes.

Il est indispensable que la bonne gouvernance se généralise dans tous nos pays. Nos peuples ne doivent plus être contraints de franchir les frontières comme des réfugiés démunis ou des exilés.

C'est pour attirer notre attention sur cet impératif que le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest a organisé cette réunion à Accra. La reconnexion de l'Afrique au reste du monde passe aussi par son intégration régionale. Il existe heureusement déjà, parallèlement aux processus d'intégration formels mis en place par les gouvernements, des dynamiques internes qui tendent vers le même objectif de développement.

À cet égard, le concept d'État "transfrontalier" abordé ici, est approprié pour le NEPAD et l'intégration régionale. Les relations officielles entre le Ghana et ses voisins francophones sont entravées par des différences au niveau de l'héritage colonial et de la politique monétaire.

Cependant, sur le terrain, nos peuples n'ont jamais laissé ces différences faire obstacle aux échanges commerciaux et aux contacts culturels. Nos négociants indigènes ont prouvé qu'ils savaient transformer les barrières administratives en facteur favorable au dynamisme des relations transfrontalières.

Nous devrions, par exemple, considérer les différences imposées dans notre région par l'héritage des deux langues coloniales : le français et l'anglais. Il ne s'agit pas tant d'un obstacle que d'un défi à relever, à notre avantage. Si les populations de la CEDEAO maîtrisaient à la fois le français et l'anglais, elles auraient de meilleures chances d'accéder aux marchés internationaux.

La conduite de nos populations dans les zones frontalières est un bon exemple de la manière de surmonter les obstacles et même d'en tirer avantage.

Dans le flux considérable de biens et de personnes entre le Togo et le Ghana, on peut considérer que les villes de Lomé et d'Aflao font partie d'un même espace économique, malgré les frontières officielles. Il en va de même des villes de Kpandu au Ghana et Palime au Togo.

Près de notre frontière Nord, les villes de Bawku au Ghana, Bitou au Burkina Faso et Dapaong au Togo forment un triangle de solidarité entre les membres de l'ethnie gourmatche, dont le territoire englobe les frontières de ces trois pays. On peut en dire autant de Navrongo et Paga, à la frontière entre le Ghana et le Burkina Faso.

À l'ouest, plusieurs zones transfrontalières font le lien entre le Ghana et la Côte d'Ivoire :

- Sur la côte, la région d'Elubo (Ghana) et Framo (Côte d'Ivoire).
- Au centre, la zone comprise entre Takyikrom (Ghana) et Agnibelekrou (Côte d'Ivoire) et entre Sampa (Ghana) et Bondoukou (Côte d'Ivoire).

Dans chacune de ces zones transfrontalières, plusieurs marchés régionaux attirent régulièrement les habitants des deux côtés de la frontière.

Nous devons en profiter, tant que nous sommes réunis ici, pour étudier les moyens d'utiliser ces marchés régionaux pour concrétiser, au niveau du citoyen, l'intégration entre le Ghana et ses voisins francophones.

Mon gouvernement est prêt à examiner avec grand enthousiasme les conclusions et les recommandations de cette réunion.

Je suis enchanté qu'une discussion consacrée au NEPAD soit à l'ordre du jour, car il constitue notre principal défi et nous allons devoir nourrir ce projet pendant les premières années de ce XXI^e siècle. J'ai d'ailleurs le plaisir de rappeler que les Chefs d'États de la CEDEAO se sont mis d'accord vendredi dernier sur un plan d'action pour la mise en application du NEPAD en Afrique de l'Ouest. Nous sommes prêts à agir, et je vous exhorte tous à encourager les efforts de la CEDEAO pour la réalisation de cette importante initiative africaine.

Je souhaite que vos délibérations soient très fructueuses, en espérant que vous parviendrez à des solutions concrètes qui permettront d'accélérer l'intégration en Afrique de l'Ouest.

Je suis tout particulièrement intéressé par les solutions qui auront un effet positif sur la vie quotidienne de nos populations dans leurs efforts d'échanges et de déplacements au travers des frontières de l'Afrique de l'Ouest.

Merci à tous. Que Dieu nous bénisse.

PREMIÈRE PARTIE :

Mondialisation, régionalisation et mutation des États

Aperçu général sur la problématique

Achille Mbembe

A trop insister sur la crise africaine, de nombreux analystes ont fini par perdre de vue les recompositions sociales en cours sur le continent. Ce sont précisément ces transformations qui font l'objet de la présente note. Il va de soi qu'elles revêtent des formes diverses selon les pays, leurs structures politiques, économiques et culturelles.

Mes quatre hypothèses générales sont les suivantes :

- Les recompositions en cours sont la traduction non point d'un état pathologique, mais d'un processus de pluralisation de la société.
- Cette pluralisation est l'une des conséquences directes de la mondialisation.
- Elle se donne à voir dans trois domaines en particulier : l'économie, la guerre et la culture.
- De ce processus - qui n'a point d'aboutissement unique - naît une diversité de formes du politique, du spatial, du social et du pouvoir que toute problématique de la régionalisation doit prendre en compte.

I. L'ÉCONOMIE

Commencé au début des années soixante-dix, le glissement des modalités de l'insertion de l'Afrique dans l'économie internationale s'est étalé sur près d'un quart de siècle. Il est loin d'être parvenu à son terme. Même s'ils n'ont pas joué à eux seuls le rôle que les critiques leur accordent généralement, les programmes d'ajustement structurel des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix en ont constitué un des tournants les plus marquants. Ces programmes ont largement contribué à la mise en place de nouvelles configurations de l'économie.

1.1 Les nouvelles configurations de l'économie - qu'intensifie par ailleurs le processus de la mondialisation - présentent les caractéristiques suivantes :

- Au cours du dernier quart du XX^{ème} siècle, le développement de l'économie de marché en Afrique n'a abouti, ni à des effets d'agglomération, ni à la constitution de pôles gigantesques de croissance (exception faite peut-être, de l'Afrique du Sud). L'économie de marché en Afrique est une économie diffractée, composée de plusieurs noyaux enchevêtrés les uns dans les autres. Ces noyaux entretiennent avec le milieu environnant des rapports changeants.
- Sous l'effet de la mondialisation, la polarisation et les discontinuités spatiales que les politiques coloniales de mise en valeur avaient déjà esquissées, se sont accentuées. De cette fragmentation extrême émerge, souvent à l'intérieur d'un même pays, une multiplicité d'enclaves parfois emboîtées les unes dans les autres, et souvent disjointes.
- C'est, par exemple, le cas des enclaves minières, pétrolières ou halieutiques, ou encore des parcs et réserves naturelles. Qu'elles soient maritimes ou terrestres, les économies des enclaves sont de nature extractive. Elles sont, dans la pratique, déconnectées du reste du territoire national ou n'y sont reliées que par des réseaux tenus, voire informels. Par contre, elles s'articulent directement aux filières du commerce international et, dans beaucoup de cas, infirment l'hypothèse de la marginalisation du continent.

- Les enclaves tendent à être des espaces disputés. Parfois contrôlée par les multinationales auxquelles l'État central étend - ou délègue pratiquement - sa souveraineté, parfois en collusion avec des formations armées dissidentes, l'économie des enclaves constitue le symbole de l'osmose entre l'activité guerrière et l'activité mercantile. C'est, par exemple, le cas de l'exploitation des diamants (Sierra Leone, Angola) ou d'autres minerais stratégiques (RD Congo).
- Un autre exemple de la transnationalisation des économies africaines au cours du dernier quart du XXème siècle est l'émergence de zones franches et de corridors, véritables extra-territoires dont l'objectif est de créer les conditions d'accueil des entreprises au sein d'espaces délimités et privilégiés sur le plan fiscal. Comme pour l'économie des enclaves, celle des corridors est toute orientée vers l'exportation et est de ce point de vue, particulièrement sensible aux chocs de la demande mondiale et à la volatilité de la conjoncture.
- Un troisième exemple est celui des zones de flux, sites par excellence de l'informalité. Deux zones de flux, en particulier, doivent être signalées : les zones frontalières et les métropoles.

1.2 Conséquences du processus d'atomisation

Cinq conséquences d'ordre social et politique ont résulté de ce processus d'atomisation de l'économie de marché en Afrique :

- Premièrement, deux formes de violence autrefois relativement disjointes, dorénavant se combinent et se relaient : (1) la violence du marché mise en branle par le biais des luttes pour la privatisation des ressources et aggravée par les situations de pauvreté extrême ; (2) et la violence sociale généralisée (celle de la guerre, de la criminalité, voire de la simple lutte pour la survie) résultant de la perte du monopole de la coercition par la puissance publique.
- Deuxièmement, les termes de la souveraineté ont été redéfinis. Cette redéfinition est le résultat de la multilatéralisation des interventions externes (notamment celle des institutions financières internationales, des organisations humanitaires et de divers réseaux privés ou semi-publics). La multiplication des intervenants a, à son tour, estompé les distinctions classiques entre le public et le privé.
- Troisièmement, un labyrinthe de réseaux institutionnels a émergé sur le plan local. L'hétérogénéité des logiques mises en branle par ces différents acteurs explique, en très grande partie, le caractère fragmenté de leurs interventions et la brutalité des luttes pour l'accès aux ressources financières externes. Conflits incessants, volatilité des alliances, instabilité du leadership et multiples relations de pouvoir attestent à la fois de la diffraction de ces organisations et de leur pluralisation.
- Quatrièmement, les formes de la stratification sociale se sont, elles aussi, diversifiées. Vers le bas, la précarité et l'exclusion touchent des couches de plus en plus larges de la population. C'est notamment le cas des jeunes et des femmes, victimes structurelles de la pauvreté de masse. Vers le haut, une couche de plus en plus réduite de propriétaires se recompose grâce au contrôle qu'elle exerce sur les ressources à longue distance et grâce à sa capacité à mobiliser les socialités locales et les socialités internationales. Au milieu, une couche moyenne tente de survivre, voire de constituer quelque héritage, en combinant les ressources tant de l'économie formelle que des marchés parallèles.

- Cinquièmement, les luttes sociales revêtent désormais, soit le caractère d'une opposition radicale entre les générations, soit celui d'une contestation sans précédent des rapports traditionnels entre hommes et femmes. Sans qu'elle revête nécessairement la dimension d'une conscience de classe, les antagonismes entre riches et pauvres se dessinent plus nettement que par le passé ; tandis que l'hostilité entre autochtones et allogènes ou encore nationaux et étrangers s'intensifie (Côte d'Ivoire). Quant aux clivages d'ordre religieux, ils débouchent de temps à autre sur des conflits violents (cas de l'imposition de la sharia au Nigeria).

Si, sur le plan formel, l'on assiste à un mouvement d'érosion de la souveraineté, la transnationalisation des économies dans le contexte de la mondialisation ouvre par ailleurs un large espace d'autonomie à des réseaux privés qui n'hésitent pas à l'occuper. L'une des formes d'exercice de cette relative autonomie passe, paradoxalement, par la capacité d'entreprendre des guerres.

II. LA GUERRE

La guerre est, partout, la conséquence d'un enchevêtrement de plusieurs processus.

Certains sont d'ordre politique. De nombreuses guerres sont le résultat de désaccords de type constitutionnel dans la mesure où ce qui est remis en cause, c'est la possibilité même d'un "vivre en commun".

D'autres désaccords ont trait aux conditions d'exercice de la citoyenneté. Dans un contexte de raréfaction des avantages distribués par l'État, nombreux sont désormais ceux qui contestent la moralité des systèmes de répartition des pouvoirs et des privilèges entre les différentes communautés qui composent la nation. De nombreuses communautés s'estiment en effet exclues au marginalisées.

De plus en plus, ces deux types de désaccord (sur les conditions de l'appartenance et la moralité de l'exclusion) se cristallisent autour du triptyque identité, propriété et citoyenneté. Ils reflètent, partout, la crise de la double idée de l'État et de la nation. Cette crise emprunte des formes diverses. La plupart ont des traductions spatiales. En voici quelques exemples.

2.1 Espaces mouvants et frontières à géométrie variable

L'exemple le plus significatif de ces espaces mouvants et des frontières à géométrie variable se situe sur les pourtours du désert du Sahara. Embrassant les deux rives du désert, il renferme une vaste frontière qui va des confins de l'Algérie puis du Sahara occidental jusqu'à ceux du Borkou, Ennedi et Tibesti et se prolonge jusqu'aux portes occidentales du Soudan. Tout comme ce fut le cas au cours du XIX^{ème} siècle, plusieurs couloirs (commerciaux, religieux, guerriers) et routes relient, aujourd'hui, les deux rives du désert. Au sein de ces couloirs, l'on a affaire à des formations métissées et hybrides. Celles-ci se trouvent au point de rencontre entre les mondes arabo-berbères et les mondes négro-africains. Dans ces mondes mouvants et fluides, les frontières réelles ne sont guère des points fixes. Elles sont, en réalité, des corridors fractionnés en réseaux de clans, confréries et tribus reliés entre eux par des cycles d'alliances et de conflits (guerres récurrentes du Tchad, conflits entre nomades et sédentaires).

Dans ce vaste espace, un puissant mouvement d'érosion des souverainetés se dessine. Il est porté par les logiques segmentaires. Celles-ci se combinent par ailleurs avec les logiques de réseaux et de clientèle. Parcouru par des acteurs tant étatiques que non étatiques, par des nomades, des commerçants et des aventuriers et structuré de part en part par de véritables chaînes de suzerainetés, cet espace reste fortement marqué par une culture de la razzia et du butin. Ici plus qu'ailleurs, la forme de territorialité dominante est itinérante et nomadique.

2.2 États enclavés et marchés captifs

En Afrique australe, l'Afrique du Sud profite de la débilite institutionnelle des États voisins pour établir avec eux des relations asymétriques. Grâce aux flux d'investissements et aux réseaux d'échange régional, le Swaziland, le Lesotho et le Mozambique sont en passe de devenir parties intégrantes de ses provinces. A travers une politique de développement des transports et des voies maritimes (ports de Maputo, Beira et Nacala) liée à ses exportations de biens et de services, elle est en train de transformer les États enclavés en autant de marchés captifs. Une quinzaine d'initiatives de développement spatial articulées sur les axes côtiers sont en cours de réalisation. Viendraient-elles à être opérationnelles, elles modifieraient, pour de bon, le visage de la sous-région.

2.3 États fantômes et informalisation du pouvoir

Dans la continuité des mouvements du XIXème siècle et derrière le masque des États autoritaires hérités de la colonisation, un processus de morcellement et de segmentarisation du pouvoir s'est poursuivi au cours du dernier quart du XXème siècle. C'est notamment le cas en Afrique centrale (les deux Congos, la RCA, le Tchad), dans certaines parties de la Corne (Somalie) et de l'Afrique de l'Ouest (Liberia, Sierra Leone). Dans ces régions, la plupart des structures et des fonctions de l'État se sont "informalisées". Les rapports entre l'appareil étatique central et les sujets qu'il administre n'ont cessé de se distendre. En bien des endroits, la guerre n'a fait qu'aggraver ce processus de déliquescence (Angola, Congo Brazzaville, Liberia, Sierra Leone, Burundi). Parfois, le contrôle étatique ne dépasse guère les frontières de la capitale.

2.4 Factions

Parfois, ces guerres aboutissent à la victoire d'une faction. De telles victoires sont presque toujours provisoires. Il s'ensuit presque toujours un cycle de la violence qui, chaque fois, voit son intensité décuplée. Dans d'autres cas, ces luttes aboutissent à la disparition pure et simple des États hérités de la colonisation, comme c'est le cas en Somalie. Dans d'autres cas encore, la situation est telle qu'aucune des parties ne parvient à l'emporter de manière décisive sur les autres. La guerre se prolonge par conséquent, entraînant l'implication de réseaux humanitaires dont la présence contribue à brouiller davantage les ressorts de la souveraineté.

Ainsi, assiste-t-on progressivement à la naissance de formations sociales où la guerre et l'organisation pour la guerre tendent à devenir des fonctions régulières. La guerre, dans ces conditions investit l'ensemble du champ social et politique, jouant désormais comme un facteur de différenciation à l'échelle régionale, dans un pur procès de reproduction-destruction, ponctué ici et là de massacres et de boucheries humaines, de pillage et de brigandage (sur le modèle des razzias du XIXème siècle).

2.5 Militarisation du commerce

L'autre grande figure de la dé-territorialisation émerge dans le contexte d'une internationalisation des échanges et des nouvelles formes d'exploitation des produits du sous-sol. Deux ressources se distinguent de ce point de vue ; le pétrole et les diamants. Le pétrole, en particulier, est à l'origine de l'émergence d'une économie ultra-marine dont le centre de gravité est désormais le Golfe de Guinée (Nigeria, Tchad, Angola, Gabon, Guinée Équatoriale). Le diamant et les autres minerais sont, quant à eux, au point de départ des économies guerrières de la région des Grands lacs, du Congo et de l'Angola.

Dans ces deux cas, les dynamiques de la dé-territorialisation s'effectuent dans trois directions apparemment opposées.

D'un côté, plusieurs formes de territorialités s'entrecoupent. L'espace national fait, en effet, l'objet d'une superposition de localités, les unes historiques, les autres administratives, voire culturelles et religieuses. Sur chaque localité, pèsent diverses juridictions : la juridiction étatique, la juridiction traditionnelle, la juridiction religieuse. Un enchevêtrement de "pays" et de "communautés" fait coexister des ordres différents. La coexistence de ces différents ordres est perturbée par une multiplicité de conflits locaux. La plupart de ces conflits s'expriment sous la forme d'une opposition entre populations autochtones et populations allogènes. Dans ces contextes, la citoyenneté est conçue en termes ethniques et territoriaux et non en termes d'égalité civique entre membres d'une même communauté nationale.

De l'autre, des conflits à répétition déchirent les régions qui servent d'épicentre à la production pétrolière (cas de la région du Delta au Nigeria). Sans prendre la forme de guerres classiques, ils opposent des communautés entre elles à l'intérieur d'un même pays, dans des régions connues pour leurs richesses minérales et pour l'intensité de l'exploitation d'une ou de plusieurs ressources naturelles par des compagnies multinationales.

2.6 Partition de fait

La souveraineté de l'État sur d'importantes régions du territoire national est estompée. L'espace étatique est ensuite démembré en autant de fiefs économiques différenciés renfermant, chacun, des richesses spécifiques (minéraux, bois, plantations, etc.) que l'on exploite par le biais d'accaparements et de franchises diverses. Une partie du territoire est contrôlée par le gouvernement et une autre est sous la coupe de la dissidence armée (Angola, Sierra Leone, RD du Congo). Chaque zone dispose de ses propres droits et gère, de manière autonome, ses intérêts diplomatiques, commerciaux, financiers et militaires. Le trésor de guerre est constitué de métaux monnayés ou monnayables et de ressources pétrolifères souvent gagées.

2.7 Pays de la savane et pays de la côte

Un autre type de territorialité repose sur une différenciation entre les terroirs de la forêt et ceux des savanes (cas du Nigeria, Togo, Côte d'Ivoire, Guinée). Ici, la guerre, le colportage, la propagation de la foi musulmane et d'anciennes migrations avaient permis, tout au long du XIX^{ème} siècle, un formidable brassage de populations. La colonisation avait relancé sur d'autres échelles ces mouvements de population et avait accentué le clivage entre les sociétés de la côte et celles de l'hinterland. Aujourd'hui, les logiques de la dé-territorialisation empruntent trois voies :

- Un processus de contraction autour de grandes métropoles situées le long de l'océan Atlantique est en cours. Ces métropoles dominent un hinterland dont les frontières, souvent, se situent au-delà du cadre étatique national (cas d'Abidjan, Lagos et Dakar). Sur un autre plan, on assiste à l'émergence de villes ou d'États-entrepôts (cas de Touba au Sénégal, de la Gambie ou du Bénin), ou encore de villes-frontières à partir desquelles se tissent des réseaux et s'organisent des trafics dont les ramifications sont aussi bien régionales qu'internationales.

- Un amalgame de peuples de l'intérieur réinvente ses identités sous la bannière de l'Islam. Organisés en puissants réseaux essaimés dans les centres urbains et prenant appui sur des communautés diasporiques établies dans toute la sous-région, ces peuples ont pu constituer des fortunes. Ils tentent désormais de convertir leur pouvoir marchand en pouvoir politique, soit dans le cadre du multipartisme, soit en revendiquant l'instauration de juridictions proprement islamiques (débat sur la sharia au Nigeria).
- Enfin, les pays de la région sont traversés par des conflits apparemment localisés, mais dont les causes et les conséquences s'articulent à des structures sociales et à des histoires trans-régionales (Casamance et Guinée-Bissau ; Sierra Leone, Liberia et Guinée).

III. LA CULTURE

Dans le domaine culturel, le principal clivage n'est plus celui qui opposerait la tradition à la modernité. Au cours du dernier quart du XX^{ème} siècle, deux processus ont dominé la production culturelle africaine : (1) d'une part, une forte tendance à la modernisation de la tradition (cas des chefferies) ; (2) et, de l'autre, la tension entre l'ouverture au monde (transnationalisation) et les logiques de terroir. Trois sites en particulier ont servi de réceptacle à cette tension : le mouvement de transfert de pouvoirs de l'État central à de nouvelles collectivités territoriales (décentralisation), la métropolisation du continent autour de grands foyers urbains régionaux et cosmopolites, et l'apparition de nouveaux styles de vie.

3.1 Décentralisation et autochtonie

D'un côté, le mouvement de décentralisation est allé de pair avec de profonds redécoupages territoriaux aux enjeux culturels et politiques multiples. En effet, de tels découpages se sont généralement traduits par des dotations en services et en emplois. Dans plusieurs pays, le redécoupage des territoires a permis aux élites locales de renforcer leurs positions d'intermédiation entre la localité, l'État et les réseaux internationaux. La mobilisation des ressources locales étant indispensable dans la négociation avec l'international, il est clairement apparu que les logiques de la localité et les logiques de la globalisation loin de s'opposer, se renforcent mutuellement.

Par ailleurs, la maîtrise des ressources locales passant essentiellement par le contrôle des fonctions administratives, politiques et financières, de nombreux acteurs sociaux ont cherché à mobiliser les solidarités coutumières pour remporter la compétition ouverte par la démocratisation. C'est l'une des raisons pour lesquelles les processus de décentralisation et de démocratisation ont si nettement contribué à la résurgence des conflits sur l'autochtonie et à l'aggravation des tensions entre les natifs d'une localité d'une part, et les migrants et allogènes, d'autre part.

Le double mouvement d'insertion dans les réseaux de la mondialisation et d'enracinement dans les valeurs supposées autochtones constitue les deux faces d'un même mouvement lui-même porté par des acteurs divers : chefs coutumiers, notables, marabouts, élites professionnelles, associations diverses, partis politiques, courtiers, sous-préfets, fonctionnaires, réseaux d'entraide et de solidarité, élites urbaines. Ce processus à la fois culturel, politique et économique n'est pas seulement encouragé par des acteurs privés. Il l'est aussi par l'État (création de nouvelles communes et régions, promulgation de nouvelles législations, reconnaissance de facto des droits coutumiers), les institutions financières internationales et les organisations non gouvernementales.

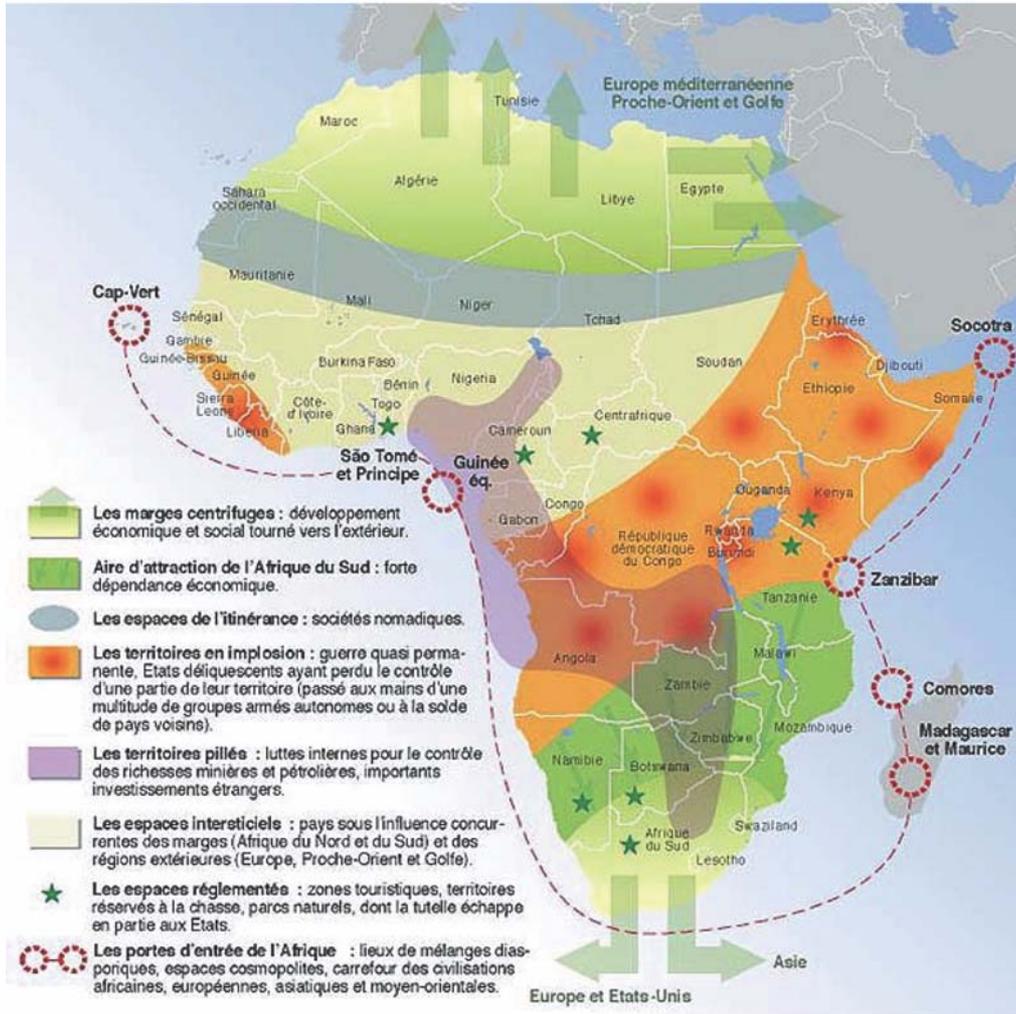
3.2 Migrations, cosmopolitisme et nouveaux styles de vie

A la faveur des nouveaux cycles de migrations et d'urbanisation ont émergé des formations culturelles hybrides et en voie de créolisation accélérée. C'est notamment le cas dans le domaine des religions dites révélées, des langues, de la musique ou de la mode. Une civilisation urbaine et cosmopolite se met ainsi en place.

Du point de vue spatial, les migrations ont entraîné la prolifération d'espaces de la clandestinité. On le voit à travers l'existence de véritables villes officieuses constituées par l'ensemble des formes dites irrégulières d'accès au sol. On le voit également à travers les pratiques fluides qu'adoptent les migrants illégaux dans les pays d'accueil et la xénophobie qui, par ailleurs, contribue à les confiner davantage dans l'ombre. Dans ces sphères de l'illégalité, les cadres communautaires éclatent tandis que de nouveaux liens se tissent. Dans des cas extrêmes, des zones hors-la-loi font leur apparition tandis que les élites se barricadent derrière les murs de leurs propriétés. Une économie criminelle fonctionnant à l'interstice de l'institutionnel et de l'informel permet d'asseoir géographiquement des systèmes d'échange tant avec l'environnement local qu'international. Elle oblige les acteurs sociaux à créer des ressources dans des conditions d'instabilité permanente, d'incertitude quasi absolue et sur un horizon extrêmement court.

Le champ de la famille et de la sexualité est très significatif des transformations culturelles. Une perte généralisée du contrôle de la sexualité par les familles, les autorités religieuses et l'État caractérise les vingt dernières années. Toute une économie des plaisirs individuels et des sensations s'est développée à l'ombre de la décadence économique. L'âge du mariage a, pour l'essentiel et partout, reculé. Une crise générale des rôles masculins est en cours tandis que le nombre de chefs de famille féminins ne cesse d'augmenter. Les naissances dites illégitimes ont définitivement perdu de leur caractère dramatique. La précocité et la fréquence des rapports sexuels sont devenues choses courantes. En dépit de la résilience des modèles familiaux traditionnels, bien des interdits ont sauté. Les idéaux de fécondité sont en crise et les pratiques contraceptives ont augmenté du moins parmi les classes moyennes. L'homosexualité progresse à peu près partout. L'accès à la littérature et aux films pornographiques s'est élargi. Parallèlement les maladies sexuellement transmissibles ont étendu leur empire, le SIDA servant, désormais, de régulateur principal de la croissance démographique, tout en conduisant, jusqu'à ses ultimes conséquences, le nouveau rapport culturel établi entre le plaisir et la mort.

Les frontières mouvantes de l'Afrique



Source: *Le Monde Diplomatique*, novembre 1999.

Mutation des États africains

Antoine Raogo Sawadogo

INTRODUCTION

Le développement africain, d'abord conçu en terme de "développement national" à l'échelle des territoires étatiques, a fait rapidement place à l'approche "développement local" (espaces infra-étatiques). Il existe actuellement des tentatives d'ouverture d'autres espaces de solidarité inter-étatique, notamment sous-régionaux et régionaux, correspondant mieux aux enjeux actuels de la mondialisation et de l'économie de marché, alors que les États africains actuels traversent une période de pleine mutation socio-politique et économique. Quelles approches d'intégration régionale peut-on envisager dans ce contexte ?

D'emblée, nous disons que sans États solides, capables de jouer leurs rôles de régulation, d'arbitrage, d'orientation; sans citoyenneté confirmée et assumée, tant au plan national que local, l'intégration régionale restera un "vœu pieu". L'avenir de la région dépend surtout d'États bien organisés, capables de construire et d'animer des projets de société sous-tendus par des programmes économiques cohérents en vue d'offrir au marché africain et mondial des produits compétitifs.

L'exposé qui suit montre des mutations socio-politiques et économiques correspondant à des demandes d'une certaine forme d'États d'une part, et la nécessité de la refondation de l'État africain dans un contexte d'intégration régionale, d'autre part.

I. LES ÉTAPES CHRONOLOGIQUES

1.1 La période coloniale : États parachutés, imposés

La période coloniale est marquée par le découpage des territoires africains en fonction des intérêts socio-économiques de la métropole. Certains territoires ont été obligés de jouer le rôle de réservoir de main-d'œuvre (Burkina Faso -- ex-Haute Volta), d'autres de servir d'entrepôts (Bénin, Togo) et d'autres encore de pourvoyeurs de matières premières (Côte d'Ivoire, Ghana). Les premiers intellectuels africains étaient formés pour les besoins de cette cause et les populations étaient également caporalisées pour produire, transporter, se déplacer en fonction des intérêts du moment. On note deux types de réactions : pour les premiers, il s'est agi d'entreprendre une lutte identitaire pour se libérer du joug colonial et pour les deuxièmes, il s'agissait de rejeter ce corps étranger et de vivre tranquillement leur vie d'honnêtes citoyens (ne pas servir de bêtes de somme).

Il ne faut pas oublier que l'État dans sa formule coloniale passait par des intermédiaires locaux tels la chefferie coutumière, la première génération de l'élite intellectuelle et les anciens combattants. Cette catégorie retirait de grands avantages par l'exercice de leur fonction de servants locaux. C'est donc à regret que l'ère des indépendances a sonné le glas des intérêts de ces privilégiés.

1.2 La période post-coloniale : États "forts", arrogants et prétentieux

La période post-coloniale est déjà une sorte de mutation puisqu'on a consacré des territoires en y confinant des peuples et surtout en établissant des autorités étatiques qui ont accédé à la souveraineté reconnue par les instances internationales (Société Des Nations, par exemple). Cette période est marquée

par la consécration des luttes identitaires, d'émancipation et du droit à l'auto-détermination. Cependant, sur le plan purement politique et économique, ces États ne se sont pas donnés des visions telles des projets de société correspondants aux aspirations profondes des populations locales.

La nouvelle élite politique, animée parfois de bonnes intentions, a institué le système de la pensée unique et a tenté une caporalisation des populations à travers l'institution du parti et du syndicat unique, pour exorciser la hantise de la dislocation des nouvelles identités, fragiles parce qu'artificielles.

Qu'en est-il du point de vue des États post-coloniaux et de celui des populations ?

L'État à l'occidental a remplacé une forme d'étatisation en cours dans les territoires colonisés. Les bases de l'État-occidental naissant ont été donc posées. A savoir, des peuples vivant sur des territoires et obéissant à une autorité établie de fait. A ces États naissants, il ne manquait que la souveraineté, la légitimité, la citoyenneté transcendante. En effet, on s'est contenté de "singer" l'État occidental en considérant qu'à un État correspond une nation, un peuple, un territoire et éventuellement une idéologie politique. La population s'est vue reléguer aux activités folkloriques et d'habillage pour une fausse légitimation des différents pouvoirs imposés. Quant aux projets de développement, on assiste aux réalisations de programmes de prestige et aux investissements d'"éléphants blancs". C'est l'État pourvoyeur de tout : éducation, santé, environnement, agriculture, élevage, etc.

Ce type d'État ne prévoyait aucun espace de liberté et d'initiative. Il a fini par déresponsabiliser toutes sortes d'acteurs en montrant un visage "d'État vache laitière", "paternaliste", pourvoyeur de biens et de services. En réalité, on avait affaire à plusieurs types d'États. On pouvait distinguer la nation juridique, "l'État" et la nation sociologique, dite "développementaliste", "client", "prébendier" et "ethnique".

Les États-développementalistes se sont interposés comme seul et unique acteur du développement global et total. Tant bien que mal, l'État post-colonial essaie de jouer son rôle de développeur socio-économique. Il y réussit pour certaines missions, tâtonne pour d'autres et échoue pour beaucoup d'autres. La nécessité de l'État vient de ce qu'il a réussi à se faire passer pour le principal instrument du bien-être de la société. Plus personne ne remet en cause son utilité dans le processus de développement. Pour jouer son rôle, il s'est donné tous les moyens : les hommes, les biens, les services, la violence légale, un territoire spécifique.

L'État, grâce aux moyens des bailleurs de fonds et de la collecte des recettes issues des services qu'il offre aux populations, espère donner le développement adéquat sans, au préalable, s'être lui-même disposé à le favoriser. Les stratégies de développement étatiques peuvent être classées en trois étapes. La première concerne l'ère des "projets", conçus, rédigés et pratiquement mis en œuvre à partir de l'extérieur. Ceux-ci n'ayant pas produit les résultats escomptés, ils ont été remplacés par une deuxième stratégie qualifiée "d'approche programme". Le programme est censé tirer les conclusions des échecs de l'approche "projet" pour être plus efficace. On a prolongé la durée des projets, un peu coloré les acteurs avec la présence des populations, assoupli les procédures en incluant du folklore au tableau : sensibilisation, animation, participation, responsabilisation, etc.

La troisième étape d'approche du développement est l'approche "processus". Les programmes de développement¹ n'ayant pas donné satisfaction, on considère qu'au fur et à mesure qu'on évolue dans la conduite des interventions, beaucoup de facteurs imprévus entrent en jeu dont il faut tenir compte pour la bonne marche des actions de développement.

Le problème est toujours le même : qui initie, formalise et exécute l'action ? Ce sont toujours l'État et les bailleurs de fonds.

Les États-clients sont dépourvus d'infrastructures, de manufactures ou de traitement de leurs matières premières. Ils se voient dans l'obligation, sinon dans l'imposition, de s'approvisionner auprès des

¹ Pour une approche théorique des interventions extérieures dans le milieu rural et de la participation populaire, voir JP Chauveau, "Interventions étatiques, société civile et mouvements sociaux points de vue théorique" in JP Jacobs et Ph Lavigne Delville (sous la direction), Les associations paysannes en Afrique : Organisations et dynamiques, Paris Karthala, 1994.

anciennes métropoles. Vis-à-vis de ces dernières, les États africains entretiennent des relations de "sujet à maître" ou de "client à patron" correspondant aux anciens espaces territoriaux français, anglais, portugais, espagnol. S'ajoute à ceux-ci l'influence des États-Unis et de l'union soviétique qui entendaient placer le monde entier sous leur coupe, avec d'un côté, les régimes capitalistes et de l'autre les régimes socialo-communistes. La compétition pour le contrôle des États africains offrait à ses derniers un fond de commerce et les plaçait ainsi en "états-clients" face aux États donneurs d'ordres ou "états-patrons".

Les États-prébendiers : c'est l'instauration d'un nouveau type de dirigeants qui accaparent les rentes de l'exploitation des matières premières (pétrole, diamant, or, café, cacao, coton, etc.) pour leur propre compte au détriment de l'intérêt public. C'est celui qui sert le mieux les intérêts des multinationales étrangères qui est établi comme dirigeant politique (servants locaux).

Les États-ethnies : il est apparu un peu partout en Afrique des pouvoirs étatiques dominés par une empreinte ethnocentrique, patrimonialiste, accaparant de façon privative les moyens de l'État. Ceci a conduit à des conflits armés et à des déplacements massifs des populations.

En Afrique, l'ethnie est rapidement devenue un fonds de commerce politique. Affectivité ethnique et affectivité politique sont deux phénomènes partisans qui coïncident. Comme le dit Mamadou Diouf², l'ethnie est ici le site primaire de l'engagement. Quand les rapports de domination et le contrôle des biens d'intérêt collectif sont exacerbés, les réflexes ethniques sont d'autant plus visibles que le pouvoir de régulation est défaillant.

Du côté des populations, on assiste au refus de l'ordre établi par l'auto-organisation des communautés de base en réseaux, associations de type traditionnel et/ou moderne pour se sécuriser. On distingue plusieurs types d'attitudes :

Le rejet : il s'agit ici de deux sortes de rejets. Celui qui se manifeste contre l'État en tant que corps étranger, mal connu, mal digéré, non sécrété par les sociétés africaines d'une part, et d'autre part, celui qui traduit la méfiance envers ceux qui animent la nouvelle machine.

L'indifférence : qui est en fait une forme atténuée, déguisée et passive de rejet. Il s'agit peut-être du cas de figure le plus redoutable, on fait "comme si", on manifeste une adhésion de surface. Alors, on banalise l'État en le ritualisant ou en le tournant en dérision. Cette résistance, qui est l'arme des faibles et des dominés dont ont largement su user les paysanneries, est imparable.

Le détournement : c'est-à-dire l'utilisation de l'État à d'autres fins que celles pour lesquelles il a été prévu, constitue en fait une forme d'appropriation. L'État sera utilisé pour asseoir un nouveau pouvoir privé (phénomène de l'apparition des "big men"), ou capturé par un groupe social.

La réinvention : qui est la véritable voie de l'appropriation. Cette réinvention n'est pas une "copie servile" du modèle proposé mais introduit toujours des variantes "locales", plus ou moins importantes, qui constituent en quelque sorte la "signature" personnalisée de l'adoption durable de l'innovation.

En définitive, il s'est noué entre l'État et les populations des rapports égoïstes et de non-confiance. Celles-ci cherchent à tirer profit de ces relations en usant de toute la vigilance convenant à celui qui veut manger avec le diable. Le "Guinaroud"³ est entré dans la case par surprise. Plus besoin de fermer la porte. Cela dit, le rejet de l'État n'est ni total, ni définitif. Il existe des appels d'État et d'une certaine forme d'État. Les questions posées par Pierre Clastres sont pertinentes à ce sujet : "Peut-on se défendre sans États ? N'est-ce pas tout simplement pour survivre que certaines sociétés humaines ont fini par s'organiser politiquement en États ? Une société sans État est-elle capable de réagir autrement que par la fuite ou la résignation passive à l'agression d'une société à État ?"⁴.

² Economiste spécialiste en analyse économique et en économie industrielle.

³ Guinaroud employé ici dans le sens de Djinn : bon ou mauvais dans certaines croyances africaines.

⁴ Pierre Clastres, La société contre l'État, Editions de minuit, collection "Critique", 1974.

1.3 Au crépuscule de l'ère post-coloniale : Echec des États nations, États affaiblis en reconstruction à l'aide de plusieurs acteurs

L'État est aujourd'hui "démultiplié" sur le plan mondial et sur le plan local, tant au-delà qu'en deçà de "l'État nation". On ne jette plus la pierre sur la colonisation, on découvre plutôt une co-responsabilité dans l'échec des missions de développement. L'analyse des politiques de développement actuelles montre que le devenir de l'État africain post-colonial constitue une problématique majeure.

Pour de nombreux responsables politiques, la faillite de l'État post-colonial constitue l'épicentre de la marginalisation du continent et la cause de la recrudescence de la violence, qui plonge des pans entiers de l'Afrique dans le chaos. Cette faillite serait aussi à l'origine de la misère exponentielle qui menace la survie de dizaines de millions d'individus, détruit ce qui reste de lien sociétal et laisse le champ libre aux redoutables pandémies du SIDA et de la malaria, tandis que les cadres sont au chômage, expatriés ou parqués dans une fonction publique en banqueroute, réduisant en poussière les savoirs conquis de haute lutte à l'école occidentale.

Cette faillite traduit une mise en cause du "vouloir vivre ensemble", une crise de sens et de dessein. Mais ceux qui dressent ce sombre diagnostic posent rarement la question d'un nouveau modèle d'État, inspiré des traditions africaines, condition impérieuse d'une sortie de la crise, et seul capable de répondre aux défis de la mondialisation.

II. LA NÉCESSITÉ DE LA REFONDATION DE L'ÉTAT AFRICAIN

Un regroupement "intégrationniste" des États affaiblis, sous perfusion, ne saurait constituer une solution miracle à leur développement. Il se pose un problème de moyens et de volonté politique. L'intégration et la marche vers la mondialisation doivent se faire au moyen d'entités étatiques fiables, viables et sécurisantes. L'État se retrouve dans une situation ambivalente, à la fois réelle et fictive, authentique et hybride, formelle et informelle, privée et publique et tout cela en même temps.

Plutôt que des réformes impulsées de l'extérieur, l'État a besoin d'une réelle refondation. C'est de l'intérieur qu'il faut prendre la décision d'inventer, entretenir au quotidien, secréter l'État à partir de l'échelle localement gérable. Ce serait là la base d'une légitimité réelle et durable. Il importe de tenir compte du fait que le citoyen actuel est le citoyen "local" qui doit regarder au-dessus de lui, au-delà de sa ville ou de son village, car il est aussi inséré dans une économie globalisée, il est un citoyen "global", si l'on peut risquer cette expression, ou encore un citoyen "glocal", pour reprendre cette fois un néologisme bien parlant.

2.1 Rôle premier de la décentralisation

L'une des portes d'entrées pour cette refondation est la décentralisation. Elle est la voie la plus avantageuse dans la mesure où elle peut permettre de faire émerger de nouveaux centres de décision et de gestion consensuelles plus proches des acteurs, d'harmoniser les gouvernances au niveau local, de concilier les intérêts divergents et de transformer les multiples citoyennetés qui se côtoient en citoyennetés "étatisables". La décentralisation dans ce cas est une tentative de reconstruction de l'État d'une manière telle que le local puisse servir le global. Le local qui se met en place est alors une nouvelle version d'une alliance de réseaux verticaux entre élites globales et élites locales, ces dernières faisant fonctionner le local selon les exigences du global.

2.2 Nouveau contexte "modernité insécurisée"

La citoyenneté qui se dessine, se libère de toutes les emprises des "États nations" pour mieux s'exprimer en "supranationalité" au travers de l'émigration, des divers réseaux socioprofessionnels, dans une sorte d'hybridation culturelle. Mais des revendications identitaires diverses et des conflits tribano-ethniques demeurent. Tout ceci se déroule dans un contexte de brassage de population. Les causes de grande mobilité des populations sont connues. Comment prépare-t-on les collectivités et les États à gérer ces populations ? Les politiques d'intégration sous-régionales, prônées à l'heure actuelle, sont impuissantes et se limitent aux aspects institutionnels et juridiques.

CONCLUSION

Les cadres politiques et institutionnels de l'intégration sous-régionale et régionale existent. Ceux-ci sont animés par les États à travers les premiers magistrats (présidents), les ministres, les députés, les fonctionnaires centraux des secteurs ministériels et les hauts fonctionnaires des instances ad hoc. Ces acteurs de poids et de taille, sont conscients des limites objectives qui minent la mise en œuvre des politiques régionales de développement. En parallèle, les populations s'organisent, se coalisent ou s'affrontent à travers des espaces infra-étatiques ou supra-étatiques. Comment ces acteurs, à partir de leurs espaces réels, devront-ils être impliqués dans les politiques des instances sous-régionales et régionales ?

Nous formulons l'hypothèse que l'existence généralisée d'un certain type de local géré par des instances légitimées contribuera efficacement à favoriser l'intégration régionale car il permet l'épanouissement d'une nouvelle citoyenneté responsable et assumée. Pour cela, des axes de travail s'imposent. Il s'agit de :

- Poursuivre et consolider les processus de mise en œuvre de la décentralisation dans chaque État.
- Mettre en place des politiques transnationales d'aménagement du territoire autour des ressources naturelles (eau, pâturage, forêt, etc.) et réaliser des infrastructures socio-économiques de base.
- Instaurer des espaces de dialogue et d'animation au sein des instances régionales officielles, impliquant réellement les collectivités locales et les acteurs marginalisés.
- Créer des cadres d'expression plurielle de projets de société et d'initiatives.
- Repérer et valoriser les ambitions communes et partagées entre "espaces locaux".
- Élaborer des politiques socio-économiques cohérentes et concertées, dont la mise en œuvre dépasse les limites territoriales des États.
- Élaborer des stratégies d'apprentissage mutuel entre acteurs socioprofessionnels locaux, nationaux et transnationaux.

Il existe déjà des "convergences culturelles" au niveau des populations frontalières (pays-frontière). Il y a également des réseaux de solidarité régionale prenant leur ancrage dans des espaces locaux non officiels. Des pôles d'excellence émergent à partir de certaines villes africaines en matière d'artisanat, de culture, d'agro-business, d'ingénierie, d'alimentation, d'habillement, de transport, de tourisme, de multimédia, etc. Toutes ces pratiques et dynamiques locales sont à analyser en vue d'un accompagnement technique et financier approprié. Il s'agit de créer des cadres permettant un double consentement des nations et des citoyens, réconciliant ainsi la citoyenneté (individualisme) et la multinationalité (communautarisme) comme deux pôles de légitimation et de saine émulation.

Les dynamiques régionales en Afrique de l'Ouest

John Igué

INTRODUCTION

La construction d'un espace régional viable est une préoccupation permanente en Afrique de l'Ouest. Il existe plusieurs formes de structuration spatiale. Elles sont la conséquence des interactions qui affectent la sous-région. Elles proviennent à la fois de :

- L'histoire des peuples.
- L'héritage colonial.
- Le rôle des États Nations issus des indépendances.
- Le jeu des acteurs.
- L'influence extérieure.

Ceci a un impact sur les évolutions et sur le processus d'intégration régionale ainsi que sur les perspectives d'avenir.

I. LES EXPÉRIENCES DE CONSTRUCTION RÉGIONALE : LES ACQUIS DE L'HISTOIRE

1.1 Période pré-coloniale : 1250-1850. Emergence d'empires à envergure régionale

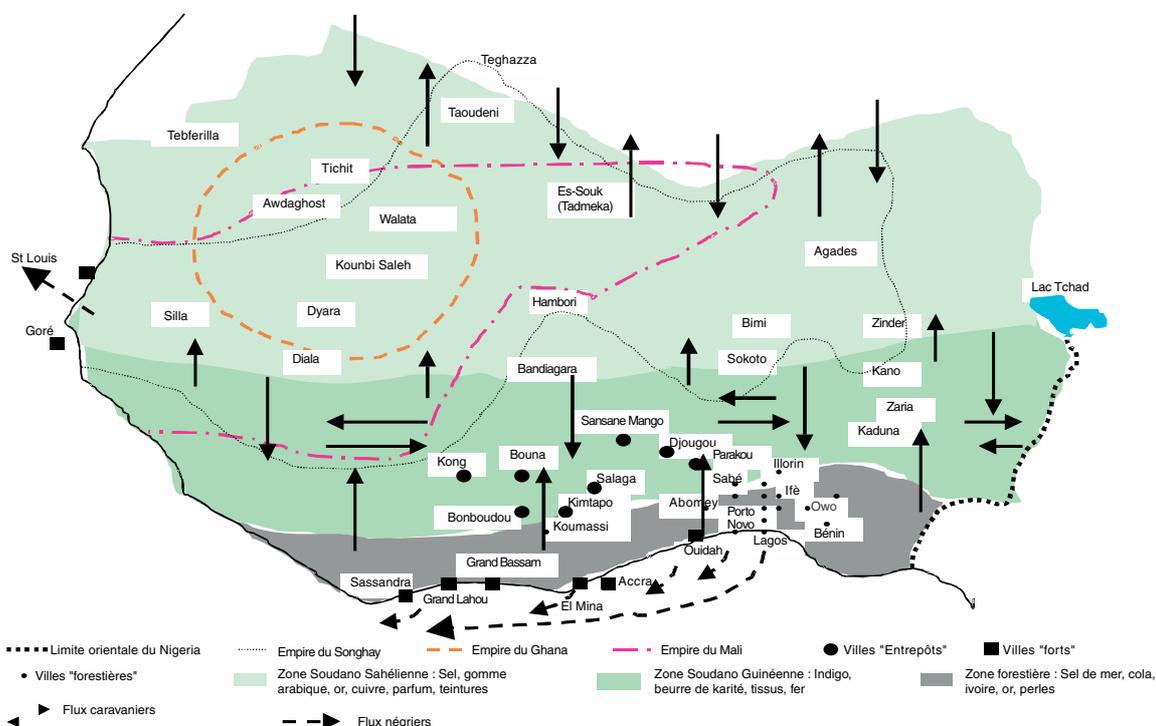


Fig. 1 : L'Afrique de l'Ouest pré-coloniale

PRODUCTIONS

- Zone sahélienne : sel, gomme arabique, or, cuivre, parfum, teinture
- Zone soudanaise : indigo, beurre de karité, tissus, fer
- Zone guinéenne : sel de mer, or, ivoire, cola

ACTEURS DES ÉCHANGES

- Mandé
 - Dioula (Côte d'Ivoire, Mali, Guinée, Burkina)
 - Wangara (Ghana, Togo)
 - Dendi (Bénin, Niger)
- Haoussa Kanuri (Niger, Nigeria, Tchad, Nord Bénin, Togo et Ghana)
- Yoruba (Sud Nigeria, Bénin, Togo, Ghana)

DIRECTION DES FLUX

- Bassin méditerranéen (Afrique du Nord et Moyen-Orient)
- Toute la zone ouest-africaine avec développement des villes entrepôts au contact de la forêt et de la Savane.

MOYENS DE PAIEMENT

- Barres de sel (monnaie locale ayant cours légal dans la partie soudano-sahélienne)
- Pièces de tissus et manilles (monnaies locales plus généralement utilisées dans la zone forestière)
- Cauris (monnaie régionale)
- Pépites d'or (monnaie internationale)

ACQUIS RÉGIONAUX

- Intégration ethnique et culturelle à partir des différents réseaux marchands
- Intégration économique à partir d'une production diversifiée, complémentaire et d'un système monétaire très souple.

1.2 Période coloniale : 1850-1960

Elle est caractérisée par la construction de grands espaces comme l'AOF

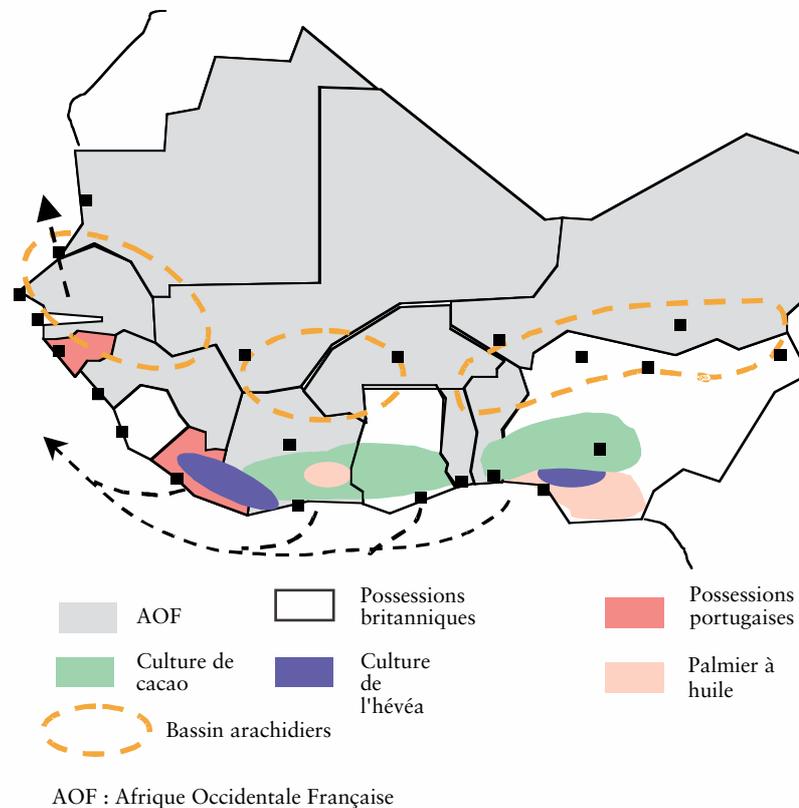


Fig. 2 : L'Afrique de l'Ouest pendant la colonisation

PRODUCTIONS

- Zone de savane : arachide
- Zone guinéenne : palmier à huile, cacao, hévéa, café

ACTEURS DES ÉCHANGES

- Maisons de traite d'origine européenne
- Traitants en majorité libano-syriens et quelques indigènes

DIRECTION DES FLUX : MÉTROPOLÉ

MOYENS DE PAIEMENT

- Franc CFA (Zone AOF)
- Livre Sterling (Empire Britannique)
- Escudo (Domaine Portugais)

RÉSULTATS

- Remise en cause des vieilles solidarités
- Développement de circuits parallèles comme moyens de résistance
- Ruine des villes "entrepôts" créées à l'orée de la savane
- Émergence de deux bassins urbains
 - Axe Cap-Vert – Lac Tchad
- Villes côtières portes d'entrée avec l'extérieur

1.3 La phase des indépendances : 1960-1970

Elle est caractérisée par :

- Le besoin d'une construction nationale forte
- L'adhésion de ces nations à toutes les organisations internationales
- Le développement des relations de type bilatéral.

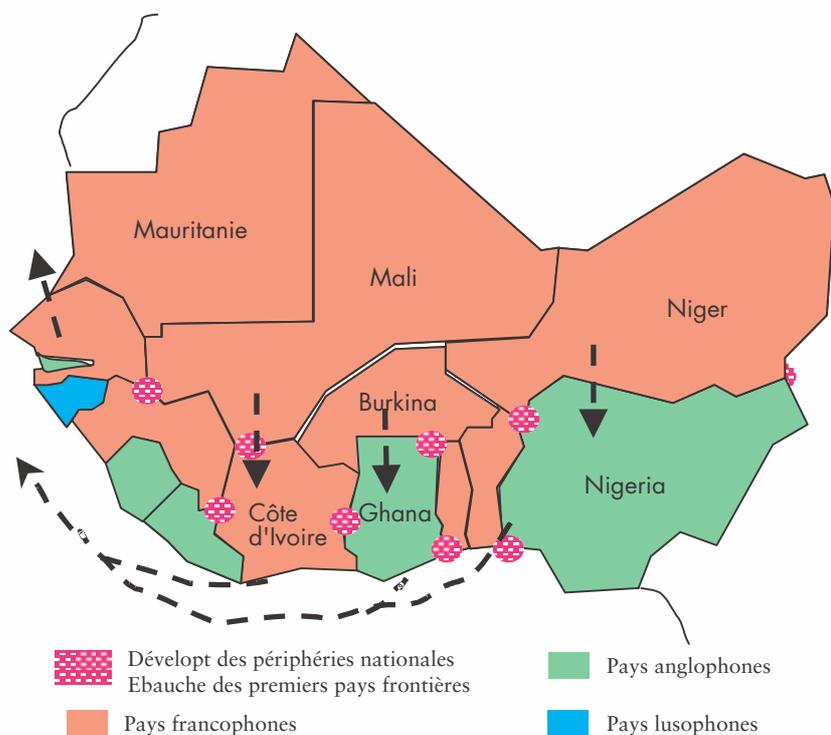


Fig. 3 : Les États indépendants

Elle a produit :

- Une forte opposition des États entre eux dans le contexte de la guerre froide (États pro-occidentaux, États socialistes, opposition pays francophones – pays anglophones, etc.).
- Une remise en cause des espaces d'intégration de type traditionnel et colonial.

- Une balkanisation des marchés avec une économie trop dirigiste et un renforcement des activités de traite et de rente : agriculture, mines et aides internationales.
- L'égoïsme des nations entraînant le développement extraordinaire des activités parallèles au niveau des frontières.
- De nouvelles relations uniquement frontalières.
- Les acteurs de l'économie et des échanges sont devenus très variés : État, sociétés de traite, quelques intermédiaires locaux et les multinationales émergentes.
- La direction des flux n'a cependant pas évolué :
 - Anciennes métropoles coloniales par le jeu des monnaies,
 - Marché international,
 - Pays sahéliens vers pays côtiers.
- Les moyens de paiement se sont diversifiés
 - Deux monnaies convertibles (FCFA et dollar libérien),
 - 8 monnaies nationales non convertibles.

CONSÉQUENCES :

- Disparition des opportunités d'entraide régionale.
- Apparition des premiers conflits frontaliers.
- Renforcement des activités informelles.
- Développement des périphéries nationales.

II. LES RÉACTIONS A CE NATIONALISME AFFIRMÉ

Il existe un nouveau besoin de construire un espace régional fondé sur les objectifs suivants :

- Mieux gérer l'héritage historique.
- Résoudre les problèmes posés par l'étroitesse du marché.
- Construire les bases d'une économie dynamique et compétitive.
- Mieux gérer les conflits et les maladies endémiques.

2.1 Les expériences institutionnelles

Phase 1970-1990 : Outre les organisations régionales assez nombreuses, cette phase est marquée par la création de trois institutions régionales

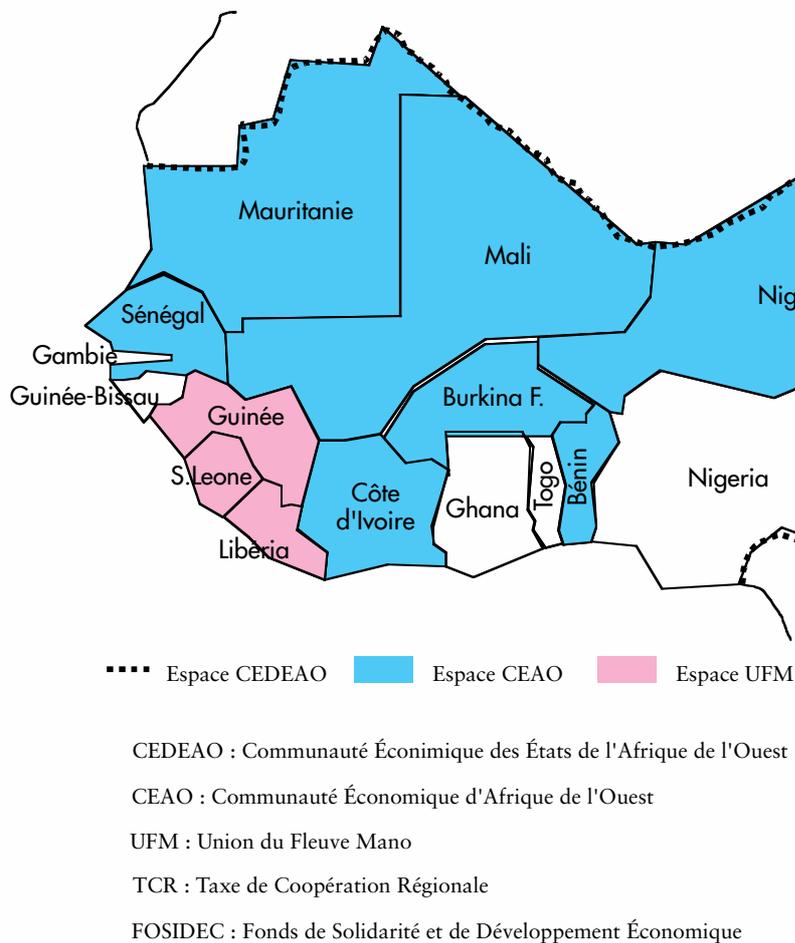


Fig. 4 : Les premières expériences d'intégration régionale

CEAO (CRÉÉE EN 1973 -7 ÉTATS)

- Acquis
 - Monnaie commune sauf en Mauritanie,
 - Taxe de coopération régionale (TCR) et constitution FOSIDEC,
 - Hausse de 10% des échanges communautaires.
- Difficultés
 - Faible profit de la TCR pour les pays sahétiens,
 - Domination des économies sénégalaise et ivoirienne,
 - Détournement du FOSIDEC et blocage des cotisations des États.

CEDEAO (CRÉÉE EN 1975 – 16 ÉTATS)

- Acquis
 - Libre circulation des personnes au sein de l'espace,
 - Projet de routes et de liaisons téléphoniques intercommunautaires.
- Difficultés
 - Lutte d'influence entre États membres,
 - Irrégularité dans le paiement des cotisations,
 - Révision des traités avec l'assignation de nouveaux objectifs.

UFM (CRÉÉE EN 1973 - 3 ÉTATS)

- Regroupe la Guinée, la Sierra Leone, le Liberia,
- Peu de succès, compte tenu des crises politiques qui minent la région.

Phase 1990-2001 : La plupart des institutions créées en 1970 et 1990 ont subi de profondes mutations

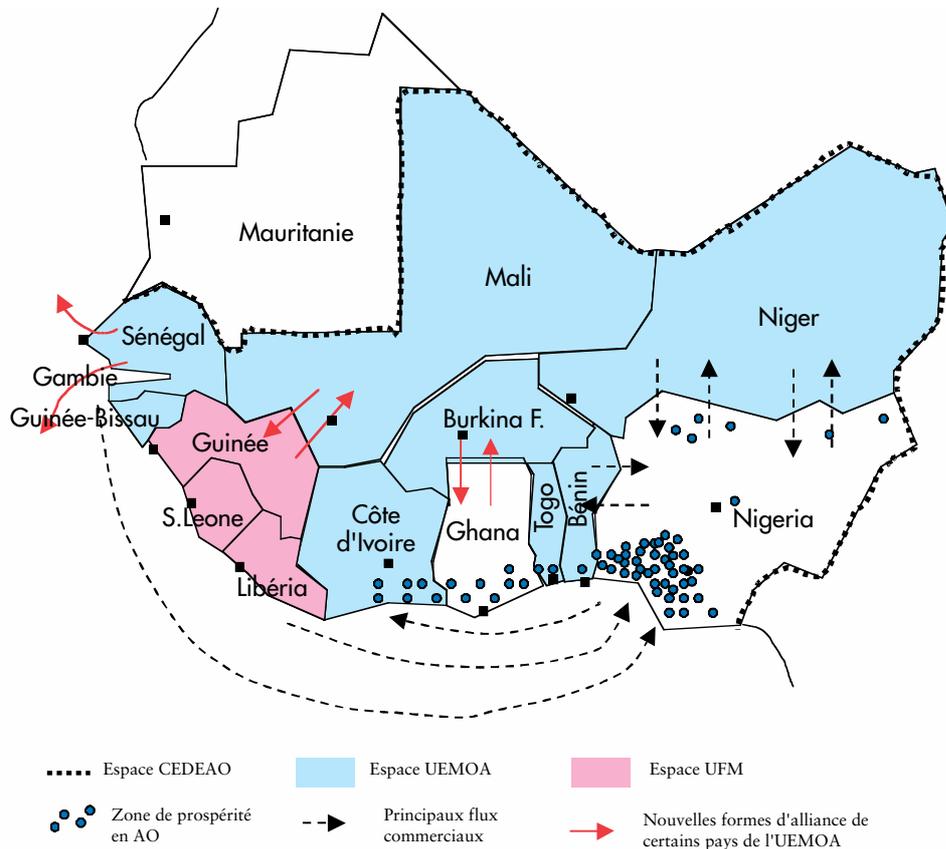


Fig. 5 : Evolution des espaces d'intégration régionale

Pour être complet, ce schéma devrait intégrer la Communauté des États Sahélo-Sahariens (CEN-SAD) qui regroupe une vingtaine d'États et comprend en Afrique de l'Ouest, les pays suivants : le Burkina Faso, le Mali, le Niger, le Nigeria et le Sénégal. La CEN-SAD a été créée le 4 février 1998.

CEDEAO

- Potentialités
 - De 16 États, on passe à 15 avec le retrait de la Mauritanie,
 - 250 millions d'habitants dont 100 millions d'urbains,
 - Perspectives d'un grand marché à l'horizon 2015.
- Acquis
 - Libre circulation des personnes au sein de l'espace (passeport CEDEAO),
 - Création de la 2ème zone monétaire (Institut Monétaire Ouest-africain) dont le siège est à Accra,
 - Évolution du fonds de la CEDEAO en institution d'investissement et rationalisation des institutions d'intégration régionale (CILSS, UEMOA, CEDEAO).
- Difficultés
 - Politiques, avec la persistance de crises politiques aiguës et les incertitudes du Nigeria,
 - Économiques, avec la faible diversification de la production de la zone toujours dominée par les cultures de rente.

UEMOA

- Potentialités
 - Élargissement à la Guinée Bissau (créée en 1975 – 8 États),
 - 72 millions d'habitants dont 30 millions d'urbains et 33% du PIB de l'Afrique de l'Ouest.
- Acquis
 - Avantage monétaire renforcé par la discipline de groupe dans l'application des réformes nécessaires à l'union douanière,
 - Mise en application du TEC (Tarif Extérieur Commun).
- Difficultés
 - Politiques, avec l'instabilité des alliances, les querelles de leadership et les conséquences des crises politiques sur les possibilités de polarisation indispensable à l'intégration,
 - Économiques, avec la stagnation du commerce inter-zone à 8% des échanges régionaux avec un objectif affiché de 25%. Les principaux flux commerciaux se réalisent en dehors de la zone,
 - Géographiques, avec les zones de prospérité qui sont en dehors de la zone et la "mauvaise" connexion du Sénégal et de la Guinée Bissau au reste de la zone.

UFM

Avenir compromis par les crises politiques autour des enjeux miniers.

2.2 Les expériences de structuration de l'espace ouest-africain par les populations

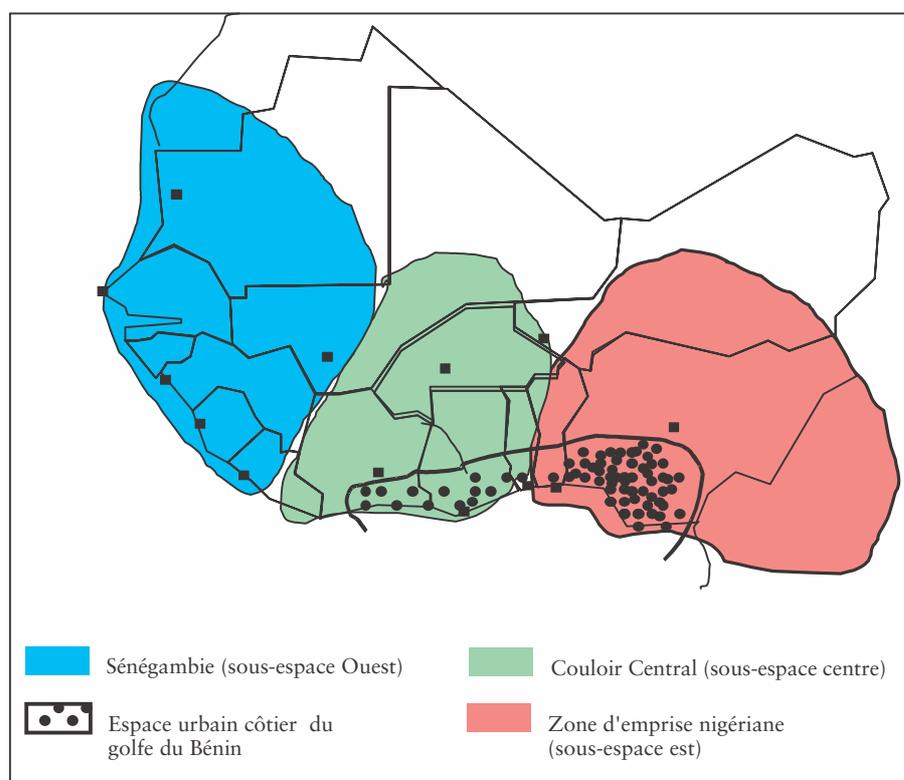


Fig. 6 : Les espaces sous-régionaux

ZONE D'EMPRISE NIÉGÉRIANE (BÉNIN, CAMEROUN, NIGER, TCHAD)

- Facteurs d'intégration : réseaux marchands transfrontaliers d'origine nigériane
 - Haoussa-Kanuri avec des ramifications au Tchad, Niger, Cameroun,
 - Ibo implantés au Bénin et au Cameroun,
 - Yoruba au Bénin et au Niger.
- Unicité du marché harmonisé par un système de change parallèle assez dynamique

COULOIR CENTRAL (CÔTE D'IVOIRE, BURKINA, TOGO ET EST DU MALI)

- Facteurs de structuration : migration population et flux du bétail.

SÉNÉGAMBIE (GAMBIE, GUINÉE CONAKRY ET BISSAU, LIBERIA, MAURITANIE, SIERRA LEONE, SÉNÉGAL ET OUEST MALI)

- Éléments d'unicité : l'Islam et le riz.
- Divers réseaux : Peul, Dioula, Maure et Ouolof.

ESPACE URBAIN CÔTIER (ABIDJAN À PORT HARCOURT)

Région la plus urbanisée et la plus densément peuplée avec un potentiel de production et de consommateurs élevé.

2.3 Les expériences de groupements suggérées par certains dirigeants africains

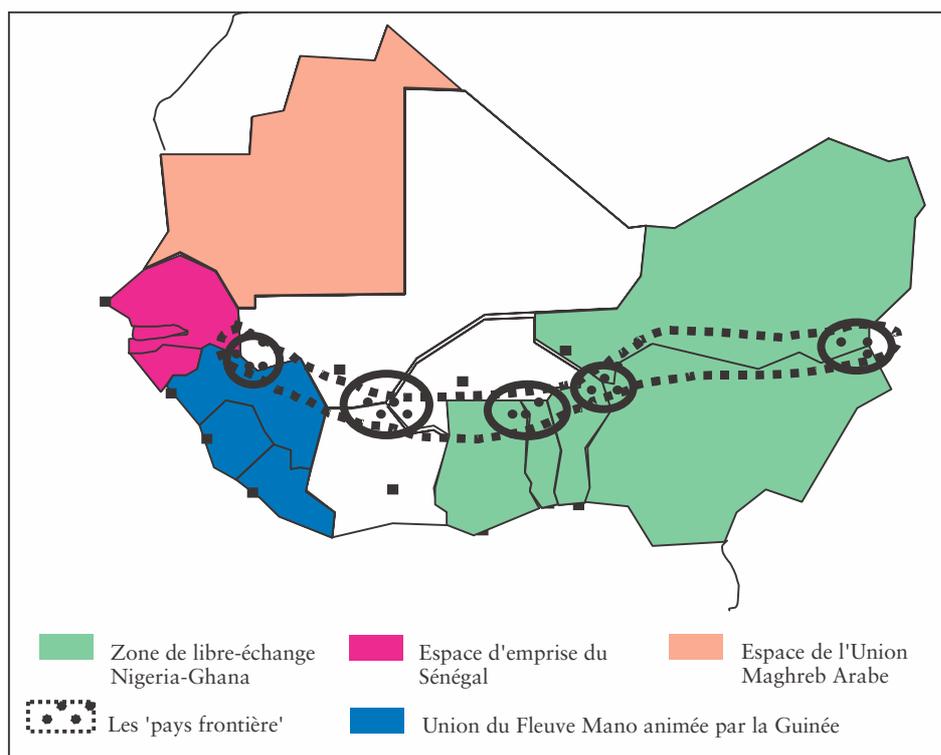


Fig. 7 : Les espaces de proximité

INTÉRÊTS DE CES SOUS-ESPACES :

- Sécurité.
- Maintien des vieilles solidarités historiques en minimisant les barrières frontalières.
- Volonté d'hégémonisme de proximité.

Mieux souder les pays sahéliens aux pays côtiers d'où l'intérêt des "pays-frontière" en terme de potentiel agricole et foncier pour l'avenir de la sous-région.

III. LES PERSPECTIVES D'AVENIR : QUATRE SCÉNARIOS POSSIBLES

3.1 Privilégier le développement national en renonçant aux préoccupations d'intégration régionale

Les nations faibles ne peuvent pas faire une intégration forte. Elles ont besoin d'affermir leur base nationale d'où l'intérêt de ce scénario

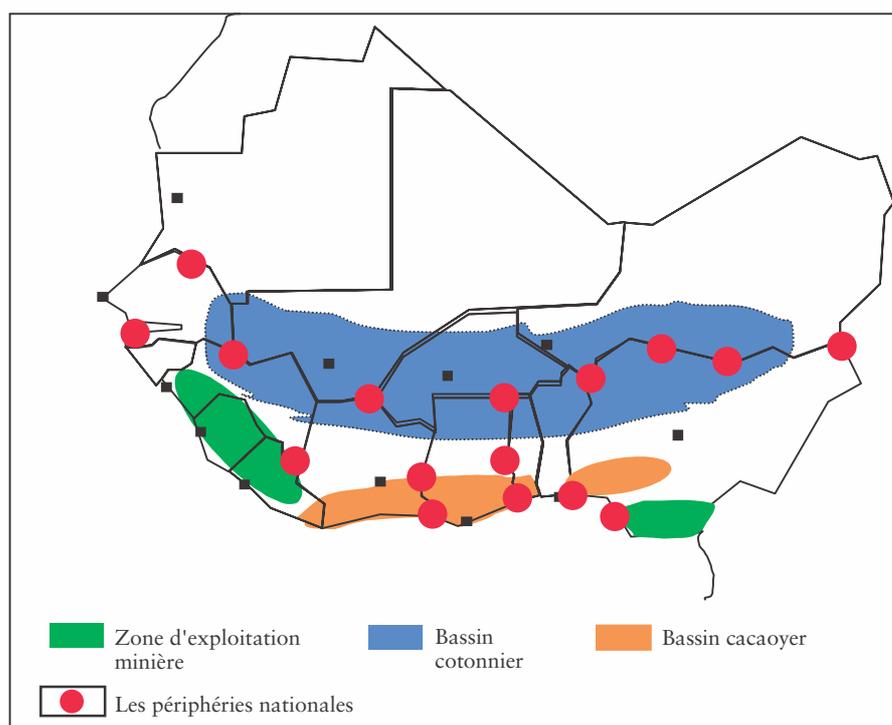


Fig. 8 : Les options du développement national

Néanmoins, ce choix peut entraîner deux conséquences :

- Le renforcement des économies rentières
 - Rente des produits agricoles (cacao, café, coton),
 - Rente des ressources minières (pétrole, gaz, or, diamant),
 - Rente de l'aide au développement.
- L'informalisation croissante des économies avec le développement des périphéries nationales.

3.2 Privilégier les bassins urbains émergents

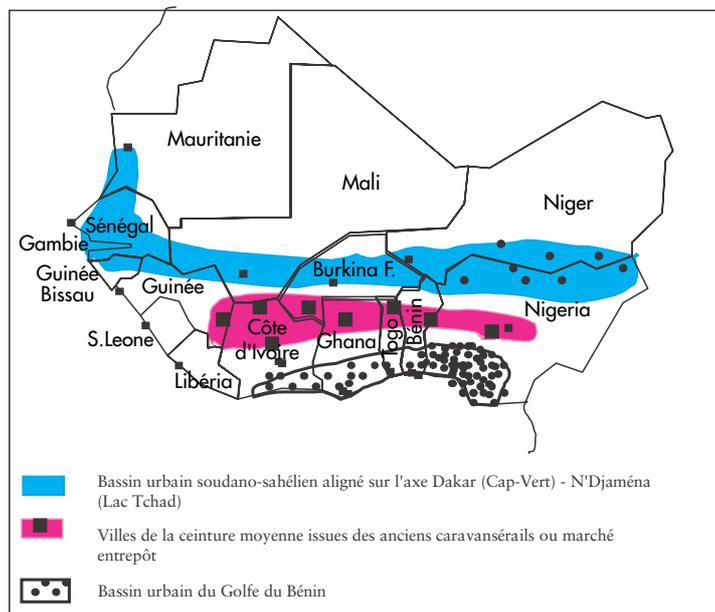


Fig. 9 : Les options urbaines

Cette option permettra :

- De faire de ses espaces urbains le support de développement.
- De construire de véritables espaces de complémentarité comme ce fut le cas avant la colonisation.

3.3 Privilégier les zones d'union monétaire

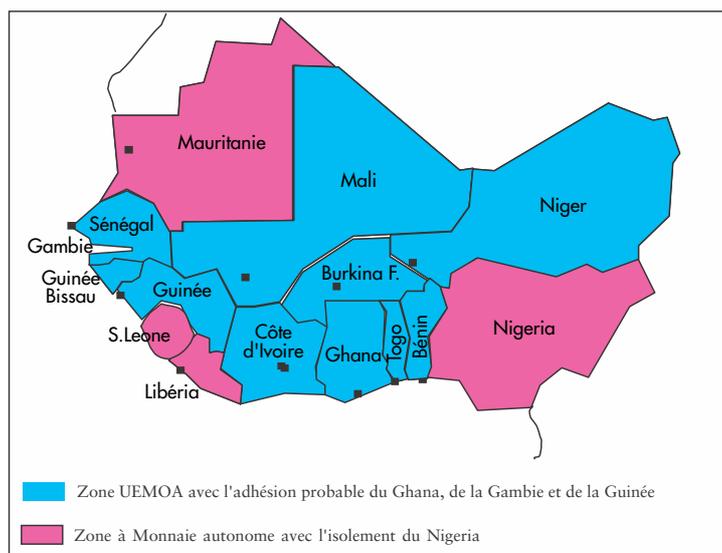


Fig. 10 : Options UEMOA

ESPACE UEMOA À L'HORIZON 2015

- 11 États possibles (Ghana, Guinée, Gambie).
- Population : 100 millions d'habitants environ.
- Population urbaine : 50 millions.
- PIB : 40%.

NIGERIA À L'HORIZON 2015

- 40 États fédérés ?
- Population : 150 millions d'habitants.
- Population urbaine : 80 millions d'habitants.
- PIB : 55%.

Cette perspective ferait éclater l'Afrique de l'Ouest en deux blocs antagonistes avec l'isolement possible du Nigeria. Mais ce scénario serait préjudiciable à l'avenir de l'Afrique, compte tenu du poids exceptionnel de ce pays tant sur le plan historique qu'économique.

3.4 Privilégier la CEDEAO avec la création d'un espace homogène de prospérité

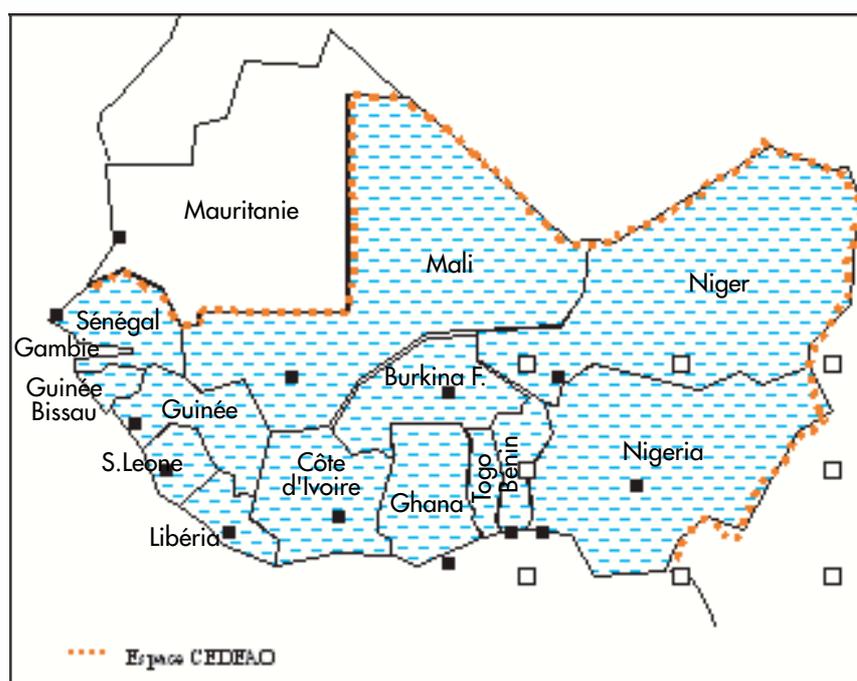


Fig. 11 : Options CEDEAO

Ce scénario qui suppose l'absorption de l'UEMOA par la CEDEAO à partir de la création d'une monnaie commune permettra de construire d'ici à 2020 un grand marché de consommation de 350 millions d'habitants dont 250 millions d'urbains avec un potentiel de consommation deux fois supérieur à celui de la France d'aujourd'hui.

Ce scénario d'espoir suppose aussi la fin de l'antagonisme entre puissances colonisatrices et un réel engagement des leaders africains en faveur de leur sous-région.

Seul ce scénario permettra d'affronter les vrais problèmes qui peuvent se résumer comme suit :

- La gestion des biens communs régionaux.
- La gestion des ressources humaines de développement.
- Une meilleure organisation de la lutte contre l'insécurité, les crises récurrentes et les maladies endémiques.
- La nécessité de se protéger contre les influences néfastes de l'extérieur et d'asseoir les bases d'une meilleure intégration au marché international.

**Communications de *John Igué, Achille Mbembe*
et *Antoine Raogo Sawadogo***

Commentaires et introduction des débats

Daniel C. Bach

INTRODUCTION

Chacune à leur manière, les trois communications présentées soulignent combien l'analyse du régionalisme en Afrique de l'Ouest invite à conjuguer en paraphrasant un célèbre aphorisme, pessimisme de l'intelligence et optimisme de la volonté. Malgré les résultats décevants des ambitieux programmes régionaux existants, la nécessité de recompositions territoriales maîtrisées dans le cadre d'espaces élargis est plus que jamais d'actualité. Ceci ne peut que rendre plus attentif au risque que la redécouverte des mérites de la régionalisation et du "néo-régionalisme" ne devienne porteuse d'un trop plein d'attentes non satisfaites, à l'instar de celles engendrées, il n'y a pas si longtemps, par la montée des revendications démocratiques.

Il est rassurant à cet égard de constater que l'ancrage historique des débats sur le régionalisme est profond en Afrique. Le régionalisme, qu'il s'agisse du panafricanisme, du fédéralisme ou de l'intégration sous-régionale n'a jamais cessé d'être d'actualité en Afrique de l'Ouest, sans doute parce que les frontières y ont été perçues comme arbitraires. D'ailleurs, elles sont toujours demeurées particulièrement poreuses, comme le souligne John Igué. A la veille des indépendances, le régionalisme était au cœur des débats sur la "balkanisation"⁵ de l'Afrique Occidentale Française. Ils ont donné lieu aux expériences du Conseil de l'Entente et de la Fédération du Mali pour ne citer que deux des plus éminentes en Afrique de l'Ouest; parallèlement et sous l'impulsion de Nkrumah un projet continental de création des États Unis d'Afrique (Union Ghana-Guinée-Liberia) était également amorcé, toujours en Afrique de l'Ouest. Les débats ultérieurs sur la construction du panafricanisme dans un cadre continental ou la promotion de la coopération à l'échelle sous-régionale, longtemps jugées antithétiques, ont fini par être traités sous l'angle de la complémentarité dans le cadre de projets continentaux: aux plans de Lagos et d'Abuja ont succédé la toute récente transformation de l'OUA en Union Africaine et le projet du NEPAD.

Les bouleversements et recompositions engendrés par la montée des synergies entre régionalisation, globalisation et fragmentation ont eu pour conséquence un renouvellement des débats et enjeux lié à la montée de ce qu'il est désormais convenu d'appeler le nouveau régionalisme. Ce néo-régionalisme est associé à deux caractéristiques marquantes : l'élargissement des agendas institutionnels de l'intégration qui, comme l'Afrique de l'Ouest en témoigne, ne sont plus spécifiquement confinés à des objectifs d'intégration ou de coopération économique et financière. Ils englobent désormais des préoccupations sociales et politico-stratégiques explicitement affichées ; une seconde caractéristique accolée au néo-régionalisme tient à son étroite imbrication avec le mouvement de globalisation des économies de la planète.

L'élargissement des agendas institutionnels procède en particulier de l'accent mis sur la sécurité des États, mais aussi et de manière croissante sur celle des citoyens. Lutter contre les multiples sources d'insécurité, y compris celles relevant d'une application "à géométrie variable" du droit opposable aux acteurs économiques, fait désormais figure de préalable indispensable à la réalisation des objectifs développementaux assignés à l'intégration régionale. A l'échelle de l'ensemble du continent africain, la dilution des effets d'emprise liés à la guerre froide et aux transitions post-coloniales ont stimulé la régionalisation des conflits internes et inter-étatiques. Des espaces favorables à l'affirmation de puissances régionales et de mécanismes sous-régionaux de résolution des conflits se sont du même coup créés.

⁵ Léopold Sédar Senghor.

L'affirmation du néo-régionalisme comme une composante essentielle des relations internationales de l'après-guerre froide est tout aussi étroitement corrélée aux progrès de la mondialisation. Dans les ex-pays communistes d'Europe centrale et orientale, comme dans les pays en développement, les schémas d'intégration régionale qui visaient à promouvoir une déconnexion du système international s'étaient déjà révélés caducs. Dans les pays en développement, l'adoption de politiques d'ajustement s'était imposée aux États membres. Loin d'engendrer la formation de blocs commerciaux exclusifs les uns des autres, la montée du néo-régionalisme dans les années 1980 a été de pair avec la mise en œuvre de politiques néolibérales. Elles étaient impulsées par les États industrialisés et régulées au plan international dans le cadre des mécanismes d'arbitrage de l'Organisation Mondiale du Commerce.

Les effets de domino engendrés par l'approfondissement de l'intégration européenne à travers le marché unique et la mise en place de l'Accord de Libre-Echange Nord-Américain (ALENA) ont stimulé l'extension des dynamiques de (ré-)institutionnalisation du régionalisme vers l'Afrique, l'Asie du Sud-Est et l'Amérique Latine. En Afrique, ceci s'est traduit par de nouveaux mandats et priorités assignés aux grandes organisations régionales: la CEDEAO (traité révisé de Cotonou de 1993), la SADC (Traité de Windhoek de 1992), l'UEMOA (Traité de Dakar de 1994), la ZEP d'Afrique australe et orientale (devenue COMESA) et l'OUA, transformée en Union africaine, conformément aux décisions du sommet de Lusaka (2001).

Trois grands courants semblent pouvoir caractériser l'impact du néo-régionalisme en Afrique de l'Ouest :

- L'imposition progressive d'une vision holistique de la régionalisation au sein des organisations intergouvernementales (OIG). Le régionalisme, initialement appréhendé exclusivement en termes de coopération économique par le traité de la CEDEAO, s'attache à promouvoir l'intégration, depuis le Traité de Cotonou. L'organisation affiche des ambitions de plus en plus fortes quant au maintien de la paix, y compris lorsque des conflits se font jour à l'intérieur des États. La vision linéaire, "étapiste", de l'intégration préconisée par les économistes jusqu'à la fin des années 1980, le refus de traiter des dynamiques d'en bas ou encore l'exclusion de toute réflexion sur les composantes politico-stratégiques de l'intégration ont cédé la place à des analyses plus en prise sur les problèmes concrets de la sous-région.
- La prise de conscience de la fongibilité⁶ des enjeux du régionalisme. Elle résulte de la dilution des frontières entre sous-régionalisme, régionalisme et globalisation, soulignée par Achille Mbembe ; mais aussi des fortes interactions et interpénétrations quasi-organiques entre les registres internes et externes du régionalisme qu'évoque Antoine Raogo Sawadogo. Il semble progressivement que les États devront associer leur traitement interne de l'intégration à leurs politiques régionales.
- La généralisation des politiques d'ajustement macro-économique a, par induction, réduit les oppositions entre la vision du régionalisme comme mode d'ajustement et de soutienface à la mondialisation, et sa définition comme instrument de résistance et de déconnexion. Les expériences réussies en matière de régionalisation (UE, ALENA...) soulignent l'intérêt de stratégies capables de combiner tout en les dépassant ces deux idéaux-types historiques.

La polyvalence des phénomènes associés aux dynamiques du néo-régionalisme est source d'enchevêtrement des attentes et d'une certaine confusion quant aux priorités à définir. A travers la promotion du régionalisme, il s'agit aussi bien (a) de réguler les pressions de la mondialisation ; que (b) de répondre aux demandes d'autonomie à l'intérieur des États. Ces demandes sont d'autant plus fortes que les résultats dont les OIG peuvent se prévaloir en matière d'intégration proprement dite ne parviennent pas pour la plupart à se concrétiser. Les décisions prises sont rarement transcrites dans les législations nationales, ou appliquées sur le terrain. Savoir identifier des objectifs prioritaires et maîtriser leur réalisation sont dans ce contexte essentiel.

⁶ Se dit des choses qui se consomment par l'usage et peuvent être remplacées par une chose analogue (Le nouveau Petit Robert, Dictionnaires Le Robert, Paris, mars 1994).

I. RÉGIONALISME ET RÉGIONALISATION : QUELLES SYNERGIES ?

La pluralité des dimensions, acteurs, stratégies et modes de formation du régionalisme permet d'en distinguer deux aspects : le projet explicitement défini et la régionalisation en tant qu'expression d'un processus social.

La notion de régionalisme renvoie spécifiquement à l'idée, à l'idéologie, aux programmes politiques et objectifs visant à promouvoir la transformation d'une aire géographique en un espace social régional. Le régionalisme, qui postule également la construction d'une identité, comporte en ce sens une forte composante cognitive. La mise en œuvre d'un programme et la définition d'une stratégie sont dans le meilleur des cas associés à des processus de construction institutionnels. Par contraste, la régionalisation fait référence à des dynamiques qui ne le sont pas nécessairement. La régionalisation peut découler de la concrétisation de politiques régionalistes, mais peut également se manifester indépendamment de politiques étatiques, voir en allant à leur rencontre. En Afrique de l'Ouest, comme en Asie, les commerçants et les diasporas n'ont jamais eu pour ambition de construire l'intégration régionale. La régionalisation, telle qu'elle est par exemple véhiculée par les réseaux commerçants Yoruba et Hausa en Afrique de l'Ouest, procède d'effets d'agrégation liés au comportement de micro-agents économiques. Ces derniers ne sont pas spécifiquement mus par l'idéal de l'intégration régionale, ni soutenus par les États dont ils sont originaires. La régionalisation par le biais des réseaux, telle qu'on l'observe dans les rapports entre le Japon, la Chine, Taiwan et les deux Corée s'est développée par delà la froideur des relations politiques. Sur un tout autre registre, si les entreprises transnationales qui opèrent au sein de l'Union européenne ont pu contribuer à la construction de cet espace, c'est à travers des stratégies d'implantation, d'acquisition ou d'ouverture de nouveaux marchés d'abord impulsées par des logiques qui leur étaient propres.

Deux des communications présentées (John Igué et Achille Mbembe) incitent à évoquer (a) le fossé entre ambitions institutionnelles et les processus de régionalisation, (b) l'ambivalence du développement du processus de régionalisation aux dépens du contrôle et des politiques étatiques, du fait d'une exploitation de plus en plus sophistiquée des asymétries criminogènes. Ces asymétries peuvent être engendrées par les disparités de politiques tarifaires et douanières que matérialisent les frontières internationales. Elles sont également corrélées aux modes d'exercice de l'autorité étatique sur le territoire national. La multiplication des conflits en Afrique de l'Ouest est également devenue source de "criminalisation" de la perception des échanges au regard de leur contribution à la diffusion d'une économie de la violence.

Assurer une congruence générale entre projets régionalistes et dynamiques de la régionalisation constitue un défi. Les réflexions sur l'intégration ne peuvent prétendre l'ignorer même si l'exploitation des asymétries criminogènes a pu paraître à certains États (les fameux États entrepôts) de nature à impulser une amélioration de leur insertion internationale.

Pour l'heure, seule l'Afrique australe voit coexister des synergies complémentaires entre des politiques étatiques d'intégration régionale et le comportement régional d'acteurs non étatiques. Les stratégies migratoires observées en Afrique australe et dans l'océan indien (rôle d'interface des communautés indiennes, migrations d'Afrikaners dans les îles du Mozambique et en Afrique australe), l'activisme des multinationales sud-africaines (à travers prises de participations, exportations et investissements directs) vont de pair avec la consolidation des noyaux durs d'intégration politico-institutionnel que sont la SACU et la SADC.

En Afrique de l'Ouest, l'ambivalence provoquée par l'informalisation croissante des dynamiques de la régionalisation ne doit pas être sous-estimée. Le processus correspond à un ajustement des citoyens face à des États incapables de répondre à leurs attentes. Deux remarques pour conclure sur ce point et inciter au débat :

- La nature des échanges transfrontaliers ne procède plus seulement de l'exploitation des disparités transfrontalières criminogènes, mais aussi de l'insécurité et de la corruption au sein même des États (vols de véhicules, détournement des circuits officiels d'exploitation et de commercialisation des pierres précieuses, du pétrole, du bois, manipulations du système financier pour blanchiment d'argent sale...).
- La régionalisation de l'insécurité provient du comportement des agents de l'État tant à la frontière qu'à l'intérieur de ces dernières dès lors que certains d'entre eux se transforment en "coupeurs de routes". D'où la question brutale que pose indirectement l'analyse de Achille Mbembe : si rien n'est véritablement fait pour inverser les dynamiques en cours, l'État sera-t-il encore longtemps pertinent comme unité d'analyse pour rendre compte des dynamiques de la régionalisation en Afrique ?

II. LA DÉFAILLANCE DES ÉTATS

Le débat sur la défaillance des États⁷ est d'abord un débat sur leur incapacité à répondre aux attentes les plus élémentaires de leurs citoyens, y compris en matière de sécurité personnelle. De fait, la régionalisation ne peut faire l'économie d'une réflexion sur le traitement des aspects internes du régionalisme et la reconstruction de l'État.

La défaillance des États valorise le côté sombre de la régionalisation, c'est-à-dire une dynamique qui se nourrit de la désinstitutionnalisation de l'État (privatisation de la gestion de leurs fonctions par ses représentants) tout autant que de sa déterritorialisation (perte sélective de contrôle sur tout ou partie du territoire national). Une marginalisation des États en tant qu'acteurs internationaux, en résulte. Elle va de pair avec l'émergence d'espaces valorisés, enclaves minières ou d'îles-États qui s'inscrivent dans des réseaux mondialisés. Ainsi se définissent les contours de modes de régionalisation, qui, en marge des États, subvertissent les limites étatiques sans pour autant les contester formellement. Les points d'ancrage fortement institutionnalisés et territorialisés que constituent l'UEMOA, la CEMAC et la SACU, revêtent dans ce contexte une importance toute particulière.

L'intégration régionale renvoie irrémédiablement à des enjeux internes : promouvoir l'intégration régionale à travers un démantèlement des contraintes frontalières n'a guère de sens lorsque l'espace commun ainsi créé n'existe pas à l'intérieur des États. Comment articuler dès lors les rapports entre intégration interne et régionale ? Fréquemment évoquées et préconisées, les politiques de décentralisation postulent des transferts significatifs de compétences et de ressources. Que se passe-t-il lorsque l'État est incapable d'exercer les compétences qui lui reviennent, ne dispose pas des ressources suffisantes pour procéder à des transferts, et/ou fonctionne sur un mode type néo-patrimonial que la mise en œuvre d'une décentralisation ne fait que reproduire ?

⁷ Antoine Raogo Sawadogo.

Dans la perspective d'une promotion de l'intégration régionale au plan interne, la "refondation" de l'État (Antoine Raogo Sawadogo) nécessite de s'interroger tout particulièrement sur :

- La régionalisation croissante des conflits qui, en Afrique de l'Ouest comme dans d'autres parties du continent, résulte d'abord de la diffusion de conflits internes et de leur conversion en conflits inter-étatiques ou transétatiques.
- Le fossé souvent considérable entre la capacité limitée de certains États à contrôler et encadrer l'espace national et l'affirmation formelle de leur souveraineté. Les projets de "dépérissement" des frontières inter-étatiques contrastent avec les phénomènes de dilution de la frontière entre espace interne et international au profit de celles qui existent au sein même du territoire national de certains États, entre la capitale et le reste du pays.

L'adoption de protocoles visant à la libre circulation des personnes et marchandises à travers les frontières internationales de l'Afrique de l'Ouest, ne peut faire oublier les obstacles souvent beaucoup plus significatifs qu'engendrent les discontinuités spatiales à l'intérieur du territoire de certains États de la sous-région. Loin de devenir résiduels, les phénomènes de segmentation du territoire national tendent à progresser au fil des années, tantôt du fait d'une contestation du contrôle étatique sur certaines régions, tantôt à travers le comportement vénal des agents de l'État lorsqu'ils s'érigent en "coupeurs de route".

III. QUELLES STRATÉGIES POUR LES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES (OIG) ?

Deux questions demeurent centrales au regard de l'expérience historique ouest-africaine : (i) Les lenteurs de la mise en œuvre des décisions communautaires ; (ii) la coexistence d'institutions régionales ayant des objectifs similaires et longtemps perçus comme incompatibles.

L'exemple de l'Afrique de l'Ouest souligne combien la capacité des organisations à promouvoir le régionalisme sur une base intergouvernementale ou supranationale résulte du degré d'internalisation par les États-membres de la mise en œuvre et du suivi des décisions adoptées. Le supranationalisme, qu'il repose sur le transfert de compétences à des institutions communes ou sur la régulation de ces transferts par l'entremise d'un État, n'offre pas en soi de garantie de mise en œuvre des politiques régionales.

Rappelons comment, dans un souci d'accélérer le rythme de la construction régionale, le traité révisé de la CEDEAO⁸ stipule en son article 9 que les décisions prises par l'organe suprême de la Communauté, l'Autorité des Chefs d'États et de Gouvernements, entrent automatiquement en vigueur 90 jours après leur signature. Cette disposition laisse à croire que, lors des sommets, les chefs d'États sont en mesure d'engager leurs pays par leur seule signature. Cet engagement serait indépendant de tout processus de ratification par des organes de contrôle législatif, sans parler de la discussion des textes par les administrations concernées. On peut s'interroger sur le lourd tribut à payer pour cette ignorance des structures internes de décision et de contrôle des États, alors que nombre des décisions de la CEDEAO continuent à ne faire l'objet d'aucun suivi malgré les incitations répétées du Secrétariat Exécutif.

Le cas de la Cour de Justice de la CEDEAO, récemment mise en place, vient également de rappeler le socle incontournable que constituent les États-membres pour la mise en place de l'intégration régionale. La Cour est un organe important de la Communauté. Elle a vocation à assurer ses missions indépendamment des États-membres et des autres organes de la Communauté. Ses jugements doivent également avoir autorité sur les États-membres. Dans les domaines relevant de sa compétence, la Cour figure ainsi au sommet de la hiérarchie des institutions judiciaires de la sous-région ouest-africaine. Ceci signifie que son efficacité dépend également du travail préliminaire d'arbitrage effectué par les instances judiciaires des États en matière de sanction du non-respect de la législation communautaire. En résumé, les pouvoirs

⁸ Adopté à Cotonou en 1993.

conférés à la Cour de Justice à l'échelle de l'ensemble de la région ouest-africaine sont à la mesure de la capacité et de la volonté des juridictions nationales de mettre en œuvre le droit communautaire. Les compétences supranationales de la Cour de Justice ne seront d'aucune utilité si elles ne sont pas relayées par les systèmes judiciaires nationaux.

La pluralité des expériences de construction du régionalisme sur un même espace est à l'origine de débats anciens sur la "rationalisation" des rapports entre OIG. Ces réflexions sont loin d'être spécifiques à l'Afrique de l'Ouest. A l'instar des discussions sur la place de l'UEMOA au sein de la CEDEAO, les rapports entre la SACU et la SADC ou entre l'EAC et la COMESA sont d'actualité dans les autres espaces régionaux du continent africain. A ceci s'ajoutent les problèmes plus récents que pose la coexistence d'une myriade d'OIG sectorielles avec les grandes organisations sous-régionales dont les mandats tendent à couvrir des champs thématiques de plus en plus diversifiés.

Trois séries de disjonctions mériteraient d'être approfondies car elles contribuent à façonner les perspectives de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest : (i) la dissociation entre ce seul espace d'intégration institutionnelle effective qu'est l'UEMOA (intégration monétaire) et le pôle incontournable d'attraction des échanges transnationaux que constitue le Nigeria ; (ii) la difficulté pour le Nigeria à prétendre exercer une influence hégémonique régionale stabilisante tant que sa propre stabilité politique interne ne sera pas devenue réalité ; enfin (iii) le manque de conviction des États de la CEDEAO dans la mise en œuvre des programmes régionaux qu'ils adoptent, dès lors que des transferts de souveraineté ou des engagements financiers durables sont en jeu.

L'intérêt du programme d'intégration commerciale et monétaire, adopté par la CEDEAO en 1999, mérite enfin d'être souligné au regard de son appréhension pragmatique des rapports avec l'UEMOA. Désormais, celle-ci fondée sur la reconnaissance par le sommet de Lomé de la pertinence d'approches différenciées dans la marche vers l'intégration. Cette démarche "inclusive" s'est principalement traduite par l'initiative Nigeria-Ghana en vue d'une zone monétaire ouest-africaine. Cette zone aurait vocation une fois les ajustements macro-économiques et la mise en convergence des économies réalisées, à fusionner avec l'UEMOA dans le cadre d'un ensemble sous-régional unique. Quelles que puissent être les difficultés de mise en œuvre de cet ambitieux programme, l'acceptation de la notion de "géométrie variable" dans l'appréciation des rythmes de l'intégration et de la coopération ouest-africaine, ouvre des pistes nouvelles, qui mériteraient, elles aussi, d'être explorées plus systématiquement.



DEUXIEME PARTIE :
Les "pays-frontière"

Le concept de "pays-frontière" dans le processus d'intégration sous-régionale ouest-africaine : Résultats du séminaire de Sikasso

Aguibou S. Diarrah

INTRODUCTION

Dès leur accession à la souveraineté internationale, les États de la sous-région ouest-africaine ont opté pour une politique de regroupement dans le but de faire tomber les barrières érigées par les administrations coloniales. Ils avaient pour objectifs de se doter de cadres de concertation pour la réalisation d'objectifs communs de développement et de se donner un réel élan pour construire et renforcer leur solidarité. Cet idéal est demeuré le fils conducteur de leur politique de coopération sous-régionale tout au long de la dernière décennie.

La création d'organismes sous-régionaux comme la Communauté Economique Des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA), la Mano River Union, l'Autorité du Liptako Gourma, l'Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal (OMVS), le Comité Inter-États de Lutte contre de la Sécheresse au Sahel (CILSS), l'Autorité du Bassin du Fleuve Niger, etc. atteste la détermination des États ouest-africains d'œuvrer ensemble et de s'engager dans la voie d'une véritable intégration.

Toutefois, malgré l'affirmation par l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) du principe de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation, les frontières ont été à tous égards des entraves à cette politique commune des États. Elles ont continué à être des lignes névralgiques donnant naissance à la plupart des conflits et contestations territoriales. La volonté de mettre un terme à ces contestations et la nécessité d'adopter une politique de coexistence pacifique pour maintenir entre les peuples un climat de paix ont conduit ces États à créer des cadres de coopération frontalière.

Le désir de dépasser les frontières, d'en faire non pas des lieux d'affrontement de deux "souverainetés" mais des zones de contact et d'échanges constitue le mobile fondamental de la politique nationale des frontières du Mali.

Ainsi dans le cadre de la gestion commune des frontières, le Gouvernement de la République du Mali a impulsé une nouvelle forme de coopération frontalière fondée sur le concept de "pays-frontière". Dans cette perspective, ce concept apparaît comme un moyen d'accélération du processus d'intégration sous-régionale, de renforcement de la décentralisation mais aussi comme une opportunité de développement et d'équipement des zones frontalières communes.

Le séminaire de Sikasso (mars 2002) sur la notion de "pays-frontière" a permis d'aborder un certain nombre de points de réflexion et de soulever des questionnements que nous souhaitons partager avec vous au cours du présent forum.

I. LE CONCEPT DE "PAYS-FRONTIÈRE"

La plupart des États de la sous-région ouest-africaine sont confrontés au défi de construire une société démocratique plus juste et de maintenir un climat de paix durable avec les autres États. Cette exigence impose depuis un certain temps aux États la nécessaire implication des populations dans la gestion de la vie publique nationale et l'adoption d'une politique d'intégration plus réaliste.

Dans la traduction concrète de ces différentes politiques (décentralisation et intégration sous-régionale), la question frontalière occupe une place de choix du seul fait qu'elle constitue des entraves à leur mise en œuvre.

A cet effet, le concept de "pays-frontière" est initié et proposé pour servir de réponse au souci d'aller vers une gestion commune des zones frontalières et une intégration de proximité des communautés frontalières.

1.1 Définition du "pays-frontière"

La définition consensuelle retenue lors du séminaire sous-régional sur le concept de "pays-frontière" tenu à Sikasso est la suivante : le "pays-frontière" se définit comme un espace géographique à cheval sur les lignes de partage de deux ou plusieurs États limitrophes où vivent des populations liées par des rapports socio-économiques et culturels.

Cette définition du "pays-frontière" reconnaît l'existence des lignes frontières entre les différents pays et s'appuie sur une communauté dynamique vivant des mêmes réalités socio-économiques et culturelles.

1.2 Objectifs du "pays-frontière"

Dans l'optique de satisfaire aux exigences d'une nouvelle approche d'intégration par le bas, le "pays-frontière" s'est fixé les objectifs ci-après :

L'objectif général du "pays-frontière" est de renforcer la politique d'intégration sous-régionale ouest-africaine par la création de zones d'intégration de proximité.

Les objectifs spécifiques sont les suivants :

- La création d'espaces vitaux homogènes de développement et de coopération.
- Le renforcement des échanges, socio-économiques et culturels transfrontaliers.
- La création de conditions visant à une meilleure circulation des personnes et des biens.
- La promotion de l'intercommunalité transfrontalière en vue de la réalisation d'actions communes de développement dans les domaines suivants : santé, éducation, art, sport et culture, agriculture, élevage, transport, énergie, environnement et industrie.
- L'harmonisation des politiques sectorielles nationales : santé, éducation, équipement, sport, art et culture.
- L'intensification des courants d'échanges commerciaux par l'aménagement et l'équipement des marchés frontaliers, la création et le renforcement de filières.
- La création d'une cellule au niveau de la sous-région et d'un observatoire des "pays-frontière" au niveau du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest.

1.3 Les enjeux

Le "pays-frontière" représente :

- Un facteur d'impulsion des politiques publiques pour les États soucieux d'instaurer une société démocratique et désireux d'assurer leur promotion sociale, économique et culturelle, d'une part.
- Un moyen d'accélération du processus d'intégration sous-régionale pour les organisations d'intégration sous-régionale, d'autre part.

Il crée le cadre idéal de concertation et de coopération permettant d'établir un partenariat fécond entre les différents intervenants.

1.3.1 LES ÉTATS OUEST-AFRICAINS

Pour les États ouest-africains, le "pays-frontière" servira de créneau d'implication des collectivités locales dans le processus d'intégration à la base. Forts des compétences transférées aux collectivités, les élus locaux seront davantage responsabilisés dans la définition de nouvelles stratégies de développement des zones frontalières communes.

Le "pays-frontière" pourrait offrir également l'opportunité d'instaurer un dialogue fécond dans les espaces frontaliers par l'émergence d'un cadre d'échanges et de concertations entre États et sociétés civiles de part et d'autre de leur frontière.

Le "pays-frontière" est enfin une alternative de développement solidaire pour les États ouest-africains confrontés aux mêmes problèmes de sous-développement et de sous-équipement dans leurs espaces frontaliers communs.

1.3.2 L'INTÉGRATION RÉGIONALE

La mise en œuvre du concept de "pays-frontière" pourra contribuer à renforcer la dynamique d'intégration sous-régionale à travers l'instauration d'un cadre de partenariat mettant en synergie les efforts des États, collectivités locales, acteurs privés et organismes de coopération pour accélérer le processus d'intégration à travers la gestion concertée et commune des zones frontalières et la mise en œuvre de plans de développement.

Un autre avantage pour l'intégration pourra être la mise en cohérence des politiques sectorielles pour un développement harmonieux de l'espace communautaire ouest-africain.

Dans le cadre de la coopération transfrontalière, la mise en œuvre du "pays-frontière" assouplira certainement la prise en charge de certaines préoccupations comme :

- La régulation du mouvement migratoire.
- La gestion des questions environnementales.
- Les questions sécuritaires.
- L'exploitation commune des infrastructures socio-éducatives, aéroportuaires.
- Ferroviaires, routières et sportives situées dans les espaces frontaliers communs (exemple : la gestion de l'aéroport de Sikasso par un Conseil d'administration composé d'opérateurs burkinabé, ivoiriens et maliens).

Cependant, si les frontières doivent être dépassées avec l'accélération du processus d'intégration par le biais du "pays-frontière", la question suivante va se poser : vers quel type d'État sous-régional tend cette politique spécifique ? Quel type d'État sera adapté à l'espace CEDEAO (Fédération ou confédération) ? Quel mode de gestion faudra-t-il privilégier (centralisation ou décentralisation) ?

II. L'ESPRIT DE SIKASSO ET LES QUESTIONS MAJEURES

Ce qu'il convient d'appeler l'"Esprit de Sikasso" est la résultante du séminaire sous-régional qui a porté sur l'examen du concept de "pays-frontière".

2.1 La délimitation des "pays-frontière"

Au regard de la problématique des frontières dans l'intégration sous-régionale ouest-africaine, la notion de "pays-frontière" n'est pas antinomique des frontières juridiquement reconnues. La délimitation du "pays-frontière" est l'amorce du dépassement des frontières-barrières. Ainsi, les limites du "pays-frontière" entre deux ou plusieurs pays seront constituées par les limites administratives intérieures des circonscriptions administratives ou collectivités locales des pays partageant un espace frontalier commun.

Conformément à cette approche, le "pays-frontière", par exemple entre le Mali et la Côte d'Ivoire ou le Mali, le Burkina Faso, le Mali et le Sénégal, le Mali et la Guinée, le Mali et l'Algérie, le Mali et le Niger, peut être délimité du côté malien par les limites intérieures des divisions administratives et les limites intérieures des divisions administratives du pays situé de l'autre côté de la frontière. L'espace ainsi démarqué constitue le "pays-frontière" Mali- Côte d'Ivoire, le "pays-frontière" Mali- Burkina Faso, le "pays-frontière" Mali-Sénégal, le "pays-frontière" Mali-Guinée, le "pays-frontière" Mali-Algérie, le "pays-frontière" Mali-Niger. Il faut donc parvenir à cette délimitation des "pays-frontière".

Cette opération de délimitation pose la question suivante : quel statut pour la "nouvelle entité territoriale" du "pays-frontière" ? La perspective est-elle une entité extensible à la région administrative ?

2.2 La gestion des "pays-frontière"

Après la délimitation du cadre de fonctionnement des "pays-frontière", il faut arriver à la définition de leur mode de gestion. Cette réflexion suscite les questions suivantes :

- Comment se fera la gestion des "pays-frontière" entre nos pays ?
- Faut-il une commission administrative ?
- Comment va-t-elle fonctionner ?
- Faut-il des rencontres intercommunautaires ?

Cet ensemble de questionnements appelle l'implication de toutes les parties prenantes : représentants de l'État, élus locaux, acteurs privés et agences de coopération.

En vue de la gestion des "pays-frontière", il sera procédé à la mise en place de commissions administratives mixtes composées de représentants des structures impliquées dans la gestion des affaires locales au niveau des "pays-frontière".

Cette mesure s'accompagne par la création d'un cadre juridique permettant aux collectivités frontalières de conclure entre elles des accords de coopération de part et d'autre de la frontière dans le respect des principes de la souveraineté des États. Ces accords pourront concerner :

- La conclusion de conventions entre collectivités frontalières.
- La création de services communs.
- La recherche conjointe de financement.

Les "pays-frontière" étant des points de suture entre les États, peuvent-ils être assimilés à une entité communale gérée par des conseils élus ?

III. STRATÉGIE DE MISE EN ŒUVRE DU "PAYS-FRONTIÈRE"

Après les phases de délimitation et de définition des modes de gestion des "pays-frontière", le séminaire de Sikasso a esquissé une stratégie pour la mise en œuvre de ce nouveau concept.

3.1 Points d'articulation de la stratégie

Les éléments de stratégie dégagés sont les suivants :

- L'identification des zones frontalières éligibles au "pays-frontière".
- Les secteurs d'intervention.
- Le financement.
- Le cadre institutionnel.

3.1.1 L'IDENTIFICATION

En plus des quelques zones identifiées comme donnant l'image de "pays-frontière", le séminaire de Sikasso a recommandé que les États poursuivent cette action d'identification pour prendre en charge :

- Les zones frontalières de l'ensemble de la sous-région ouest-africaine.
- Les zones frontalières des pays qui n'appartiennent pas à l'espace UEMOA et CEDEAO.

3.1.2 LES SECTEURS D'INTERVENTION

Les secteurs d'interventions retenus dans le cadre de la mise en œuvre du concept de "pays-frontière" sont les suivants :

- Le secteur des infrastructures à caractère économique : routes, pistes rurales, ponts, barrages, électrifications rurales, télécommunications, réseaux d'irrigation et drainage, etc.
- Le secteur des activités d'appui à la production : santé, eau potable, éducation, assainissement, protection de l'environnement et micro-projets.
- Le secteur des activités de renforcement des capacités locales et de la sécurité : appui institutionnel, études d'identification et de préparation des projets, assistance technique, conseil ? etc.

3.1.3 LE FINANCEMENT

Le séminaire a retenu cinq niveaux de financement des projets et des programmes qui sont :

- Le niveau local (le budget communal).
- Le niveau national (le budget national).
- Le niveau régional (financements des organismes régionaux d'intégration).
- Le niveau "secteur privé" (financement ONG et associations).
- Le niveau international (banques, fonds CEDEAO, FAIR, Fonds Européen, etc.).

Le séminaire a suggéré que les Commissions Mixtes qui sont des structures bilatérales de gestion des frontières, soient des organes d'orientation et de contrôle pour la mise en œuvre du concept de "pays-frontière".

3.2 Les recommandations

En vue de la traduction concrète de ce concept, les recommandations suivantes ont été formulées :

- La création d'organes d'orientation et de mise en œuvre du concept le "pays-frontière".
- L'implication des élus locaux dans la réflexion et la mise en œuvre du concept de "pays-frontière".
- L'implication des organisations d'intégration sous-régionale ainsi que les agences de coopération dans la mise en œuvre du concept de "pays-frontière".
- La délimitation conjointe des "pays-frontière" par les États.
- La mise en commun des infrastructures situées dans les espaces frontaliers.
- La création d'instruments juridiques bilatéraux et multilatéraux s'inspirant du modèle de la Convention européenne de 1984 sur la coopération transfrontalière entre les autorités territoriales et les collectivités locales du Conseil de l'Europe.
- La valorisation des langues transfrontalières.

CONCLUSION

A coté de son idéal d'intégration, le "pays-frontière" est un instrument politique de stabilité des États et de régulation des relations de bon voisinage. Sa concrétisation relève d'une ambition que les États de notre sous-région doivent clairement affirmer.

En outre, il est urgent que les États s'investissent pour appliquer ce concept afin de donner plus de chance à leur désir commun d'intégration des communautés et plus de dynamisme à leurs relations d'échanges.

Cette nouvelle volonté est également une invitation lancée aux organisations d'intégration sous-régionale et aux agences de coopération, à s'impliquer dans la mise en œuvre du concept de "pays-frontière" pour accompagner les États ouest-africains dans l'accélération du processus d'intégration.

Le Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales de la République du Mali, par l'entremise de la Direction Nationale des Frontières, salue et apprécie hautement l'initiative du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest pour l'organisation de l'événement spécial d'Accra.

La Délégation malienne s'engage à prendre en compte les conclusions du présent forum qui contribueront à parfaire la réflexion sur le concept de "pays-frontière" dans notre sous-région et à aider à sa mise en œuvre pour le bien-être des communautés vivant dans les "pays-frontière".

Fonctionnement et gestion des "pays-frontière" en Afrique de l'Ouest : l'expérience vécue du Nigeria et de ses voisins immédiats

Anthony I. Asiwaju

I. LES PRIORITÉS

Au cours des quinze dernières années, à partir de la création de la National Boundary Commission (NBC - Commission nationale des frontières) en 1987, le Nigeria, dans le cadre de sa politique de "pays-frontière", n'a eu de cesse de favoriser la coopération internationale bilatérale et multilatérale, la paix et un développement durable au service de l'intégration régionale. Malgré le revers provoqué par la militarisation du vieux conflit frontalier avec le Cameroun en 1993/1994, qui a abouti à la saisine de la Cour internationale de Justice de la Haye, la recherche de la coopération transfrontière privilégiant la paix et un développement durable reste, manifestement, une constante.

On peut ainsi distinguer trois priorités dans la nouvelle politique : coopération transfrontière vigoureuse et systématique avec instauration de la confiance ; développement des pays-frontière ; et tracé des frontières. Elles ont entraîné une série de mesures interdépendantes et concrètes tout au long de la période concernée.

En ce qui concerne la coopération transfrontière et l'instauration de la confiance, les aspects "les plus visibles" de la nouvelle politique consistent en l'organisation d'une série d'ateliers consultatifs de coopération bilatérale transfrontière, un atelier par pays limitrophes⁹, puis des missions d'instauration de confiance, spécialement conçues et exécutées avec le plus grand soin dans chacun de ces pays, y compris au Cameroun, de 1988 à 1992.

L'un des aspects les plus notables de l'effort d'instauration de confiance est le programme de tournées des frontières entrepris par le ministre nigérian des Affaires Intérieures et ses homologues sur chacune des frontières, à commencer par la tournée sur la frontière entre le Nigeria et le Bénin, en février 1986. Les autres mesures importantes de cette coopération transfrontière sont le fort soutien et le renforcement des mécanismes bilatéraux et multilatéraux de coopération transfrontière, comme la "Nigeria-Niger Joint Commission on Cooperation" avec son imposant secrétariat à Niamey ; la Commission du bassin du lac Tchad installée à N'Djamena et qui regroupe le Nigeria, le Niger, le Tchad et le Cameroun ; la création d'institutions tout aussi importantes comme la Commission du golfe de Guinée dont les membres sont le Nigeria, la Guinée équatoriale, le Cameroun, le Gabon et São Tomé et Príncipe ; la remise en activité de l'Autorité pour le développement du Bassin du fleuve Niger dont les trois membres principaux sont le Nigeria, le Bénin et le Niger ; la mise en œuvre exemplaire du traité bilatéral entre le Nigeria et la Guinée équatoriale portant sur l'exploration et l'exploitation conjointe des ressources en hydrocarbures présentes sur leur frontière maritime commune ; la reprise récente des travaux sur le projet de traité de coopération transfrontière entre le Nigeria et le Bénin, sans oublier la plus innovante de toutes ces mesures, à savoir la création d'un ministère de la Coopération et de l'Intégration en Afrique.

Le deuxième axe de cette nouvelle politique concerne le développement des "pays-frontière". Ce volet qui a commencé avec la tenue de la première Conférence nationale de planification pour le développement des régions frontalières, à Lagos du 10 au 12 août 1989 sous les auspices de la NBC¹⁰, s'est progressivement étoffé avec la création de la "National Border Region Development Committee" (NBRDC - "Commission nationale pour le développement des "pays-frontière"). Celle-ci relève de la "National Boundary Commission" créée en 1990 et placée sous l'autorité du vice-président de la République fédérale du Nigeria et président de la NBC. Elle regroupe les gouverneurs des 21 États frontaliers (portes d'entrée). A l'instar de la NBC elle-même, la NBRDC devait être dupliquée dans

⁹ Les actes des ateliers, tels que publiés, peuvent être consultés dans Asiwaju and Igué, eds (1994) ; Asiwaju and Barkindo, eds. (1993) ; Asiwaju, Barkindo and Mabale, eds. (1995).

¹⁰ Pour plus de renseignements, voir Asiwaju, ed. (1993).

chacun des États fédérés concernés et dans chacune des collectivités locales situées à un point d'entrée, selon un cadre préétabli permettant le partage des responsabilités entre les trois niveaux de gouvernement¹¹. Certes, il existait un fonds initial pour le développement des pays-frontière, cependant il restait à confirmer la disponibilité de ce fonds d'où le projet de loi portant sur la création d'un Fonds pour le développement des communautés frontalières, actuellement soumis à l'Assemblée nationale et soutenu par la présidence de la République. En prévision de l'adoption de cette loi, le budget 2002 soumis par le gouvernement fédéral affecte une somme de 2,5 milliards de naira (environ 25 millions de dollars US) au Fonds pour le développement des régions frontalières.

Le troisième et dernier élément de cette nouvelle politique des régions frontalières est le succès indéniable des tracés des frontières mêmes. Là encore, d'énormes progrès ont été accomplis depuis quinze ans grâce à l'atmosphère pacifique instaurée par la nouvelle politique de coopération transfrontière. Parmi les succès : l'approbation, non sans les demandes d'informations d'usage déposées par les États membres (notamment le Nigeria, le Tchad et le Cameroun), des travaux de tracé effectués dans le bassin du lac Tchad sous l'autorité de la Commission de ce même bassin ; la reprise en mars 1989 des travaux de tracé interrompus depuis longtemps sur la frontière terrestre entre le Nigeria et le Bénin avec des résultats extrêmement positifs ; la reprise des travaux de jalonnement sur la frontière entre le Nigeria et le Niger ; les remarquables accords conclus sur la délimitation réelle de la frontière maritime entre le Nigeria et la Guinée équatoriale et enfin, la reprise des négociations sur la frontière maritime entre le Nigeria et le Bénin.

II. LE CONTEXTE DE LA CRÉATION DE LA "NATIONAL BOUNDARY COMMISSION"

Le principal instrument dont le Nigeria s'est doté pour définir et exécuter sa nouvelle politique en matière de frontières et de "pays-frontière" est la NBC. Nous consacrerons le reste du présent document à cette commission. A cette fin, nous présenterons un rappel historique pour mieux cerner la structure, le rôle et les fonctions de la NBC. Tout d'abord il convient de rappeler que le Nigeria partage ses frontières avec cinq États souverains : le Bénin à l'Ouest, et le Niger au Nord et qui sont, tous deux, à l'instar du Nigeria lui-même, membres de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ; le Tchad, le Cameroun et la Guinée équatoriale au nord-est, à l'Est et au sud-est, tous les trois membres de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC).

Comme ailleurs, en Afrique et même dans le monde, les zones frontalières ou "pays-frontière" (c'est-à-dire les régions et les peuples situés à cheval d'une frontière internationale) sont des segments spécifiques des frontières entre États, qui partagent des populations, des cultures, des terres, des faunes et des flores identiques. Elles se caractérisent également par leur éloignement des capitales nationales ou régionales et des centres politico-administratifs où se concentrent les processus de modernisation, d'où une marginalisation et un sentiment d'être à la périphérie.

Avant la création de la NBC, l'attitude du Nigeria était celle, classique, des États nations, soucieux d'affirmer leur souveraineté et percevant les zones frontalières comme une périphérie nationale, politiquement désavantagée du fait de sa vulnérabilité militaire. Rien d'étonnant donc, qu'avec cette manière de voir - plutôt statique -, les "pays-frontière" aient longtemps souffert d'un manque d'investissements et d'un retard de développement économique : les investisseurs publics et privés s'en méfiaient et les considéraient ouvertement comme des "no man's land".

Certes, les Yorubas, les Ajas, les Borgus des deux côtés de la frontière occidentale avec le Bénin, les Hausas et les Fulanis à la frontière Nord avec le Niger, les Kanuris des deux côtés de la frontière Nord-Est avec le Tchad, les Mandaras, les Fulanis et les Ododops de part et d'autre de la frontière Est avec le Cameroun, les Efiks de la côte et les Ibibios qui ont tant de points communs avec les populations du Cameroun et de la Guinée équatoriale au Sud-Est, sont tous des "peuples transfrontières" déchirés entre

¹¹ Les comités de développement des régions frontalières (BRDC) des États et des collectivités locales sont placés sous l'autorité du vice-gouverneur et vice-président respectivement et leurs membres, désignés à divers niveaux, sont des fonctionnaires ayant différentes responsabilités et compétences.

des territoires différents mais qui n'en constituent pas moins des communautés indivisibles. Or, le Nigeria ne reconnaissait que les fractions situées sur son territoire, quelles que soient les frontières, ignorant totalement les communautés élargies situées de l'autre côté de ces mêmes frontières. Cela entraîne une certaine rigidité dans la gestion des ressources naturelles transfrontières (les sols, l'eau, les ressources minières solides et liquides sans oublier l'environnement).

Cet état d'esprit nationaliste et cette politique essentiellement unilatérale ont souvent entraîné des conflits avec les pays voisins. Ainsi vers le milieu des années 80, les conflits "chauds" ou latents sur les frontières et les territoires étaient récurrents. A titre d'exemple, il y a eu les incursions supposées de gendarmes béninois dans les régions frontalières des États actuels de Kwara, Niger et Kebbi à la frontière occidentale en 1981, les conflits sur la frontière maritime entre le Nigeria et le Cameroun qui ont failli dégénérer en une guerre ouverte entre les deux pays en 1982 et, bien sûr, le conflit armé entre le Nigeria et le Tchad en avril-juin 1983.

Il aurait été difficile dans de telles circonstances d'envisager une politique constructive sur les frontières et les "pays-frontière" et tout aussi difficile d'aplanir les contradictions manifestes entre les engagements pris dans le cadre de la CEDEAO et les programmes plus vastes d'intégration régionale. La politique ultranationaliste a triomphé de l'intégration régionale dans la gestion des "pays-frontière" du Nigeria entraînant, d'avril 1984 à mars 1986, la fermeture et la militarisation de toutes les frontières du Nigeria sous le prétexte de ce qu'on appelait alors "la guerre contre l'indiscipline", notamment la contrebande, le trafic des devises et toutes sortes d'activités officiellement qualifiées de "sabotage économique".

Le changement des mentalités officielles s'est opéré progressivement mais sûrement avec les protestations de l'opinion publique contre la dictature militaire alors en place, notamment de fin 1983 à la mi-1985. Ce mouvement de protestation s'est appuyé sur des études scientifiques mettant en cause la gestion nationaliste et unilatérale des zones et des pays frontaliers de la part du gouvernement¹². La réouverture officielle des frontières, le 1er mars 1986, marquera le début d'une ère nouvelle bien plus favorable pour ce qui est de la gestion des frontières et des "pays-frontière".

Les recommandations issues du Projet de recherche sur la sécurité et la défense des frontières, qui fut confié au "National Institute for Policy and Strategic Studies" (NIPSS) de Kuru, financé sur fonds publics et mené à bien de 1985 à 1987 par une admirable équipe multidisciplinaire d'experts provenant des universités et des centres de recherche du pays, ont servi de base au changement de politique sur le fonctionnement et la gestion des "pays-frontière" du Nigeria et d'attitude vis-à-vis des pays voisins. Certes, des séquelles de l'ultranationalisme ont subsisté, comme le montre la militarisation de la frontière entre le Nigeria et le Cameroun à la fin de 1993, aboutissant à la saisine de la Cour internationale de Justice de la Haye. Toutefois, l'attitude générale depuis la création de la National Boundary Commission par le décret 38 du 17 décembre 1987, a été de promouvoir la coopération et le développement des régions frontalières.

A cette fin, il fallait une structure spécialisée (d'où la National Boundary Commission), susceptible de remédier à l'absence totale de coordination qui prévalait jusque-là. Outre la situation des frontières internes (entre les États fédérés et entre les gouvernements locaux et les collectivités locales), qui recelait de graves menaces pour la sécurité intérieure et le développement, la gestion des frontières internationales du Nigeria souffrait jusqu'en 1987 également d'un manque total de coordination. Par exemple, avant la création de la National Boundary Commission, les différentes frontières relevaient de diverses administrations parallèles.

Confrontés à un système aussi éparpillé de gestion des frontières internationales par le Nigeria, les pays-voisins devaient traiter avec différentes administrations ayant chacune leur conception des choses face à des problèmes généralement identiques. Pour des raisons identiques, les "pays-frontière" du Nigeria et les collectivités régionales et locales se trouvant le long des frontières étaient obligés de s'adresser à

¹² Voir en particulier Asiwaju 1984, une conférence publique qui a eu un écho considérable et qui a abouti, entre autre, au projet de recherche sur la défense et la sécurité des frontières, financé par des fonds publics, ainsi qu'au National Institute for Policy and Strategic Studies (NIPSS – Institut national pour les études sur les politiques et stratégies), Kuru, Jos, 1985-1987. L'étude NIPSS recommandait la création d'une commission nationale des frontières à peu près dans la forme adoptée en décembre 1987.

différentes administrations, sans bénéficier d'une structure susceptible d'assurer la coordination. Inutile de dire dans ces conditions que la création de la National Boundary Commission a été bien accueillie, tant était grand le désarroi précédent.

III. CRÉATION ET FONCTIONNEMENT DE LA "NATIONAL BOUNDARY COMMISSION"¹³

La "National Boundary Commission" est un organisme exécutif fédéral s'appuyant sur la Constitution et doté de grands pouvoirs. Sa mission est "de se saisir de tout litige frontalier pouvant surgir entre le Nigeria et n'importe lequel de ses voisins, ou entre deux États de la Fédération, de trancher et d'intervenir en vue de régler le différend"¹⁴. Créée par le décret 38 du 17 décembre 1987 et officiellement entrée en fonction le 20 juillet 1988, la Commission est également appelée à mettre en place des mécanismes et des programmes susceptibles de prévenir les conflits frontaliers et de promouvoir la coopération transfrontière.

La coopération transfrontière est considérée comme une priorité dans le décret d'application qui, entre autre, habilite la Commission à "créer des comités chargés de se saisir des questions touchant aux frontières du Nigeria avec les pays limitrophes, qu'il s'agisse de questions politiques, économiques ou juridiques ou de questions ayant trait au développement et à la sécurité des régions frontalières"¹⁵. Nul ne conteste désormais qu'une autorité située d'un côté d'une frontière ne peut mener à bien un programme de développement cohérent, notamment faire respecter la loi, dans des régions et des populations traversées par une frontière, si elle ne peut compter sur la coopération d'autorités similaires situées de l'autre côté²³. C'est la raison pour laquelle la Commission, dans son souci d'assurer le développement et la sécurité des zones frontalières, a toujours recherché la coopération, et non des relations conflictuelles, avec les organismes similaires des pays limitrophes.

Placée sous la direction du vice-président et dotée d'un secrétariat permanent hébergé par la présidence, la Commission compte onze membres réguliers : neuf membres de droit (responsables des ministères fédéraux et de structures semi-publiques chargées de rôles et de fonctions touchant aux frontières) et deux membres provenant du secteur public ou privé, désignés par le Président.

La Commission n'a, bien sûr, pas pour objet d'empiéter sur les fonctions de ces institutions membres, mais plutôt d'assurer la coordination et les sensibiliser pour tout ce qui touche aux frontières. Ce rôle centralisateur dans la politique nationale en matière de frontière revêt la plus haute importance dans les rapports avec les autorités des pays voisins. Cette fonction de coordination comporte deux volets : la formulation de politiques d'après les décisions prises lors des réunions de la Commission et, ce qui est encore plus important, la mise en œuvre des dites politiques par le secrétariat de la Commission.

Etant donné que la mise en œuvre est finalement le critère par excellence de l'efficacité des politiques, le secrétariat de la Commission a été doté de pouvoirs très étendus et bénéficie de financements conséquents alloués par le gouvernement. Bien qu'il ne s'agisse pas, de par la loi, d'un secrétariat exécutif, il est placé sous l'autorité d'un directeur général, fonctionnaire ayant rang de secrétaire permanent dans la fonction publique fédérale. Le secrétariat est constitué de quatre grands départements : Frontières internationales, Frontières inter-États (interne), Centres de recherche et de documentation, Personnels et finances.

La meilleure preuve de la détermination et de la confiance du gouvernement nigérian dans l'initiative de coopération transfrontière, est la déclaration faite en 1993 par l'amiral A.A. Aikhomu, à l'époque vice-président de la République fédérale du Nigeria et président de la National Boundary Commission. Il aurait affirmé :

"Le Nigeria n'entrera pas en guerre avec ses voisins sur des questions qui peuvent être résolues à l'amiable. Il privilégie les négociations pacifiques. Nous croyons en la résolution des crises par le dialogue.

¹³ Pour plus d'informations, voir la monographie officielle publiée en 1993 par le secrétariat de la Commission nationale des frontières sous le titre National Boundary Commission : History, Structure and Operation.

¹⁴ Voir section 3 (a) du décret relatif à la National Boundary Commission, 1987.

¹⁵ Ibid. Section 7.

C'est la raison pour laquelle le gouvernement fédéral a créé une Commission des frontières chargée d'examiner les problèmes frontaliers du Nigeria et de leur trouver des solutions. Au cours des trois dernières années, cette Commission a organisé des ateliers et des séminaires auxquels les voisins du Nigeria ont participé. De telles mesures n'ont pas manqué de restaurer la confiance entre les parties¹⁶.

L'entrée en guerre du Nigeria avec le Cameroun, si peu de temps après la déclaration solennelle d'Aikhomu, est une déconvenue dans l'effort, par ailleurs, si réussi du Nigeria pour l'instauration d'une politique des frontières favorable à l'intégration régionale¹⁷. Ce revers est une leçon à méditer pour les États membres de la CEDEAO et les autres groupements sous-régionaux africains soucieux d'adopter une politique de "pays-frontière" et d'accélérer l'intégration régionale : il faut afficher une volonté politique ferme pour résister aux provocations et avoir un engagement comparable à celui prôné par la Constitution malienne impliquant le possible sacrifice de la souveraineté nationale afin d'aboutir à une intégration africaine.

L'autre leçon pouvant être tirée de l'expérience nigériane est qu'il y a une demande incontestable de la part des États partenaires pour des mécanismes similaires, sinon identiques, ou pour des cadres institutionnels au sein des divers pays concernés. De là procède l'effort du Nigeria, dans le cadre de l'instauration de confiance recherchée par la NBC, pour poser la Commission comme un modèle susceptible d'être adopté par les autres États africains, notamment ceux des sous-régions d'Afrique de l'Ouest et du Centre avec lesquelles le Nigeria entretient des liens géopolitiques.

Ainsi, en 1991, devant l'escalade des conflits frontaliers en Afrique, le Nigeria a essayé de relancer une proposition déjà formulée en 1981 portant sur l'instauration d'une commission des frontières au sein de l'OUA, en rajoutant quelques chapitres relatifs au fonctionnement de sa propre Commission, de sorte qu'elle ressemble à la "National Boundary Commission". Malheureusement, cette proposition n'a pas recueilli l'assentiment du conseil des ministres de l'OUA, mais chaque État membre a été encouragé à suivre l'exemple du Nigeria dans ses relations avec les pays voisins. Les dispositions du chapitre 58 du traité modifié de la CEDEAO, en date de 1993, portant sur la création d'une administration nationale des frontières dans chaque État membre et sur la multiplication des règlements des litiges frontaliers laissent penser que les éléments rejetés par le conseil des ministres de l'OUA étaient déjà prévus, dans leur principe, par les administrateurs de la CEDEAO.

La troisième déconvenue de taille dans l'expérience nigériane est le manque flagrant de soutien financier, pourtant vital. Il faut, en effet, des financements conséquents non seulement pour entreprendre la réforme tant attendue du système d'éducation en privilégiant le bilinguisme français-anglais (ajouter le portugais et l'espagnol le cas échéant) dans la CEDEAO, mais aussi pour développer des régions frontalières quasiment abandonnées à leur sort jusque-là et mettre en place les moyens nécessaires aux autorités de planification sur les plans local, régional et national. Ces projets impliquent des charges énormes dépassant de loin les ressources habituelles des pouvoirs publics nationaux agissant chacun de leur côté. C'est la raison pour laquelle le Nigeria tente de se doter d'un important Fonds national et d'une agence spécialisée dans le développement des "pays-frontière". Il va de soi, bien entendu, que la planification et le développement unilatéraux de régions frontalières, d'un seul côté, ne sauraient être qu'un prélude vers l'idéal de planification et de développement transfrontières.

Par conséquent, il existe une demande pour des fonds sous-régionaux et plus largement régionaux tant au niveau de la CEDEAO que de l'Union africaine naissante, des fonds qui serviraient exclusivement au développement accéléré des régions frontalières considérées comme des zones particulièrement désavantagées. Cette action ne peut se faire sans le soutien de la communauté des bailleurs de fonds, notamment celui de l'Union européenne, compte tenu non seulement de son expérience dans la gestion d'organismes similaires, dans le cadre de projets tels que l'INTERREG (Initiative internationale pour le développement des régions) en Europe, mais aussi de la responsabilité morale de certains de ses pays membres, notamment la France, la Grande-Bretagne, l'Allemagne, le Portugal et l'Espagne, autant de

¹⁶ The New Nigerian, 9 mars 1993.

¹⁷ Asiwaju, 1998, dans Asiwaju, 2000.

puissances impérialistes qui sont à l'origine du tracé des frontières africaines et des problèmes qui en découlent.

Le quatrième et, peut-être le plus grand défi auquel s'est heurtée la politique des "pays-frontière", telle que pratiquée au Nigeria depuis 1987, est celui du maintien de la démocratie et de la stabilité politique interne. Nul n'ignore, par exemple, que les retournements de situation qu'a connus la politique nigériane sur la période 1993-1999, dont la transformation du litige frontalier avec le Cameroun en un conflit armé ainsi que la remise en cause généralisée de la sincérité des intentions politiques nigérianes, n'étaient autres que la conséquence de l'effondrement du Programme de transition démocratique en 1992. Le projet d'atelier de coopération transfrontière Nigeria-Tchad est resté en suspens, là encore, en raison d'une crise interne prolongée au Tchad et, plus tard, au Nigeria.

Le succès d'une politique de coopération transfrontière est étroitement lié à la paix et à la stabilité non seulement entre les États partenaires mais également au sein de ces derniers ; qui dit paix aux frontières, dit paix dans le pays lui-même. Le succès spectaculaire de la politique, telle que pratiquée par les États Membres de l'Union européenne, tient à l'adoption d'une plate-forme commune alliant culture démocratique, engagement de tous en faveur du respect des droits de l'homme et des peuples, transparence de la gouvernance et garantie de la sécurité publique.

En tout état de cause, on peut espérer que la nouvelle initiative basée sur le concept original de "pays-frontière", récemment lancée par le gouvernement de la république du Mali, permettra de remettre à l'honneur les dispositions du traité modifié de la CEDEAO et des protocoles y afférents, dispositions qui insistent sur la nécessité de revoir les concepts de frontières et de "pays-frontière" dans la sous-région et dans toute l'Afrique, de manière à ne plus les considérer comme des sources de conflits mais plutôt comme un facteur de coopération internationale et d'intégration régionale.

A cet égard, l'expérience du Nigeria qui préfère s'appuyer sur ses "pays-frontière" pour promouvoir la paix et le développement, montre les pièges à éviter et les conditions du succès. De ce point de vue, l'expérience nigériane doit être considérée comme une référence majeure pour une Afrique en quête de stratégies novatrices visant un développement durable via l'intégration régionale.

Les "pays-frontière", espaces d'intégration régionale ? le cas "SKBo" : Sikasso, Korhogo, Bobo Dioulasso ¹⁸

Karim Dabou

INTRODUCTION

Les réflexions que le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest a menées au cours des dernières années, ont fait apparaître plusieurs formes d'organisation de l'espace ouest-africain. C'est notamment le cas des bassins urbains côtiers et sahéliens. C'est aussi celui du concept de sous-espace. La notion de "pays-frontière" vient renforcer ces différentes formes de structuration spatiale. Son enjeu paraît multiple : c'est d'abord un cadre de solidarité et de liens entre les différentes espaces étudiés. Une solidarité qui est avant tout économique, mais qui s'appuie sur des formes de cohésion socioculturelle. C'est aussi par l'intermédiaire de ces "pays-frontière" que le Sahel rejoint concrètement la côte. Les "pays-frontière" se trouvent, en effet, au cœur des échanges régionaux et constituent le lieu de transit des flux migratoires et des marchandises entre les pays sahéliens et le marché mondial. Ils permettent enfin d'étudier finement les relations villes-campagnes en prenant appui sur les villes secondaires.

Mais la solidarité que ces "pays-frontière" établissent entre les différents espaces et les populations paraît également susceptible de limiter les litiges de frontière et, partant, de créer les conditions d'un développement durable. De fait, les "pays-frontière" pourraient servir de base à des aménagements de l'espace ouest-africain impliquant plusieurs pays simultanément. Somme toute, la notion de "pays-frontière" permet de s'interroger sur la validité de l'hypothèse d'intégration régionale à partir d'espaces de proximité partagés par des États limitrophes, caractérisés par une certaine homogénéité à la fois géographique, ethno-culturelle, sociale et économique. Adossés à l'histoire et la géographie, les pratiques sociales et culturelles, les systèmes de production et d'échanges témoigneraient alors d'une relative intégration de ces espaces.

La région "SKBo" : Sikasso, Korhogo et Bobo Dioulasso, constitue justement un tel espace, incluant des périphéries nationales du Mali, du Burkina Faso et de la Côte d'Ivoire, autant de pays qui appartiennent à la "Zone Franc" d'Afrique de l'Ouest. Alors qu'elle repose sur une configuration géographique particulière et que les différentiels de prix ne déterminent pas totalement la mobilité historique de ses sociétés, elle pourrait ainsi favoriser l'évaluation de la plus ou moins grande consistance des espaces de solidarité sous-régionale, comme lieux de brassage et d'intégration réelle.

Comme d'autres espaces frontières, SKBo exprime les tensions entre construction nationale et dynamiques transversales. Déterminées tant par l'histoire que la géographie et le commerce, ces dernières soulèvent la question de l'articulation entre un territoire de solidarité au moins potentielle et des "États nations". Alors que ses diverses composantes participent d'un développement local commun, la région n'en demeure pas moins reliée à trois capitales nationales (I). Ses systèmes de production continuent d'être structurés autour du coton, malgré un important dynamisme vivrier (II). Les échanges intra-régionaux sont appuyés sur une homogénéité culturelle ancienne et évolutive (III). Finalement, l'espace SKBo pourrait bien témoigner de certaines complémentarités entre développement local, construction nationale et intégration sous-régionale (IV).

¹⁸ Cette présentation rend compte des résultats préliminaires de l'activité du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest dans la zone SKBo. Ces résultats concernent d'abord la définition des éléments fondamentaux de la solidarité économique, historique et socioculturelle qui la caractérisent. Il reste à documenter et analyser plus en profondeur ces éléments. Le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest développe actuellement une méthodologie de recherche-action dans cette perspective. Il s'agit également d'identifier les enjeux majeurs propres à la zone SKBO, à partir desquels il faut agir pour rendre le concept de "pays-frontière" opérationnel.

I. AU CARREFOUR DE TROIS CAPITALES, DES VILLES SECONDAIRES CARACTERISÉES PAR UN CONTINUUM URBAIN-RURAL

L'espace SKBo forme un triangle qui s'étend en latitude plus qu'en longitude, Korhogo se situant à équidistance de Sikasso et Bobo Dioulasso, à quelque 250 km au sud, tandis qu'une distance d'environ 150 km sépare ces deux villes. La région elle-même se trouve au confluent de trois grandes capitales sous-régionales : Bamako, Bobo Dioulasso et Abidjan. Alors que les deux premières appartiennent à l'hinterland sahélien, Abidjan relève de la partie côtière de l'Afrique de l'Ouest, sur le pourtour du Golfe de Guinée. Cette localisation détermine des similitudes et des complémentarités au niveau des systèmes de production et d'échange, non seulement à l'intérieur de la région mais entre cette dernière et ses ancrages sous-régionaux. Le gradient climatique et écogéographique entre la zone soudanienne (Sikasso et Bobo Dioulasso) et la zone soudano-guinéenne (Korhogo) est notamment à l'origine d'un élevage transhumant au sein de l'espace SKBo. Il s'agit d'un flux Nord-Sud dirigé vers Korhogo, qui est une zone traditionnelle de pâturages.

Quatrième ville de Côte d'Ivoire, cette dernière permet de compenser le poids économique du Sud – côtier, forestier, urbain, à l'économie de plantation – par des échanges avec le Nord, notamment le sud du Mali et l'ouest du Burkina Faso, dont les caractéristiques climatiques permettent des productions différentes. Ainsi les échanges de cola (de la Côte d'Ivoire vers le Burkina, le Mali et le Sénégal), de bétail et d'oignons (du Sahel vers les pays côtiers) révèlent-ils l'historicité de flux Nord-Sud et Sud-Nord qui alimentent depuis longtemps le commerce régional. La construction du port d'Abidjan à partir de 1952 et la réouverture de la route reliant Sikasso au Baoulé ont encore renforcé les fonctions commerciales de la région, fournissant un débouché aux produits de l'agriculture de rente, en même temps qu'elles élargissaient ceux de la grande distribution européenne.

Sikasso, Korhogo et Bobo Dioulasso sont, à l'instar de Kankan, Tamalé, Odienné, etc., des exemples types de villes secondaires soudanaises importantes à l'échelle régionale qui interagissent avec des hinterland ruraux dont elles constituent les capitales-marchés, créant des besoins et stimulant l'agriculture locale. Leurs zones périurbaines constituent les places fortes d'un maraîchage et d'une arboriculture de bas-fonds, dans des espaces où les nappes sont affleurantes ou peu profondes. Les cultures emblématiques de cette évolution liée au dynamisme urbain des trois villes et dont les surplus alimentent de plus en plus des flux sous-régionaux sont la mangue, les agrumes et la pomme de terre. L'urbanisation de la région se fait ainsi selon un continuum urbain-rural caractéristique des villes secondaires d'Afrique de l'Ouest. Les nombreux marchés régionaux ou les foires hebdomadaires constituent des points d'échange portant sur divers produits. Il s'agit en général de lieux où s'échangent notamment les sous-produits de l'agriculture et de l'élevage, mais aussi d'espaces relais entre zones rurales et zones urbaines.

Le poids démographique des différentes capitales régionales est relativement important, Sikasso, Korhogo et Bobo Dioulasso comptant respectivement 575 000, 476 000 et 309 000 habitants (ECOLOG). Cette circonstance s'explique notamment par la richesse relative de Sikasso et Bobo Dioulasso, par rapport au reste du Mali et du Burkina Faso. S'élevant respectivement à 342 et 692 dollars par habitant, le produit par tête de ces deux villes est nettement plus élevé que dans les régions Nord de ces pays. Atteignant 401 dollars, celui de Korhogo est en revanche inférieur au PNB par habitant de la Côte d'Ivoire. Les flux migratoires sous-régionaux ont d'ailleurs historiquement emprunté une trajectoire Nord-Sud, des régions sahariennes à celles de savanes, et de ces dernières aux régions forestières du Sud côtier. Depuis quelques années pourtant, les difficultés de l'agriculture de plantation et la crise du secteur moderne paraissent susciter un reflux de populations, certains immigrés maliens et burkinabé quittant la Côte d'Ivoire pour revenir s'installer dans leurs pays d'origine. Principales régions agricoles du Mali et du Burkina Faso, Sikasso et Bobo Dioulasso pourraient ainsi être soumises à une intensification de la pression migratoire, déjà importante.

II. DES SYSTÈMES DE PRODUCTION STRUCTURÉS AUTOUR DU COTON

Avec un minimum moyen de 1100 mm, la pluviométrie de l'espace SKBo est relativement importante par rapport à la moyenne de l'Afrique de l'Ouest. Il s'agit donc d'une région essentiellement agricole, dont l'urbanisation tire néanmoins des productions non seulement rurales, mais aussi celles de l'artisanat de construction (menuiserie métallique et bois). La forte demande de matériel agricole stimule en retour la ferronnerie qui trouve, dans les villes, un milieu propice à son développement. Dépassant les 200 millions de dollars, la valeur de la production primaire y est supérieure à celle des secteurs secondaire et tertiaire (respectivement 133 et 158 millions). Comme dans d'autres régions d'Afrique de l'Ouest, les activités informelles semblent dépasser celles du secteur moderne, s'appuyant sur des réseaux de commerçants qui maîtrisent souvent mieux les échanges transfrontaliers que les acteurs institutionnels.

La culture du coton joue un rôle structurant tant dans les systèmes de production que d'échange de la zone SKBo. Représentant entre un tiers et la moitié des surfaces cultivées dans la région, le coton a favorisé la diversification du secteur primaire, grâce aux cultures associées et à leur rotation dans un premier temps. Les revenus cotonniers ont ensuite accru le recours à la culture attelée. Alors que le Mali et le Burkina Faso sont deux grands pays d'élevage, les régions de Sikasso et Bobo Dioulasso y concentrent la majeure partie des têtes de bétail. L'intensification, dès lors, a non seulement caractérisé la culture du coton mais également celle des céréales. De sorte que les principaux producteurs cotonniers sont devenus des éleveurs et des céréaliers intégrant l'ensemble de leurs activités dans le cadre d'un système agro-pastoral. Le mil, le sorgho, le niébé et, surtout, le maïs depuis une vingtaine d'années, sont ainsi cultivés dans toute la zone.

Les systèmes coton ne sont toutefois pas exempts de certains paradoxes. Alors que leur développement a manifestement constitué un facteur d'intégration de la région SKBo du point de vue de ses systèmes de production, la commercialisation du coton l'a en quelque sorte "projeté" hors de son *hinterland* sous-régional. Si cette culture stimule la production locale de matériel agricole, de céréales et de bétail, les graines de coton comme la fibre sont très largement exportées hors d'Afrique de l'Ouest et les sous-produits (tourteaux, oléagineux) peu utilisés localement. En second lieu, tandis que la région constitue, à proprement parler, un bassin de production cotonnière, l'historicité des filières coton a déterminé la "nationalisation" de leur structuration. Faisant la part belle aux États qui l'ont utilisée pour accumuler des réserves de changes, l'organisation du système a conduit les filières à fragmenter leur bassin agricole, suscitant des différentiels de normes et de prix qui ont compromis son intégration.

Ainsi les prix du coton n'ont-ils jamais été homogènes, de part et d'autre des frontières séparant Korhogo, Sikasso et Bobo Dioulasso. Les régimes de distribution des intrants et des semences (subventions, condition du crédit...) ont également différé au cours du temps. Les degrés d'encadrement des sociétés cotonnières et le pouvoir de revendication des producteurs n'ont généralement pas non plus été équivalents. Il reste que des populations dont l'histoire souligne le continuel brassage, ne pouvaient rester passives face à ces distorsions. De fait, les différentes catégories d'acteurs interagissant autour du système coton ont régulièrement enjambé les frontières pour tirer profit de ses paradoxes. Il reste à présent à envisager quel impact la libéralisation des filières cotonnières – largement entamée au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire, déjà en route au Mali – est susceptible d'exercer sur ces distorsions. Va-t-elle les réduire en contribuant à lisser les prix de part et d'autre des frontières ? Certains acteurs seront-ils conduits à spéculer sur l'intégration du bassin de production ?

La filière bétail est particulièrement dynamique dans la zone. L'augmentation du cheptel ne résulte pas seulement de la progression de la culture attelée, mais également du développement de la demande urbaine en Côte d'Ivoire. Cette dernière importe du bétail malien et burkinabé dans un cadre CEDEAO qui régit sa circulation dans la sous-région. Sa commercialisation se heurte toutefois encore à la précarité des conditions de transport (problèmes de camions et d'infrastructures routières) et aux barrages routiers qui imposent des taxes dont on cerne mal l'origine et ceux qui en tirent profit. Pendant les pâturages en

Côte d'Ivoire, dans la région de Korhogo, les divagations du bétail sont également sanctionnées par de lourdes amendes.

La croissance de la culture céréalière a suivi celle du coton, mais a connu une augmentation plus rapide. La filière maïs est notamment marquée par un fort dynamisme et se trouve être une spéculation très importante dans les zones de Sikasso et de Korhogo. La production a considérablement crû dans ces deux espaces qui approvisionnent des marchés différents. La demande en maïs est cependant assez variable puisqu'elle dépend des pénuries en céréales dans les régions d'exportation, essentiellement le Burkina et le Niger. Il existe une première mise en marché en septembre à Sikasso, mais la commercialisation se fait aussi avec des volumes en provenance de Korhogo. La deuxième mise en marché est effectuée au plein volume de production sikassoise et les flux se réorientent alors vers Korhogo et Bobo Dioulasso, où les stocks se constituent en prévoyance de la période de soudure.

Les filières maraîchères sont également en expansion dans la zone SKBo qui se prête à ces types de culture étant donné l'importance des bas-fonds. La pomme de terre de Sikasso (environ 50 000 t) s'écoule tout au long de l'année vers le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire. Il s'agit d'une culture à la rentabilité très importante puisqu'elle est très largement supérieure à celle du coton (presque 1,5 million à l'hectare contre moins de 200 000 FCFA). La principale difficulté réside dans le fait que les semences importées sont très chères (quatre fois leur prix en France) et représentent 30 % des coûts de production.

La production de mangues a atteint 27 000 t à Sikasso en 1996-1997, mais le déficit de techniques de conservation induit un taux de perte de 50 %. La majeure partie des unités de conditionnement est en effet située en Côte d'Ivoire. L'exportation dans la zone de Sikasso est passée de 1000 t en 1996/97 à 3000 t en 2000/01, mais presque toutes ces mangues sont conditionnées à Korhogo et réexportées sous label ivoirien. La production de mangues est également importante à Bobo Dioulasso et Korhogo (superficies moyennes de 2,5 ha, contre 3,5 ha pour le coton).

Ainsi la culture du coton a-t-elle jusqu'à présent suscité un effet d'entraînement sur l'ensemble des systèmes de production de la zone SKBo. Les filières céréalières, en particulier, ont fortement bénéficié de son expansion. Le retournement du marché mondial du coton et sa faible rentabilité conduisent cependant à s'interroger sur son avenir. Comparé à celui du maïs, par exemple, le ratio revenu net des producteurs sur prix de vente du coton est très faible (46 % contre 11 % – source CIRAD, FAOSTAT et Banque Mondiale). On doit néanmoins relever que le coton demeure la spéculation agricole dont les débouchés sont les plus stables, l'achat par les offices de commercialisation garantissant l'accès au numéraire. Soumise aux aléas des pénuries céréalières, la demande en maïs est plus variable. Il s'agit en outre de la céréale la mieux intégrée à la culture du coton, les produits phytosanitaires utilisés pour le coton étant bien adaptés au maïs qui fait également appel à la fumure organique. Si les superficies de céréales ont augmenté plus vite que celles du coton (de 1 à 4 ha entre 1967 et 1995, contre 0,9 à 2,3 ha), sans doute les producteurs continueront-ils à pratiquer les deux cultures pendant un certain temps. Mais la part relative de chacune d'elle sera peut-être appelée à évoluer dans un sens probablement défavorable au coton.

III. UNE HOMOGENÉITÉ CULTURELLE FAVORABLE AUX ÉCHANGES

Les différents groupes de la région cohabitent depuis plusieurs siècles au sein des mêmes formations politiques. Le royaume du Kéné Dougou n'a-t-il pas vu le jour à Korhogo, puis connu son apogée et sa chute à Sikasso ? L'empire de Samory devait quant à lui temporairement raccorder Bobo Dioulasso aux deux villes. Les complémentarités productives et commerciales ont également construit une culture de la mobilité et de l'échange, favorisant ainsi le brassage des populations. Comme dans d'autres espaces ouest-africains, il est devenu difficile d'y associer une ethnie et un État, tant les peuples sont imbriqués, liés par des alliances anciennes et renouvelées, localisés de part et d'autre des frontières : Dioulas, Sénoufos,

Bambaras, Bobos, Peuls, Samos, Mossis sont très proches de par leurs histoires, leurs langues, leurs activités économiques. Ces populations éprouvent des sentiments d'appartenance commune nourris par la religion, les liens matrimoniaux et coutumiers (les mariages et les funérailles se font souvent entre familles de plusieurs pays), les activités économiques et les échanges qui leur donnent l'opportunité de se connaître, de s'apprécier, de partager des valeurs semblables qui s'incarnent dans des identités propres.

L'appartenance communautaire continue de jouer un rôle important dans les échanges commerciaux au sein de l'espace SKBo. Il en résulte des recompositions identitaires dont la fonction est double : tandis que les détaillants cherchent à s'assurer une insertion socio-professionnelle durable, les grands commerçants utilisent l'allégeance personnelle pour garantir l'effectivité de leurs obligations professionnelles. Ainsi les Sénoufos qui s'intègrent dans les réseaux d'échange dioulas tendent-ils progressivement à s'islamiser (changement de nom, abandon progressif de la langue "*senar*"). Cette forme de "conversion ethnique" opérée par le changement d'identité professionnelle témoigne de l'adhésion du nouvel entrant au système de valeurs marchandes et culturelles charrié par les Dioulas. La confiance est alors en mesure de jouer son rôle de lubrifiant dans les rapports économiques.

Le marché de la distribution en gros de Korhogo met bien en relief les ressorts communautaires du commerce régional. Un premier pôle est constitué par les commerçants européens issus de reconversions, fusions et changements de statut juridique du commerce de traite. Le deuxième pôle, africain, serait apparu peu avant l'indépendance à l'initiative de commerçants d'origine malienne et voltaïque rompus aux échanges régionaux entre Bamako, Bobo Dioulasso et Bouaké. Cette dichotomie structure encore les réseaux de commerçants de la région des Savanes. Les deux plus importants grossistes sont en effet la CNCI, société issue des anciens comptoirs de Côte d'Ivoire – qui dessert tout le Nord de la Côte d'Ivoire et distribue notamment du riz, du lait en poudre et en boîte, de l'huile et du savon, des bouillons, des boissons instantanées, des boissons en emballages consignés, de la farine...-, et *Soukpafolo et fils*, entreprise familiale dirigée par un jeune entrepreneur dioula qui aurait mobilisé le capital social accumulé par son père, grand commerçant de Korhogo, pour se constituer un important réseau de détaillants. Les deux sociétés sont potentiellement concurrentes dans la mesure où elles distribuent les mêmes produits, mais ne recourent pas aux mêmes clientèles.

La filière bétail révèle également le soubassement identitaire de certains échanges régionaux. Il sert alors à contourner les multiples obstacles douaniers et le racket le long des routes. Les convois sont généralement escortés par des Sénoufos ivoiriens qui s'occupent des transactions informelles avec les autorités afin de diminuer les coûts d'acheminement – ils maîtrisent aussi bien les relations avec l'administration que la langue administrative, en l'occurrence le français. Ces "escortes" partent de la frontière afin d'accompagner le bétail tout au long du trajet jusqu'à Abidjan où les attendent des bouchers originaires du lieu de production (Burkina notamment). Si la filière est communautaire, elle bénéficie de l'aide d'une autre communauté qui maîtrise mieux les rouages de la négociation avec les autorités ivoiriennes jusqu'au lieu d'abattage.

Les céréales stimulent aussi d'importants échanges (flux considérables entre Korhogo et Sikasso ; commerçants burkinabé et *halazais* important du maïs vers le plateau mossi et le Niger ; écoulement de sorgho vers le Burkina Faso...) qui conduisent à la constitution de réseaux commerçants à grande échelle particulièrement organisés tant sur le plan formel qu'informel. Les Burkinabé s'appuient sur des représentants mossis disposant de logeurs bobos à Sikasso afin de faciliter leur insertion en milieu urbain. Les Dioulas ivoiriens recourent quant à eux à leurs alliances historiques et sont logés chez les Sénoufos, qui maîtrisent les réseaux coutumiers dans la ville. Le commerce à destination du Niger est la plupart du temps le fait de commerçants nigériens, des Haoussas hébergés chez des correspondants.

IV. SKBO : UN TRIANGLE ENTRE DÉVELOPPEMENT LOCAL, CONSTRUCTION NATIONALE ET INTÉGRATION SOUS-RÉGIONALE

On a coutume d'évoquer, dès que l'on s'intéresse au développement sous-régional, l'opposition entre les États et les cadres supranationaux d'intégration. Tandis que les premiers organiseraient la majeure partie des échanges économiques et sociaux, tout en cherchant à la préserver, les seconds régiraient les aspects normatifs de l'intégration sous-régionale, à l'exclusion de sa dimension réelle. Censé permettre une meilleure gestion locale, l'échelon décentralisé est quant à lui rarement considéré comme un échelon pertinent pour une meilleure intégration réelle.

Il suffit pourtant de considérer n'importe quel pays d'Afrique de l'Ouest pour observer, d'une part, qu'il ne contrôle en général qu'une partie marginale de l'activité économique et sociale, et, d'autre part, que de nombreuses dynamiques prétendument locales débordent en réalité le cadre des frontières nationales. Ainsi les pratiques sociales semblent-elles démontrer que le niveau décentralisé pourrait être un vecteur efficace de l'intégration régionale, au même titre que l'échelle supra-nationale. Si la gestion optimale des avantages comparatifs, par exemple, recommande en principe l'investissement dans ce second niveau, la production proprement dite s'enracine en revanche bien souvent dans le premier. Entre échelle locale, nationale et sous-régionale, les dynamiques réelles commandent donc manifestement l'adaptation des cadres normatifs à ces différents niveaux.

De fait, l'espace SKBo semble vérifier ces assertions. Alors que la Côte d'Ivoire, le Mali et le Burkina Faso représentent trois constructions territoriales différentes, avec des zones agricoles, des armatures urbaines, des réseaux, des flux et des peuplements orientés dans des directions déterminées par les activités économiques, les migrations internes et externes, la région SKBo conjugue l'ancrage dans de tels territoires nationaux et l'articulation d'espaces de solidarité sous-régionaux. Ces derniers, au demeurant, sont indifféremment locaux – comme c'est le cas de la région elle-même, malgré les frontières qui la parcourent – que véritablement sous-régionaux, au sens où ils réalisent des complémentarités inter-régionales.

Les migrations, notamment, illustrent ce recoupement de dynamiques à la fois locales, nationales et internationales. SKBo dispose ainsi de potentialités agricoles relativement plus importantes que la moyenne des régions maliennes et burkinabé, mais sans doute moins significatives que celles de la zone forestière de Côte d'Ivoire. Cette circonstance explique à la fois le nombre élevé de migrants internes dans les régions de Sikasso et Bobo Dioulasso, et les flux historiquement élevés de migrants maliens et burkinabé vers la Côte d'Ivoire. Dans un contexte de crise de l'agriculture de plantation, certains d'entre eux semblent néanmoins vouloir regagner leurs pays d'origine. Or, la richesse relative de Sikasso et Bobo Dioulasso par rapport au reste du Mali et du Burkina Faso les attire naturellement vers ces régions. Cette situation devrait apparemment augmenter une pression foncière déjà importante. Parallèlement, les nuances climatiques entre la zone soudanienne (Sikasso et Bobo Dioulasso) et la zone soudano-guinéenne (Korhogo) de l'espace SKBo sont à l'origine, comme on l'a vu, d'un élevage transhumant qui accroît également la pression foncière dans la région de Korhogo.

Ainsi les déterminants des problèmes fonciers résident-ils dans des migrations tout aussi bien locales, que nationales et sous-régionales. Leur règlement commande donc manifestement des régulations adaptées aux différentes échelles territoriales. Tandis que les migrations internationales pourraient être réduites par une action concertée des États, les directions de l'aménagement du territoire devraient pouvoir orienter les flux économiques dans des directions plus compatibles avec la préservation de l'équilibre démographique au plan national. La régulation de la transhumance et des rapports entre éleveurs et agriculteurs paraît devoir être opérée, au niveau des collectivités locales de l'espace SKBo. Ces différentes questions conservant au surplus un caractère fortement interdépendant, l'articulation des différents niveaux d'autorité est de toute façon requise.

Alors que les échanges des produits de l'agriculture et de l'élevage mettent en relief l'existence de complémentarités inter-régionales, la coordination des politiques nationales pourrait aussi faciliter leur circulation et réduire ainsi la pression migratoire. Une meilleure organisation des filières à l'échelle non plus seulement nationale mais sous-régionale permettrait en effet de diminuer les coûts de transaction et, partant, les ajustements spatiaux des populations. De même, la diversification des activités agricoles devrait limiter ces derniers.

Avec la maximisation de l'effort productif sur une filière aux dépens d'une autre, les substitutions s'opéreraient davantage en fonction des complémentarités entre zones et du rôle des commerçants dans la mobilité des productions.

L'expérience montre cependant qu'il est très difficile de réguler les flux migratoires. Si l'intervention au niveau de leurs déterminants ne parvient pas à les empêcher, encore s'agit-il de maîtriser les problèmes fonciers. Or, ces derniers sont encore trop exclusivement régis au niveau national, alors que les régulations existantes, d'origine coutumière, sont le plus souvent locales. Les collectivités locales de l'espace SKBo devraient pouvoir disposer de compétences leur permettant de mieux s'articuler avec les logiques coutumières, principalement régionales.

Articulant différentes échelles territoriales, les dynamiques sociales parcourant l'espace SKBo paraissent démontrer que les "pays-frontière" constituent des espaces pertinents de l'intégration sous-régionale. Encore convient-il, pour approfondir cette dernière, d'abord de restituer toute sa place au développement local, ensuite d'associer les différentes échelles de régulation normative.

Pour une meilleure approche régionale du développement en Afrique de l'Ouest. Note de commentaires sur les "pays-frontière"

Jean-Pierre Elong Mbassi

Les trois exposés sur les "pays-frontière", sur les dynamiques frontalières et sur l'espace SKBo abordent trois aspects fondamentaux de la gestion de l'intégration régionale :

- La notion de "pays-frontière" met l'accent sur l'intégration par les services implantés de part et d'autre de la frontière en vue d'en organiser l'utilisation par les populations des localités voisines, indifféremment des limites frontalières.
- L'exemple du Nigeria montre l'importance de la coopération transfrontalière et des relations de confiance entre pays voisins, condition sine qua non de l'intégration. Une telle confiance peut aller jusqu'à la gestion commune de certaines ressources, comme c'est semblé-t-il le cas entre le Nigeria et la Guinée Equatoriale pour les champs pétrolifères du Golfe de Guinée.
- Le cas SKBo souligne l'importance de la dynamique des échanges économiques pour donner un soubassement effectif à l'intégration.

Les trois communications insistent sur la nécessité d'impliquer les autorités locales et les autres acteurs locaux dans le processus d'intégration, sans lesquels ce dernier risque de tourner à vide. Cette compréhension du rôle du niveau local dans la dynamique d'intégration a encore du mal à être prise en compte par la plupart des États et des organisations intergouvernementales d'intégration (OIG), mais aussi par les partenaires du développement. Ceux-ci ont toujours considéré que les questions locales étaient strictement d'ordre intérieur et relevaient des politiques nationales de décentralisation, tandis que les politiques d'intégration concernaient exclusivement les relations entre États de niveau gouvernemental. La nouvelle conception qui transparaît des trois exposés montre qu'en réalité il ne faut pas opposer les trois niveaux de gouvernance que sont le niveau local, le niveau national et le niveau régional. Il faut au contraire chercher à les articuler autour d'axes d'intervention pertinents, en suivant le principe de subsidiarité active. A ce propos, il est réconfortant de constater que toutes les approches présentées reconnaissent le caractère stratégique du niveau local dans les dynamiques d'intégration. De ce point de vue, les collectivités locales devraient être considérées comme les bases de l'intégration régionale, et les autorités et acteurs locaux, comme ses principaux moteurs. Il convient de tirer toutes les conséquences d'une telle conception.

Si les collectivités locales deviennent des acteurs de l'intégration régionale, il faudrait que les textes légaux le leur reconnaissent. En conséquence, les lois de décentralisation devraient mentionner explicitement que les collectivités locales ont aussi pour mission de contribuer à la sauvegarde d'un climat de paix et de concorde entre peuples au sein de la région, et qu'elles doivent contribuer à l'intégration régionale.

Si les collectivités locales sont appelées à jouer un rôle dans la dynamique de l'intégration, il faut alors que les gouvernements centraux leur laissent une marge d'initiatives plus importante dans le domaine de la coopération décentralisée. Une telle paradiplomatie est particulièrement adaptée pour la mise en œuvre du concept de "pays-frontière" ; mais on en mesure également toutes les potentialités pour la gestion de la coopération transfrontalière. Il reste que les provisions légales des différents États limitent encore fortement les possibilités de conclure des accords de partenariat entre les collectivités situées de part et d'autre des frontières. Sans doute, l'une des solutions à cette situation serait d'inscrire la paradiplomatie des collectivités locales parmi les nouveaux dispositifs à mettre en œuvre dans le cadre de la coopération régionale.

Reconnaître un rôle aux collectivités locales dans la dynamique d'intégration signifie également que les acteurs locaux doivent pouvoir avoir une représentation appropriée au sein des OIG d'intégration. L'idée de mettre en place un comité des villes et des régions auprès de la CEDEAO est défendue, depuis un certain temps déjà, par les élus locaux, sans succès jusqu'ici. Mais il faudrait également admettre une représentation des organisations de la société civile (sous forme de forum des ONG et associations ?), et des opérateurs économiques et milieux professionnels (sous forme de forum du monde économique et professionnel ?). Le non-octroi d'un statut approprié des acteurs locaux auprès des OIG d'intégration serait le signe d'un engagement insuffisant en faveur de la traduction de l'intégration dans les faits.

L'option du NEPAD de compter sur une forte implication du secteur privé dans la mise en place des investissements structurants au niveau de la région, interpelle la capacité régionale de planification et de programmation des différents équipements et infrastructures envisagées ; ou bien la région se donne les moyens de disposer d'un schéma régional d'équipement et d'aménagement du territoire régional qui puisse fournir un cadre de cohérence prévisionnel pour les interventions du secteur privé ; ou bien le schéma d'équipement et d'aménagement appliqué sera le fait des investisseurs privés suivant leurs propres priorités. C'est déjà l'un des défis lancés aux autorités publiques au sein de l'espace SKBo : l'équipement et l'aménagement de cet espace obéiront-ils à une volonté d'organisation impulsée par les pouvoirs publics, ou seront-ils la conséquence subie des choix opérés par le Groupe Bolloré sur les stratégies de développement de ses activités, notamment dans le domaine logistique ? De telles situations risquent de se multiplier. Le problème ici est de savoir comment dans le cadre du NEPAD, les pouvoirs publics peuvent se donner une capacité autonome d'influencer les choix et la localisation des équipements en vue de réaliser le développement régional souhaité.

Cette question d'un schéma d'équipement et d'aménagement du territoire régional amène à s'interroger sur la volonté politique d'édifier un espace régional authentiquement voulu et assumé par les populations de la région, et qui soit autre chose que le sacrifice aux effets de mode et aux discours convenus. Il est certain que l'intégration ne profite pas pareillement et en même temps à tous les pays de la région. Le Nord des pays sahéliens et celui des pays côtiers apparaissent globalement comme les perdants de l'intégration telle qu'elle est conçue actuellement. Sans une politique volontariste de réorientation des localisations résidentielles et des activités, grand est le risque d'un dépeuplement inexorable voire accéléré des zones dites déshéritées, accompagné de pressions intolérables sur les zones dites utiles. Les forces de la mondialisation conduisent à de telles logiques territoriales. Le défi est de faire émerger d'autres logiques territoriales, qui devraient avoir pour résultat la mise en place d'un réseau de villes et d'économies locales qui équilibre la dynamique de basculement du peuplement vers la côte.

De ce point de vue, l'espace SKBo préfigure la manière dont il convient d'aborder le problème du repositionnement des dynamiques de peuplement et des initiatives de développement et d'aménagement du territoire régional. Mais quelles forces sociales vont porter une telle réorientation ? L'étude de cas SKBo telle que présentée, suggère de prendre appui sur les forces et réseaux de contrôle des circuits traditionnels de commerce entre pays sahéliens et entre ces derniers et les pays côtiers. Mais on peut s'interroger sur le bien-fondé de cette proposition, et se demander si aujourd'hui, ces circuits anciens ne sont pas eux-mêmes aspirés par les forces de la mondialisation. N'est-il pas vrai que la réussite dans les affaires à Sikasso ou à Bobo risque de se traduire par la recherche d'une implantation de commandement du réseau d'affaires près du port, c'est-à-dire dans un pays côtier ? La volonté politique de faire émerger un réseau urbain dans la zone de contact soudano-sahélienne qui fasse contrepoids à l'appel des villes et métropoles côtières peut-elle être efficace si elle n'est pas relayée par les acteurs locaux intéressés par cette dynamique ? Y a-t-il localement une conscience suffisante des enjeux et des défis que représentent la survie et le développement des économies locales de l'espace de contact soudano-sahélien, et par qui est-elle portée concrètement ?

On voit apparaître le besoin de véritables exercices de prospectives des territoires qui prennent, autant que possible, appui sur une connaissance fine du fonctionnement économique et social des espaces impliqués, et sur une compréhension du jeu des différents acteurs concernés. Les exercices ECOLOC conduits à Sikasso, Korhogo et Bobo Dioulasso ont fourni les bases d'une telle connaissance, et ont permis d'initier une réflexion sur les conditions de mobilisation des forces vives locales autour des enjeux du développement économique local. Des enquêtes menées récemment dans l'espace SKBo montrent que les autorités locales ont de plus en plus conscience du destin commun des trois villes et de l'espace qu'elles polarisent. En revanche, une telle conscience a encore du mal à émerger du côté des opérateurs économiques de ces trois villes qui se perçoivent d'abord comme concurrents. Ceci suggère que la coopération dans un environnement de compétition ne va pas de soi, et que le laissez-faire est en cette matière, mauvais conseiller. Il faut donc rechercher des opportunités d'intérêts communs qui maximisent le bénéfice de chacun afin d'aiguillonner et de légitimer la coopération. C'est ici que le concept de Biens Publics Régionaux prend tout son sens.

Le concept de Biens Publics Régionaux dérive de celui des Biens Publics Globaux (ou Mondiaux), apparu récemment dans le vocabulaire de la coopération internationale. On le doit au PNUD qui voudrait à travers lui, justifier pourquoi il faut maintenir des flux financiers publics conséquents dans le champ de la coopération internationale pour améliorer le fonctionnement de l'économie libérale et de la mondialisation. Les Biens Publics Mondiaux peuvent être des éléments aussi divers que la sécurité civile, la sécurité environnementale, la stabilité du système financier international, mais également certains équipements et infrastructures de portée stratégique pour l'ensemble de l'humanité. La problématique des Biens Publics Régionaux est au cœur de la question de l'intégration régionale. On doit en effet s'interroger sur les éléments sur lesquels porter l'attention en vue de la réalisation du Bien Commun Régional, et sur la nature juridique de ce Bien Commun. L'exemple typique est celui des ports et des couloirs routiers ou ferroviaires qui desservent les pays enclavés de la région. Si ces ports et ces infrastructures routières et ferroviaires devenaient des Biens Publics Régionaux, avec un statut d'Etablissement Public régional, un pas important serait accompli en faveur d'une intégration régionale mutuellement bénéfique.

La question des Biens Publics Régionaux soulève celle d'une autorité politique régionale et celle d'une fiscalité régionale appropriée. Tant que ces questions ne sont pas sérieusement abordées, on sera encore loin d'une véritable intégration régionale. Dans le cas de SKBo, il est aisé d'imaginer les avantages que la mise en place d'un nœud logistique sous-régional pourrait offrir à l'ensemble des opérateurs économiques et des populations de cet espace. La localisation de ce nœud logistique, qui pourrait être couplé à un marché de gros d'intérêt régional, devrait être faite de sorte à maximiser les avantages que chaque sous-espace peut en tirer. On imagine aisément que le choix de localisation d'un tel Bien Public Régional sera difficile à faire, car il va induire l'apparition d'un leader parmi les trois villes principales de cet espace. On imagine aussi que le point de vue du Groupe Bolloré pèsera d'un certain poids. Compte tenu de l'importance que ces choix ont sur les villes concernées et leurs espaces de polarisation, est-il sain que de telles négociations se déroulent en dehors d'elles, comme c'est très souvent le cas jusqu'ici ? Ne faut-il pas au contraire admettre que ce sont elles qui doivent être les principales négociatrices, quitte à ce que les États et les OIG d'intégration leur apportent les soutiens nécessaires ? Ce raisonnement peut également s'appliquer dans le cas des espaces frontaliers tels que proposés par le concept de "pays-frontière". La correction à apporter ici est de ne pas concevoir ces espaces comme devant relever des ententes bilatérales entre pays voisins, mais d'en faire de véritables espaces de solidarité régionale prioritaire. Une telle vision serait beaucoup plus large que celle présentée actuellement et offrirait une justification plus tangible à la mise en place envisagée de fonds structurels régionaux.

En conclusion, il apparaît que le concept de "pays-frontière" est riche de promesses pour amorcer l'intégration régionale par le bas. Elle met les territoires et les acteurs locaux au cœur des dynamiques d'intégration, ce qui est nouveau dans le discours de l'intégration en Afrique. Il convient de tirer les conséquences de ce concept en termes d'ouverture d'un espace de dialogue politique au sein des OIG d'intégration entre les États et les nouveaux acteurs de l'intégration régionale que sont les collectivités locales, les milieux professionnels et des affaires, et les autres organisations de la société civile. Le concept de "pays-frontière" doit toutefois être considéré dans un sens plus large que le cadre bilatéral, qui a été à la base de sa promotion. Il doit permettre la définition d'espaces de solidarité régionale prioritaire (ESRP) qui devrait être au fondement de la mise en place de fonds structurels régionaux. La coopération transfrontalière devrait progressivement changer de sens, pour être le fait non plus des seuls États, mais aussi et surtout des collectivités frontalières concernées. La coopération décentralisée à l'initiative de ces collectivités devrait en conséquence être élevée au rang de nouveaux outils de la coopération régionale, et incluse parmi les indicateurs des revues conjointes prévues par le NEPAD. Ce nouveau partenariat met la région en demeure de se doter d'un schéma d'équipement et d'aménagement du territoire régional qui manifeste volonté des autorités publiques de se donner une vision partagée du développement. L'élaboration d'un tel schéma interpelle l'existence d'une autorité politique régionale. Mais la volonté politique seule ne suffit pas. Un effort de sensibilisation et de mobilisation de tous les acteurs de la région est nécessaire. Une telle mobilisation peut être promue dans le cadre du débat sur les Biens Publics Régionaux dont les OIG d'intégration devraient se saisir sans délai. Dans tous les cas, le concept de "pays-frontière" permet d'accomplir une mutation salutaire des logiques strictement bilatérales actuelles vers la reconnaissance d'un espace régional porté par les populations aux différents niveaux de gouvernance, et qui doit être désormais considéré comme objet et sujet de coopération à part entière et non plus seulement à la marge.



TROISIÈME PARTIE :

L'accès aux marchés et le développement des échanges : le rôle des acteurs

L'accès aux marchés et le développement des échanges : le rôle des acteurs

Pape Demba Thiam

I. ACCÈS AUX MARCHÉS ET INTÉGRATION : INTRODUCTION A LA PROBLÉMATIQUE GÉNÉRALE

Il fut un temps où la détérioration des termes de l'échange, le "retard" pris par les économies africaines en général, celles de l'Afrique de l'Ouest en particulier, la pauvreté grandissante etc. ont été vécus comme une exclusion des circuits de l'économie mondiale. Tout au moins, pensait-on que participer aux circuits de l'économie mondiale ne pouvait pas être bénéfique pour les économies africaines. D'où, la résurgence des réflexes d'intégration avec, il est vrai, la conscience d'avoir hérité de micro États dotés de petits marchés. Ainsi, l'intégration économique a été "pressentie" avec en ligne de mire, la résurgence des rêves de grandeur et la nostalgie des grands empires (approche pluraliste) sur fond de débat idéologique entre "intégration par la production" et "intégration par les marchés".

En Afrique de l'Ouest, le dénominateur commun de ces deux "modes" d'intégration restait, sur le plan économique, la volonté de réduire l'effet de petitesse des États nations (corollaire marchés) avec des perspectives "mécanicistes", sur la base d'une approche pluraliste dont les divers processus d'intégration économique ne sont jamais affranchis. C'est pourquoi en Afrique de l'Ouest, en matière d'intégration économique, le contenant a toujours précédé le contenu, ce qui fait que le problème reste entier depuis plus de quarante ans. Par contre, les paramètres contextuels de l'intégration économique ont changé. Donc l'approche conceptuelle devrait, elle aussi, changer.

Les perspectives d'intégration économique sont perçues comme des avantages par les entreprises ouest-africaines. Elles sont tout autant redoutées. Cette dualité vient du fait que l'intégration économique crée des perspectives d'élargissement des marchés en facilitant la libre circulation des biens et services dans l'espace économique communautaire. Elle permet aussi de mettre plusieurs entreprises en compétition au sein du même espace communautaire. Les entreprises les mieux préparées en termes de compétitivité et d'agressivité commerciales seront forcément les gagnantes.

Si en Afrique de l'Ouest, l'idée de la compétition inter-entreprises a l'air de moins inquiéter que les lenteurs du processus d'intégration, c'est que : d'une part, les entreprises de la région s'habituent finalement assez bien aux mécanismes de libéralisation progressive de l'économie de la région telle que la baisse sensible du seuil effectif de protection ; d'autre part, les deux zones d'intégration – UEMOA et CEDEAO – ne sont pas des cadres développés en matière de production, de sorte qu'on n'assiste pas à une concurrence à somme nulle entre producteurs, quelles que soient les gammes de produits proposés sur le marché régional. On pourrait le craindre par égard au sous-développement du pouvoir d'achat régional, fondamentalement déterminé par la faiblesse des revenus. Mais en l'état actuel des paramètres productifs et commerciaux, on ne peut pas observer une explosion de la production de masse dans l'espace économique communautaire, sans son corollaire en matière d'augmentation de revenus, donc du pouvoir d'achat régional, et de taille de marché.

En réalité, on peut même affirmer qu'en termes d'équilibre, la densité des flux de revenus générés entre l'espace économique régional et l'extérieur est très largement supérieure à la densité des flux de production interne à la région. Ce phénomène crée une situation où les revenus régionaux globaux sont supérieurs au produit intérieur brut régional. Il participe ainsi à l'extraversion de l'économie régionale autant qu'il renforce ses éléments de verticale vulnérabilité.

En UEMOA, ce phénomène a longtemps masqué celui de la surévaluation du FCFA ; depuis le deuxième choc pétrolier, il y devenait progressivement et durablement plus intéressant d'importer que de produire. L'accès à une monnaie garantie par un accord politique cautionné par de seules opérations comptables, permettait de dépenser sans que cela ne corresponde à des capacités productives.

Bref en UEMOA, on pouvait dépenser ce qu'on ne gagnait pas. Tout cela pour dire que, du point de vue régional, la faiblesse de la production alliée aux entraves réglementaires (retard dans l'application des textes) et physiques (déficit d'infrastructures de transport et de communication en général) crée encore des situations de rente de proximité pour les entreprises les mieux préparées, qui dès lors perdent de la vigilance par rapport à la surveillance des coûts et aux thèmes de compétitivité en général. La menace ne vient donc pas encore des espaces productifs adjacents.

Elle vient de plus loin géographiquement parlant, mais de beaucoup plus près quand on s'inscrit dans le cadre de la formalisation de la globalisation (inéluçtable) des échanges. En effet, les entreprises de l'Afrique de l'Ouest sont jusqu'à présent doublement protégées : d'une part, sur le marché domestique par des niveaux de protection effective encore trop élevés, par référence à la signature de l'acte final d'Uruguay qui consacre la fin du GATT et la création de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) ; d'autre part, par la survivance de systèmes de préférence, aussi bien au niveau de la CNUCED que dans le cadre des relations UE-ACP.

Mais on se souvient de la bataille perdue des ACP sur la banane, lorsque les lobbies de producteurs américains installés en Amérique Latine ont réclamé des compensations à la Commission européenne du fait des avantages d'accès aux marchés européens concédés aux ACP, par opposition aux restrictions imposées à d'autres origines. Le contribuable européen ne pourra certainement pas longtemps tolérer que l'Union européenne paie des amendes pour soutenir l'accès discriminatoire à ses marchés par les producteurs ACP.

De toutes façons, les dérogations accordées aux pays en développement en général, et aux États ACP en particulier, procédaient déjà de violations tolérées de la clause de la nation la plus favorisée. Ces violations sont maintenant répudiées en termes décisifs par les Accords de Marrakech, et ce de manière irréversible. Pour le moment, les pays ACP y compris ceux d'Afrique de l'Ouest, sont couverts par un moratoire qui prendra fin au plus tard en 2006. Il est donc urgent d'agir.

Le but du présent document est donc de proposer des problématiques essentielles sur la base de l'analyse des barrières techniques au commerce (BTC) les plus courantes dans la région. Cela devrait permettre de mieux structurer un débat constructif sur la question.

II. LES BARRIÈRES TECHNIQUES AU COMMERCE (BTC)

La problématique de l'accès aux marchés reste donc un thème capital, un sujet sur lequel il n'a pas encore été apporté de réponses conséquentes. Dans la situation de formalisation de la globalisation telle que nous la vivons actuellement, vendre sur leurs "propres" marchés et "exporter" soumettent les entreprises aux mêmes rigueurs ; même si les entreprises de l'Afrique de l'Ouest ne tentent pas de s'implanter sur les marchés extérieurs, elles ne peuvent pas interdire aux entreprises étrangères l'accès aux marchés de l'Afrique de l'Ouest. La quête de compétitivité reste donc incontournable.

La problématique de l'accès aux marchés se noue certes, également en termes politiques : baisse des barrières douanières, suppression du système des quotas, suppression des subventions directes et indirectes, mise en vigueur des règles et disciplines de l'OMC, etc. Ce débat se structure aux niveaux de l'OMC, de la CNUCED, des Accords de Partenariats Régionaux (APR) à venir (UE-ACP) et de bien d'autres fora et tribunes. Cela ne sera pas l'objet de ce document.

Il reste que la destruction en soi des barrières "non techniques" aux marchés ne garantit en rien l'accès effectif aux marchés. Faut-il rappeler que les pays ACP ont toujours eu un "accès potentiel" aux marchés européens à des conditions de faveur, discriminatoires à l'égard des pays non ACP sans que leurs entreprises aient vraiment pu en profiter en s'installant effectivement sur ces marchés ?

Il faut donc bien insister sur le fait que l'accès effectif aux marchés se caractérise par la capacité des entreprises à créer une clientèle et à la préserver. Cette problématique interpelle leur capacité à surmonter les barrières techniques au commerce pour non seulement "résister" sur les marchés domestiques mais aussi conquérir les marchés extérieurs les plus exigeants. Cela appelle une stratégie intégrée d'accès aux marchés qui ne pourrait voir le jour en dehors d'un partenariat public/privé bien pensé, aussi bien au niveau national que régional.

Pour entamer une telle problématique, il convient de considérer d'abord la nature des obstacles généraux à l'accès aux marchés. Les obstacles généralement identifiés peuvent se résumer ainsi :

- **Un cadre macroéconomique médiocre qui n'incite pas aux investissements privés.** Ces investissements sont pourtant essentiels pour adapter les lignes de production aux normes en vigueur, adapter les produits aux exigences des marchés, développer des productions compétitives, accéder aux technologies modernes et adaptées, etc. Un véritable partenariat public/privé est à promouvoir pour identifier la nature et la portée des corrections à introduire dans l'environnement de l'entreprise pour rendre le cadre macro-économique et institutionnel plus coopérant et plus attractif pour l'investissement. Cela devrait aussi passer par une meilleure politique de promotion des investissements dans la région.
- **Le manque d'infrastructures physiques dans le corridor de mise de FOB des produits.** Bien souvent, la qualité des produits se détériore au niveau des ports et aéroports du fait d'un manque d'infrastructures dans les zones de transit. Il s'agit là d'un chaînon manquant essentiel qui peut décourager les entreprises prêtes à se mettre aux normes. Évidemment, le manque d'infrastructures de transport aussi pénalise les facultés d'échanges.
- **La lourdeur des opérations de transit et d'inspection douanière.** Outre le fait que les produits peuvent être endommagés par un trop long séjour en zone de transit, les délais des opérations de transit restent trop longs. Il conviendrait de s'inspirer des cas où l'installation de structures et systèmes de transit ont permis de réduire les délais de plusieurs jours à quelques heures. Beaucoup de ports et aéroports de la région sont délaissés pour cette raison.
- **Le manque d'information commerciale et technique sur les attentes du marché.** En effet, la plupart des producteurs/exportateurs n'ont pas une exposition suffisante par rapport aux marchés visés. Ce défaut de connaissances des besoins des marchés et des normes commerciales et techniques en vigueur les pénalise, surtout s'il s'agit de petites et moyennes entreprises (PME). Installer des systèmes d'information proactifs est une nécessité, en gardant bien à l'esprit qu'un bon système d'information est un système auquel il est aisé non seulement d'accéder, mais également où l'information fournie incorpore des protocoles d'assistance technique qui permettent d'utiliser l'information de manière pratique dans les processus d'adaptation et de développement des produits et lignes de production.

- **Le manque de services vitaux aux entreprises.** En effet, quelle que soit sa taille, une entreprise a besoin des mêmes fonctions vitales. Si les filiales des grands groupes multinationaux n'ont pas de problèmes pour accéder à ces fonctions, il n'en va pas de même des PME, surtout lorsqu'elles opèrent en "structures de sous-développement". Une véritable politique de développement des PME consisterait donc à leur faire accéder de l'extérieur, aux fonctions essentielles qu'elles ne peuvent acquérir du dedans. Un véritable partenariat public/privé devrait aussi déboucher sur des programmes pouvant activer le marché des services non financiers aux entreprises.
- Parmi les fonctions vitales pour une entreprise, il en est une qui affecte plus directement l'accès aux marchés : c'est la **promotion commerciale**. De ce point de vue, il convient de remarquer que des offices de promotion commerciale ont été créés, mais eux-mêmes manquent souvent d'expertise et d'exposition-marchés. De plus, leur style de promotion est passif en ce sens qu'ils n'interviennent pas en amont. Or, il semble essentiel de les impliquer dans l'aide aux entreprises pour l'ajustement aux attentes du marché, et ainsi mieux faciliter la promotion commerciale en aval. Le renforcement des capacités de ces structures de promotion commerciale est une nécessité, ne serait ce que pour les mettre en phase avec leur mandat et mieux ajuster leur capacité de service.
- **Le déficit en infrastructures de normalisation, d'essai, de métrologie et de promotion de la qualité.** Ce déficit est important non seulement parce que les entreprises doivent produire aux normes, ce qui suppose qu'elles puissent y accéder, mais encore parce que même les entreprises qui arrivent à résoudre ce problème par elles-mêmes peuvent être interdites d'accès aux marchés du fait de l'absence d'une structure reconnue et accréditée pour la certification du respect des normes et de la qualité. Plusieurs entreprises ont été pénalisées à cause de cela. L'occasion doit donc être saisie pour non seulement renforcer la capacité de service des infrastructures de normalisation, d'essai, de métrologie et de promotion de la qualité, mais aussi redéfinir le maillage de leurs activités avec celles d'autres structures de promotion et d'appui aux entreprises impliquées dans la résolution des problèmes d'accès aux marchés, pour assurer une capacité de service d'ensemble plus intégrée et plus effective.
- Naturellement, les **retards dans les processus d'intégration économique** sont d'autres obstacles, aussi du point de vue de l'harmonisation des procédures en matière de normalisation, de métrologie, d'essais et de promotion de la qualité. Le renforcement des capacités des structures en question devrait être fait dans le cadre d'un programme régional de mise à niveau et en réseau des structures de normalisation et entre elles et les autres structures de promotion de l'accès aux marchés. Une telle démarche devrait impliquer les acteurs.
- Justement, le **manque de concertation public/privé** est un des obstacles majeurs à la définition de politiques idoines d'accès aux marchés. Le processus d'intégration économique devrait prendre en charge cette préoccupation dans le cadre d'un "policy dialogue" effectif dont les résultats pourraient ainsi influencer sur les objectifs et les modalités de la relance de l'intégration économique en Afrique de l'Ouest.

Les déficits ainsi décrits constituent ce qu'on appelle communément les "barrières techniques au commerce" (BTC). Ils affectent l'expansion économique et la compétitivité des économies en Afrique de l'Ouest. Il est donc impératif de les corriger.

III. QUELQUES PROBLÉMATIQUES ESSENTIELLES

Il apparaît que la faiblesse des programmes d'intégration régionale réside en bonne partie dans l'absence de stratégies pertinentes et cohérentes de construction d'espaces régionaux porteurs de perspectives d'échanges pour les acteurs économiques régionaux. Il semble aussi que les règles et procédures régissant le commerce dans la région, loin de féconder une dynamique d'échanges durable, deviennent plutôt des freins à l'intégration des marchés. De plus, la situation de la région n'est pas restée et ne peut rester globalement invariante face aux mutations induites de la formalisation des processus de globalisation au travers de l'Organisation Mondiale du Commerce.

Si, dans le cadre de la période précédant la globalisation formelle, on pouvait déjà se poser la question de la congruence des modes d'intégration des marchés tels que proposés par les structures d'intégration régionale, qu'en est-il de cette problématique du moment que l'intégration économique régionale ne peut plus se faire en ignorant les nouveaux paramètres contextuels induits par le nouvel ordre commercial mondial issue de la formalisation des processus de globalisation ?

Dans la mesure où ces nouveaux paramètres affectent le positionnement de la région par rapport au marché mondial en voie d'unification, il s'avère nécessaire de poser les questions de la cohérence, de la pertinence et de la congruence des modes, règles et disciplines d'intégration des marchés tels qu'ils sont proposés par les approches institutionnelles orthodoxes en matière d'intégration régionale.

Cette réflexion devrait permettre de mieux repenser la problématique de l'intégration régionale du point de vue capital de la recherche des déterminants structurels du développement des échanges dans la région. Elle devrait aussi dégager de nouvelles pistes pour concevoir et mettre en œuvre des stratégies conséquentes de construction d'espaces régionaux intégrés et porteurs de dynamiques de croissance et d'échanges.

Le niveau des échanges dans la région est très faible, toutes choses égales par ailleurs. Il est cependant très sous-estimé par les statistiques officielles. Mais même s'il faut supposer que le niveau réel des échanges est trois fois plus élevé que ce que donnent les statistiques officielles, le niveau des échanges réels à l'intérieur de la région ne dépasserait pas les 9% du volume des échanges entre la région et l'extérieur. Ce qui reste très peu significatif, en termes d'expansion économique intra-régionale.

Cela dit, il reste que les situations de réglementations imparfaites voire perverses ne laissent pas les acteurs du terrain indifférents. Leur volonté d'entreprendre leur fait "internaliser" les disparités nationales et régionales pour exercer leurs activités économiques sociales au mieux de leurs intérêts bien compris. A ce titre, ils développent des stratégies "légales" ou non, selon que leur positionnement est formel (contrôlable) ou informel (non transparent). Le fait que ces stratégies produisent des résultats en termes de développement des échanges, montre au moins qu'il y a des opportunités d'échanges (réalisées) dans la région.

Dès lors, la question fondamentale est celle de savoir comment opérer une montée en puissance des opportunités d'échanges en misant sur les perspectives de concertation (policy dialogue) entre acteurs institutionnels et acteurs du terrain. Comment initier ce processus de concertation et lui donner un contenu objectif qui débouche sur des politiques cohérentes en matière de développement des échanges ? Comment saisir l'opportunité de la globalisation pour re-conceptualiser les approches institutionnelles en matière d'intégration des marchés régionaux ? Il semble donc opportun de mieux comprendre la stratégie des acteurs de terrain pour mieux évaluer, le cas échéant, la pertinence et la nature des ajustements à opérer en termes de règles, procédures et disciplines.

Le niveau actuel des échanges aussi bien que les perspectives de développement des échanges peuvent se comprendre comme des résultats d'un processus d'intégration (formellement encadré ou non) ou/et aussi comme des moteurs d'intégration. En fait, l'intégration économique régionale trouve un levain essentiel dans l'interaction dialectique de cette dualité. La pensée orthodoxe (linéaire) avait tendance à postuler que l'ouverture des marchés pouvait susciter des dynamismes automatiques de production et d'échanges. Ceci est certainement vrai dans le cadre de structures cohérentes et coopérantes. C'est pourquoi, aussi bien en UEMOA qu'en CEDEAO, l'accent a été mis sur les questions douanières et fiscales, qu'elles soient perçues aussi bien en termes de régulation et d'harmonisation internes, qu'en termes d'attitude commune envers l'extérieur.

Or, la région fait face au phénomène de plafonnement des activités productives, consécutif d'une crise d'opportunités économiques de plus en plus évidente qui fait qu'il semble plus opportun d'y importer et de distribuer que d'y produire. Et ceci semble en partie, résulter de l'incohérence des structures économiques nationales et régionales et, de leur caractère radicalement "non coopérant". De plus, tous les pays de la région ayant vocation de participer à l'Organisation Mondiale du Commerce, il n'est plus possible d'ignorer les nécessités et processus de normalisation et de promotion de la qualité, que les échanges soient internes ou externes à la région. En conséquence, la question du développement des échanges dans la région ne peut plus ignorer cet aspect fondamental des choses.

Donc un problème essentiel consiste dans la faculté de l'espace économique à présenter des opportunités économiques ; la faculté du cadre macroéconomique à faciliter la lecture de ces opportunités économiques et ; la capacité des instruments de politique économique et d'incitation à faciliter la transformation des opportunités économiques. Comment alors repenser le processus d'intégration régionale dans la perspective qu'il exerce ces fonctions d'aménagement et de "viabilisation" de l'espace économique régional et du cadre institutionnel régional pour la relance de la croissance ? Comment renforcer les capacités de production régionales pour accroître le volume des échanges régionaux et aussi assurer un positionnement compétitif de la région par rapport aux marchés extérieurs ? Quels sont les acteurs clés dans cette dynamique ? Quels peuvent être leurs rôles ? Comment intégrer les rôles de ces divers acteurs dans le cadre d'un processus dynamique d'expansion économique ?

Les réponses à ces questions permettront de mieux identifier les axes stratégiques sur lesquels re-déployer les programmes d'intégration régionale. Elles permettront aussi de construire les linéaments objectifs sur lesquels on pourrait fonder le renforcement des capacités des structures d'intégration régionale.

Plusieurs pays de la région ont installé des zones franches industrielles. Certains des pays qui n'en disposent pas pensent s'en doter. Le but qui était poursuivi par l'installation de zones franches était la promotion des exportations à des fins d'équilibres commerciaux et d'accumulation de devises en sus de la création d'emplois. En "Zone Franc", le "problème des devises" est de facto résolu par la garantie monétaire de la France, donc le but poursuivi ne peut être centré sur l'accumulation des devises. D'une manière générale on peut écrire que très peu d'emplois durables ont été créés dans les zones franches et les exportations à partir des zones franches n'ont pas progressé de manière significative. En soi, la création des zones franches est un échec du point de vue d'une analyse de cohérence. C'est une question générale de politique économique.

En termes d'analyse de pertinence, par rapport au développement économique, il faut constater que le mode de fonctionnement des zones franches tend à en faire des "centres d'attraction" plutôt que des "centres de croissance". A ce titre, elles attirent à elles l'essentiel des forces vives des espaces économiques adjacents sans rien y distribuer en retour, en termes d'externalités positives et/ou d'effets d'entraînement. Vue sous cette perspective, la logique des zones franches a plutôt tendance à participer à la désintégration des structures économiques, donc du tissu économique national et régional. Il est donc difficile de s'appuyer sur l'existence de zones franches pour pousser plus loin la division interne du travail et faire participer le plus grand nombre d'unités économiques à un processus de croissance tirée par les exportations. Elles apparaissent même comme des freins.

Ceci pose la question du positionnement des zones franches par rapport à la problématique de l'intégration nationale et régionale. Comment efficacement positionner les zones franches par rapport à l'objectif de l'intégration économique, si tant est que l'intégration économique repose au moins sur la structuration cohérente et exhaustive de l'activité économique au sein d'un espace donné ? Si déjà, la logique des zones franches déstructure l'espace économique national, qu'en est-il de l'espace régional ?

Autre problème, les exportations en provenance des zones franches risquent de plus en plus de se heurter aux barrières techniques au commerce comme la question des règles d'origine dans le cadre de l'OMC. Anticipant cette question, les entreprises en zones franches tentent de "revenir" sur les marchés nationaux et régionaux. Par exemple, un pays comme le Togo, permet aux entreprises en zone franche de vendre 30% de leurs productions sur le marché national en s'acquittant des droits de douane. Par contre, l'UEMOA leur refuse l'accès aux marchés des autres pays même si elles s'acquittent des droits de douane. Cela peut se comprendre si l'on sait que les entreprises en zones franches ont bénéficié en amont d'exemptions et d'autres faveurs qui leur ont permis de fabriquer des produits "virtuellement compétitifs". Donc le fait de payer en aval des droits de douane, ne permet pas de corriger les distorsions.

Ceci pose plus généralement le problème de la congruence des zones franches dans un cadre d'intégration régionale et de globalisation. Nul doute que les éléments de réponse à cette problématique permettraient de réconcilier la logique des zones franches avec (i) la logique de l'intégration économique, mais aussi avec (ii) les règles et disciplines qui gouvernent le nouvel ordre commercial international.

Il semble capital de répudier définitivement une idée reçue qui consiste à faire croire que la "taille misérable des marchés" fait que les entreprises, surtout les multinationales, ne viennent pas s'installer en Afrique de l'Ouest. C'est pour cela que certains soutiennent qu'il faut "intégrer, dans l'objectif essentiel d'élargir les marchés". C'est certainement vrai, cependant le processus de globalisation propose une autre vérité.

En effet, la dimension des marchés locaux et/ou adjacents n'est plus une constante fondamentale de localisation. Pour preuve, même en Afrique, Maurice qui non seulement est une île mais encore très peu peuplée, fabrique tous les jours des millions de pièces de vêtements destinées à l'exportation ; le quota des 30% autorisé à la vente en territoire mauricien fait de l'île une immense "solderie"...Une autre illustration en est le Botswana, juste peuplé de 1 million d'habitants. Le pays abrite aujourd'hui des chaînes de montage automobile pour Volvo, Mercedes, BMW etc. Ces productions ne vont certainement pas au marché national et/ou régional, que les productions d'Afrique du Sud couvrent abondamment.

En fait, les grandes firmes délocalisent leurs productions du fait des conditions favorables et de la capacité à produire de manière compétitive et normée, indépendamment de la taille du marché domestique ou régional. La question de la "connectivité" ne se pose plus seulement en termes de distances/kilomètres et d'infrastructures statiques, mais aussi et surtout en termes de temps et de moyens d'accès rapides. De ce point de vue, Paris et New York sont plus proches de Dakar que Bamako et Conakry. Pourquoi alors l'exportateur sénégalais persisterait-il à vouloir vendre au Burkina, s'il est vrai que les affaires obéissent aux analyses d'opportunités plutôt qu'aux réflexes d'identité régionale ?

Or, l'espace économique régional renferme des potentiels de production, des ressources qui peuvent être mises en valeur par une activité de "viabilisation" pour mieux faciliter la lecture des opportunités et créer ainsi les moyens de leur transformation. Il faut constater que les entreprises de la région ont des productions similaires du fait du manque d'opportunités économiques. C'est ce qui fait que la production n'est pas diversifiée, d'où le peu d'opportunités d'échange.

Les tâches auxquelles pourraient s'atteler les structures d'intégration seraient :

- D'analyser la faculté de transformer les ressources potentielles que renferme l'espace économique régional ;
- De diviser l'espace économique régional en "sous-espaces plans" homogènes pour avoir des contenus de "politiques de viabilisation homogènes" ;
- De concevoir des politiques, stratégies et programmes de viabilisation des "sous-espaces économiques plans" et ;
- De distribuer ainsi des potentiels de croissance intégrés et complémentaires entre les différents "sous-espaces plans" afin de favoriser la dynamique des échanges tout en résolvant le problème de la relance de la croissance économique et celui de la compétitivité des économies de la région.

La coopération public/privé va être déterminante dans cet exercice.

Il faut donc s'inspirer davantage de la dynamique des acteurs et de la nécessité de viabiliser l'espace économique régional pour (i) re-définir les objectifs de l'intégration économique, (ii) concevoir des stratégies pertinentes, (iii) définir des programmes d'intégration cohérents et (iv) renforcer conséquemment les capacités des structures d'intégration régionale ; amorcer le "policy dialogue" au niveau régional et sectoriel, avec la volonté de mieux installer la vocation de l'intégration régionale à "distribuer" des potentiels de croissance intégrés et complémentaires au sein des sous-espaces économiques régionaux. C'est dans le cadre de cette dynamique de renforcement des capacités de l'espace régional à générer des opportunités et à les transformer que se comprendront et, la question d'une meilleure compétitivité des économies de la région et, le problème de l'accès aux marchés.

Entreprises et intégration régionale en Afrique de l'Ouest : quelles perspectives ?

François Bost

INTRODUCTION

Phénomène désormais incontournable, la mondialisation de l'économie trouve son origine dans cinq phénomènes principaux : la baisse générale des droits de douane et la déréglementation des marchés financiers, qui ont permis l'essor sans précédent des flux commerciaux et des investissements à l'étranger ; l'extension mondiale du modèle capitaliste, suite à la quasi-disparition des systèmes d'économie centralement planifiée (ex-Europe de l'Est en particulier) ; l'intégration accélérée des économies au niveau régional (Union Européenne, ALENA, MERCOSUR, ASEAN, etc.) ; l'apparition de concurrents inédits et l'ouverture de nouveaux marchés dans les pays du tiers-monde ; enfin, la globalisation des processus productifs des grandes firmes multinationales, dans le sens d'une plus grande flexibilité organisationnelle et spatiale. Une telle évolution n'aurait naturellement pas été possible sans l'abaissement continu des coûts de transport et surtout les progrès spectaculaires en matière de télécommunications, qui abolissent d'une certaine manière la question de la distance (capitaux et informations).

La mondialisation de l'économie ne signifie pas pour autant que toutes les régions sont devenues également attractives pour les firmes multinationales. Bien au contraire. La carte du stock des investissements directs en 2000, expression de la stratégie des firmes multinationales à l'échelle mondiale, témoigne clairement des arbitrages géographiques draconiens opérés par ces entreprises au profit des espaces présentant les plus forts attraits : taille et solvabilité des marchés ; intégration économique régionale ; stabilité politique ; coût, qualité et compétences de la main-d'œuvre ; etc. En ce qui concerne le monde en développement, seule une petite quinzaine de pays d'Asie orientale (Chine, Corée du Sud, Hong Kong, Inde, Indonésie, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande) et d'Amérique du Sud (Brésil, Mexique, Chili, Argentine avant la crise actuelle) retiennent véritablement leur attention. Ils accaparaient d'ailleurs environ 90 % du total des flux d'investissements directs en direction de cette zone en 2000. Ces pays "émergents" sont incontestablement les grands gagnants de la mondialisation. Ils se singularisent par leur réel décollage industriel et leur participation croissante aux flux d'échanges mondiaux.

La grande majorité des pays du tiers-monde n'entrent donc que de façon très marginale dans les stratégies de globalisation des firmes multinationales. Ainsi les 48 pays d'Afrique subsaharienne attiraient seulement 0,50 % du total de l'investissement étranger dans le monde en 2000, soit à peine plus que la Norvège ou Singapour... Et encore, plus de la moitié de ces flux vers l'Afrique se dirigeaient vers les seuls pays pétroliers...

I. LA SITUATION CONTEMPORAINE

1.1 Un cadre régional encore peu propice

Renforcer leur attractivité auprès des investisseurs étrangers est donc devenu une priorité pour les pays exclus des arbitrages géographiques des firmes. A cet égard, les regroupements économiques régionaux jouent désormais un rôle incontournable, dans la mesure où ils offrent un cadre institutionnel et surtout des marchés de taille importante, à la mesure des nouvelles stratégies régionales des firmes. En témoigne, par exemple, la polarisation récente des investissements directs étrangers dans le cadre du MERCOSUR, ce qui a eu pour conséquence le triplement du commerce au sein de cet ensemble entre 1990 et 2000.

Cette évolution n'a pas échappé à de nombreux observateurs africains. Ces derniers estiment en effet que si l'amélioration de l'environnement des affaires constitue un préalable indispensable (baisse des coûts des facteurs, formation, développement des infrastructures, lutte contre la corruption, etc.), celle-ci n'est plus suffisante pour attirer les investisseurs et développer de nouvelles activités. Tout au plus permettra-t-elle aux entreprises déjà présentes de travailler dans de meilleures conditions, voire de se développer à la marge. Aussi certains espoirs commencent-ils à naître en ce qui concerne les unions régionales en Afrique de l'Ouest (UEMOA et CEDEAO en particulier), qui pourraient précisément offrir ce vaste marché espéré par les firmes multinationales et les PMI-PME.

Hérités de la balkanisation de l'Afrique subsaharienne au lendemain des indépendances, les marchés africains se confondent encore essentiellement avec les limites des États. A l'exception du marché nigérian, ces marchés ouest-africains sont donc perçus comme trop étroits et sans réelles opportunités d'affaires pour justifier la mobilisation en abondance de capitaux et d'expatriés. De surcroît, leur faible poids démographique - Nigeria excepté - et la médiocrité du pouvoir d'achat des populations expliquent sans peine pourquoi ces pays n'entrent pas pour le moment dans les stratégies d'investissement des firmes en dehors de quelques très rares secteurs, à l'instar de celui des hydrocarbures. Alors que toutes les multinationales se précipitent depuis quelques années vers les pays émergents d'Asie orientale ou d'Amérique latine afin de ne pas laisser l'avantage à la concurrence (effet dit de "suivisme"), l'idée qui prévaut dans les états-majors des firmes à l'égard de l'Afrique subsaharienne est qu'il n'y a aucune urgence et qu'il sera toujours temps de s'y implanter..

Cette absence d'enjeu stratégique se justifie en grande partie par le caractère encore peu efficace sur le plan économique des unions régionales ouest-africaines. En effet, les entreprises qui souhaitent faire évoluer leurs stratégies dans un cadre régional butent toujours sur des problèmes importants et très concrets : déficience évidente des infrastructures à l'échelle régionale (peu de routes interconnectées et surtout en bon état ; réseaux ferrés peu nombreux, lents et dans un état déplorable ; ports en eaux profondes peu efficaces et faiblement attractifs ; etc.) ; convertibilité difficile des monnaies ; obstacles nombreux à la fluidité des échanges (droits de douane, barrages sauvages sur les routes, corruption) ; etc. Pour toutes ces raisons, les flux d'échanges du secteur formel ne sont pas encouragés et demeurent très faibles à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest (environ 10 %).

1.2 Les stratégies d'entreprises sont essentiellement des héritages du passé

Les stratégies mises en œuvre par les entreprises encore actives en Afrique de l'Ouest n'ont guère évolué depuis les années 1960-1970. Elles apparaissent comme des héritages du passé et donc en décalage par rapport aux nouvelles stratégies développées par les maisons mères depuis déjà de nombreuses années dans le cadre des regroupements régionaux avancés.

La plus courante aujourd'hui sur le plan industriel en Afrique de l'Ouest correspond à la très classique "stratégie de marché". Celle-ci peut se résumer par la formule "un pays, une usine". Elle n'est rien d'autre qu'une réponse à l'adoption par tous ces États africains du modèle de développement plus connu sous le nom de "substitution aux importations" (production pour le seul marché local de biens manufacturés jusque-là importés). Sur ce principe, se sont multipliées à partir des années 1960 de petites unités industrielles destinées à ne satisfaire que les seuls marchés locaux. Parmi les principaux secteurs d'activités concernés, citons le textile, les boissons (groupes Castel, Heineken, Coca-Cola, etc.), les produits laitiers (Nestlé, etc.), les gaz industriels (Air Liquide), l'assemblage automobile (Peugeot, Renault, etc.) ou encore les produits manufacturés simples (bicyclettes, emballages métalliques, etc.).

En revanche, la stratégie industrielle fondée sur la recherche des coûts de main-d'œuvre les plus bas est presque totalement absente en Afrique de l'Ouest, comme d'ailleurs en Afrique subsaharienne toute entière, Maurice excepté. Le mouvement de délocalisation industrielle qui la caractérise, et qui s'est développé depuis les pays industrialisés au cours des années 1970-1980 en direction des pays en voie de développement d'Asie, d'Amérique latine ou du pourtour méditerranéen, s'est en quelque sorte contenté d'effleurer le continent africain. Cette occasion d'industrialisation manquée s'explique par le fait que l'Afrique de l'Ouest n'a guère infléchi son modèle de développement fondé sur la "substitution aux importations" au profit du modèle dit de "substitution d'exportations", à l'image des pays d'Asie orientale (Corée du Sud, Singapour, Hong Kong, Taiwan, Chine, etc.) ou d'Europe de l'Est plus récemment. Les quelques rares zones franches industrielles et de services (*Export processing zones*) qui se sont développées dans la sous-région (Ghana, Nigeria, Sénégal, Togo), et dont la vocation originelle était précisément d'attirer ces délocalisations industrielles, pâtissent de ce manque d'affichage clair sur le plan des modèles de développement. Elles sont aussi pénalisées par l'image désastreuse de ces pays sur le plan industriel. Surimposées sur les économies locales, elles n'attirent chacune que quelques dizaines d'entreprises et n'emploient au mieux que quelques milliers de personnes. Quant aux activités développées, elles sont très disparates, à très faible valeur ajoutée, et ne permettent guère de participer aux flux du commerce mondiaux.

Quant à la vieille stratégie fondée sur la transformation et l'exportation de produits primaires locaux (cacao, café, latex, gomme arabique, huile de palme, etc.), elle ne suscite qu'un très faible intérêt auprès des entreprises étrangères. Elle ne génère d'ailleurs que des flux d'investissements dérisoires à l'échelle mondiale.

Pour toutes ces raisons, très peu de groupes multinationaux ont cherché à s'implanter en Afrique de l'Ouest depuis les années 1970-1980. Pire, les fermetures d'unités industrielles locales ont été nombreuses au cours des années 1980-1990. Elles ont participé à la désindustrialisation de l'Afrique de l'Ouest, précisément parce que ces marchés déjà étroits se sont encore rétrécis à la faveur de la crise économique. Enfin, si l'on ajoute l'absence d'opportunités d'affaires en matière de fusions-acquisitions (il s'agit pourtant là du principal moteur de l'investissement international), la très faible attractivité des privatisations, de même que la très grande difficulté rencontrée par les entreprises étrangères pour nouer des *joint-ventures* avec des investisseurs locaux, on comprend mieux la situation d'impasse dans laquelle se trouve actuellement l'Afrique de l'Ouest en matière de stratégies d'entreprises. Aussi, plutôt que d'investir, les maisons mères préfèrent-elles encore approvisionner ces marchés ouest-africains par le seul biais des exportations depuis leur pays d'origine ou depuis un pays tiers.

1.3 Les perspectives nouvelles offertes par l'approfondissement des intégrations régionales

En offrant un marché plus vaste et surtout plus attractif aux flux de toute nature, l'intégration régionale est de nature à générer de nouvelles dynamiques en matière de stratégies d'entreprises, d'autant que la forte croissance démographique offre des perspectives accrues en matière de débouchés. Comment peut-on en effet rester indifférent devant un marché potentiel qui pourrait s'élever à 295 millions de personnes en 2010 et à 408 millions en 2025 (204 millions prévus pour le seul Nigeria en 2020) ?

Conçus dans la perspective de marchés de consommation élargis, les investissements étrangers pourraient donc retrouver le chemin de l'Afrique de l'Ouest et porter sur des volumes beaucoup plus conséquents en raison de la taille des nouvelles unités industrielles. Les flux commerciaux intra-régionaux devraient également s'amplifier et profiter aux transitaires et autres sociétés de transport. Construites selon les standards internationaux, les futures unités pourront même dans certains cas élargir leurs débouchés en approvisionnant les pays du Nord pour certains types produits.

A l'image des autres regroupements régionaux à travers le monde, il n'est pas impossible que certaines formes de division du travail et de spécialisation manufacturière se développent à l'échelle régionale à plus ou moins long terme, renforçant la diversification des structures de production et la complémentarité de ces économies africaines. A cet égard, en se spécialisant sur la satisfaction du marché ouest-africain, les zones franches pourraient trouver l'élan qui leur fait encore défaut.

Enfin, les entreprises ont tout à gagner du développement de la coordination institutionnelle (harmonisation des réglementations) et politique à l'échelle régionale, dans la mesure où celle-ci permet la levée des obstacles internes et une meilleure mobilité des facteurs de production.

Mais si l'intégration régionale constitue une chance à saisir, sous peine de marginalisation accélérée, elle n'en règle pas pour autant tous les problèmes. De nombreux changements sont à attendre.

II. CONSÉQUENCES ET LIMITES DES STRATÉGIES D'ENTREPRISES SUR LES PROCESSUS D'INTÉGRATION RÉGIONAUX EN AFRIQUE DE L'OUEST

2.1 Le rôle des firmes dans l'accentuation des déséquilibres spatiaux

A l'instar de ce que l'on peut observer par ailleurs, les conséquences spatiales de la mise en pratique par les entreprises de l'intégration régionale seront importantes et constitueront des défis nouveaux pour les États ouest-africains. En effet, la notion de territoire devrait trouver à cette occasion une importance inédite, dans la mesure où celle-ci interviendra de manière renforcée dans la compétitivité des firmes.

De toute évidence, les futurs investissements ne se saupoudreront pas équitablement. Ils obéiront aux lois de la polarisation en se concentrant au profit des pays (Côte d'Ivoire, Ghana et Nigeria en premier lieu) et des pôles urbains déjà bien structurés et présentant les meilleures opportunités d'implantation. Il va sans dire que les villes portuaires seront largement privilégiées au détriment des régions mal desservies par les infrastructures de transport. Le corollaire pourrait en être l'accentuation de la marginalisation des pays enclavés ou des pays disposant d'un littoral mais dont les infrastructures sont déficientes ou inexistantes. Aussi des mécanismes de compensation seront-ils indispensables pour limiter les déséquilibres inter-régionaux.

Les firmes nouvellement implantées ne multiplieront donc pas les filiales comme dans le cas de la stratégie de marché. Elles bâtiront d'emblée leur stratégie en fonction du cadre régional. Elles sélectionneront leurs sites avec soin, en leur donnant pour vocation de rayonner à l'échelle régionale via l'exportation. Quant

aux firmes anciennement installées, elles rationaliseront progressivement leurs réseaux de filiales, en se concentrant sur certaines d'entre elles et en fermant les plus petites et les moins rentables. Au total, les unités actives dans ce futur cadre régional devraient être moins nombreuses, mais de taille plus importante.

2.2 L'intégration du fait régional dans les stratégies des firmes en Afrique de l'Ouest devrait rencontrer assez vite certaines limites

Bien que novateur, le processus d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest n'en gomme pas moins les caractéristiques intrinsèques des différents États et de la sous-région. Celles-ci devraient peser lourdement sur les décisions des firmes :

Le pouvoir d'achat des populations reste faible et assez comparable d'un pays à un autre. Ce fait limitera encore longtemps les opportunités d'implantation et d'affaires. De surcroît, on sait combien les entreprises étrangères sont attentives aux taux de croissance économique. C'est d'ailleurs en grande partie parce que ceux-ci étaient élevés dans les pays émergents qu'elles s'y sont ruées dans les années 1980 et 1990.

Les pays ouest-africains présentent globalement une faible spécialisation manufacturière. Or, les exemples du MERCOSUR ou de l'ASEAN montrent que ce sont précisément les pays les plus tournés vers ce type d'activité qui ont le plus à échanger entre eux et qui sont les plus complémentaires.

La faible sophistication des activités industrielles explique que les échanges inter-firmes, intra-firmes et intra-branches (produits semi-finis et biens intermédiaires) à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest resteront durablement limités, alors qu'ils constituent par exemple le fondement des échanges en Asie orientale. Aussi, sur le plan sectoriel, le fait de travailler au niveau régional ne devrait pas entraîner de grands bouleversements dans un premier temps (par exemple sur le plan des nouvelles technologies), même si cette échelle d'action rend plus crédible le développement d'activités à plus fortes valeurs ajoutées.

La médiocrité des infrastructures de transport et de télécommunications à l'échelle régionale, les phénomènes d'inertie et de blocages entraveront encore longtemps la mobilité des facteurs de production.

Le manque de personnel bien formé et qualifié, ou encore l'inexistence de tout un tissu de PMI-PME locales (sous-traitants, équipementiers, sociétés de services, etc.) capables de satisfaire aux exigences de l'externalisation, pèseront fortement dans le choix des localisations.

Les complémentarités entre pays sont à la base des échanges internationaux. Or, en Afrique de l'Ouest, celles-ci sont pour le moment assez faibles, si bien que les pays se trouveront inéluctablement dans des rapports de concurrence accrus pour accéder aux mêmes marchés.

CONCLUSION

De par le cadre économique nouveau qu'elles offrent aux entreprises, les intégrations régionales constituent un puissant élément de redynamisation de l'investissement international, mais selon des modalités inédites porteuses de profonds changements. Traditionnel "ventre mou" de l'investissement international, l'Afrique de l'Ouest peut espérer en profiter et améliorer sensiblement son attractivité et sa crédibilité internationale. Mais sans efforts d'accompagnement, les effets de ce processus d'intégration régionale pourraient bien n'avoir que des effets limités ainsi qu'on l'a vu plus haut. Les défis posés aux États sont donc considérables.

Stratégies des commerçants africains

Boureïma Wankoye

INTRODUCTION

Par définition, un commerçant, un entrepreneur s'adapte à son environnement. Il en tire le meilleur parti. Pour peu qu'on laisse les acteurs les plus dynamiques de l'économie opérer, les résultats sont spectaculaires. Or, en Afrique, malgré quelques réussites isolées, ils ne le sont pas.

La faiblesse insigne des échanges entre pays africains témoigne d'une triste réalité : l'absence d'intégration régionale et, partant, une perte de revenus insupportable dans un contexte d'extrême pauvreté.

Ce constat qui s'impose à tous et que subissent tous, est le fruit, le produit d'un contexte très spécifique.

Nous nous interrogerons donc dans un premier temps sur les fondements de cette fermeture, de ces entraves. Puis, nous étudierons les stratégies d'adaptation des commerçants et industriels. Nous étudierons à cet effet comment opèrent certains de nos membres du Réseau de l'Entreprise en Afrique de l'Ouest.

Nous pourrions témoigner ainsi comment l'effort patient, obstiné et ingrat de ces entrepreneurs suscite le développement d'une économie régionale et l'enrichissement collectif.

I. LA RÉALITÉ HISTORIQUE DES ÉCHANGES INTER-AFRICAINS

On dit les Africains nés pour le commerce. Le prestige de cette fonction a toujours accaparé ici comme ailleurs les éléments les plus dynamiques. C'est encore le cas.

Dans une société traditionnelle qui attache une importance extrême à l'ostentation et qui refuse dans une large mesure les contraintes liées à l'anticipation donc à l'investissement, le commerce apparaît comme le vecteur principal de l'assise sociale, de la prospérité.

Au fil du temps, certains réseaux de commerçants se sont constitués (Haoussas, Dioulas) distribuant des produits vitaux (sel, bétail, cola) avec une exceptionnelle efficacité. La noix de cola originaire de la côte est devenue quasi indispensable pour les Sahéliens tandis que le niébé, originaire des contrées sèches, inondait la forêt.

La cuisine africaine témoigne de l'exceptionnelle vivacité des échanges. Rares sont les sauces africaines n'utilisant pas d'oignons dont la production très localisée génère un commerce frénétique.

Nous pourrions multiplier les exemples. Prenons à titre indicatif le cas des "Nana Benz" togolaises qui brassent depuis des générations des milliards de francs CFA dans le commerce de pagne. Redoutables femmes d'affaires, elles ont élargi leur empire qui s'étend maintenant un peu partout en Afrique de l'Ouest.

Les racines des échanges s'enfoncent donc dans la nuit des temps et contrairement aux idées reçues, l'Afrique n'y déroge pas.

Par opposition, on peut légitimement s'interroger sur la progression relativement faible de ces échanges depuis environ l'avènement des indépendances.

II. L'ÉMERGENCE DES ÉTATS ISSUS DE LA DÉCOLONISATION : SON IMPACT

Au sein des grands ensembles constitués par les puissances occidentales, la circulation des marchandises s'effectuait sans entraves. Cultures de rente et cultures vivrières connurent un développement sans précédent. Il en allait de l'intérêt des occidentaux. Les Africains en profitèrent.

Survinrent les indépendances. Le continent se contracta. La circulation des humains se complexifia et celle des marchandises se figea. Les causes et les modalités de ce recul tiennent en un seul mot : la bureaucratie et son corollaire direct, la corruption.

Les commerçants traditionnels s'adaptèrent tant bien que mal à la nouvelle donne. Pour une large part, ils se refusèrent à jouer le jeu de l'État, sauf à pactiser du fait d'intérêts réciproques.

On peut noter que clientélisme et esprit d'entreprise vont souvent de pair chez nombre de ces commerçants dont les réseaux comprennent d'ailleurs une forte composante religieuse.

Peu ou prou, le secteur privé jugé folklorique indigne ou trop faible fût écarté de pans entiers de l'économie. Les entreprises nationalisées exploitèrent leur monopole, notamment sur le monde rural pour financer quelques maigres infrastructures. Les retombées sur le monde paysan furent très faibles. Devant un fiasco quasi généralisé, les institutions financières internationales entrèrent dans la danse. Les plans d'ajustement se multiplièrent. Leurs résultats furent inversement proportionnels aux attentes qu'ils suscitèrent et à l'importance des sommes engagées. Ils furent quasi nuls.

Les privatisations engagées profitèrent à des entreprises multinationales, les sociétés privées locales peu ou pas soutenues ne purent tirer profit de ce vent de libéralisation. Certains secteurs s'effondrèrent. La production de nombreux produits locaux stagna, voire chuta. L'environnement africain toujours très compartimenté malgré un espace monétaire unique renforça la préférence des commerçants pour le secteur informel qui affranchit de nombreuses contraintes.

Écrasés, accablés par les tracasseries en tout genre, ignorés par les banques, les entrepreneurs modernes répondirent comme ils purent. Étudions donc ces acteurs et leurs stratégies.

III. LES STRATÉGIES ALTERNATIVES DE CERTAINS ACTEURS DANS LA DYNAMISATION DES ÉCHANGES

Le réseau de l'entreprise en Afrique de l'Ouest recèle un vivier fécond d'entrepreneurs dont nous pouvons relever les similitudes, les handicaps et les stratégies communes.

A chaque fois, à l'origine de ces démarches entrepreneuriales :

- Une filiation commerciale ou/et une formation internationale

La majorité des entrepreneurs modernes ont suivi une formation internationale poussée (grandes Écoles européennes ou grandes universités américaines) ou ont disposé de premières expériences à l'intérieur d'une société internationale. Ils sont souvent issus de familles commerçantes classiques et font dès lors évoluer l'entreprise de façon radicale.

Une grande ouverture d'esprit, jointe à un enracinement fort, permettent seuls de jongler entre un contexte local unique et les contraintes universelles des marchés. Il s'agit en fait d'un grand écart permanent que peu d'Occidentaux ne soupçonnent ou a fortiori ne comprennent.

La structure mentale, le mode de travail des Africains sont aux antipodes de ceux que l'on trouve dans les pays développés. Ils expliquent nos difficultés et paradoxalement nos succès. Forts de ces aptitudes mentales et d'un goût du risque prononcé, les chefs d'entreprise saisissent de nombreuses opportunités. L'entreprise commerciale classique prend dès lors très souvent une dimension industrielle. Il s'agit du schéma habituel enregistré dans tout pays en développement et là encore l'Afrique n'y déroge pas.

- Une ambition internationale

Les entrepreneurs de notre réseau cherchent à tout crin à développer leurs relations commerciales avec les pays de la sous-région ou les pays du Nord. Ils font littéralement fi des frontières nationales, par nécessité.

Néanmoins, les multiples déboires que connaissent les nôtres lorsqu'ils se frottent à cette réalité du marché international expliquent de nombreux échecs et sans doute la préférence donnée au marché sous-régional moins exigeant. Toutes les difficultés rencontrées par les chefs d'entreprise africains (faible soutien des banques, environnement local peu propice aux échanges, obstacles en tous genres) nourrissent notre conclusion et, par-là même, nos suggestions.

Seule une coopération massive atteignant directement l'entreprise, peut permettre à nos pays un réel décollage. Cette coopération n'est pas une vue de l'esprit. De nombreux entrepreneurs du réseau de l'entreprise en sont la preuve vivante.

Ces réussites intéressent des professeurs de l'université de Grenoble qui n'hésitent pas à parler de nouveau modèle de développement. Naturellement, ces réussites auraient été beaucoup plus nombreuses, larges et rapides avec une réelle assistance des capitaux du Nord. Elles ont néanmoins valeur pédagogique.

Notre propre entreprise est le fruit d'une réelle coopération Nord-Sud puisque nos partenaires et associés sont français. Nous avons adopté systématiquement des stratégies d'intégration verticale sur certaines filières qui reprennent toujours les mêmes axes :

- La nécessité de rémunérer correctement les producteurs,
- Le souci d'une parfaite maîtrise de la qualité,
- L'obligation de création de valeur ajoutée.

Nous avons pour la première fois rodé cette stratégie sur le marché de la gomme arabique dont mon pays, le Niger, était avant notre intervention presque totalement exclu.

Grâce à une politique de prix attractive conjuguée avec une garantie d'écoulement, nous avons en effet encouragé de nombreuses populations à reprendre la collecte. En l'espace de cinq ans, les tonnages reçus furent multipliés par trois.

Pour mettre sur le marché des produits irréprochables, notre entreprise a par ailleurs investi massivement dans des plantations, distribué gratuitement des plants, cherché sans relâche à former paysans et commerçants aux contraintes de la qualité. Nous avons par ailleurs étendu notre système d'approvisionnement qui est aujourd'hui à cheval sur quatre pays (Niger, Nigeria, Tchad, Mali).

Toutes ces actions furent relayées par l'acquisition d'une société en Europe spécialisée dans le traitement des gommés, résines et plus généralement des matières premières végétales (pulvérisation, atomisation, extraction) et devenue de fait la véritable tête de pont en Europe de notre groupe.

La boucle fût donc bouclée, la filière devint totalement intégrée. D'inexistants, nous apparûmes incontournables. Tous ces choix de bon sens eussent été impossibles ou très difficiles à mettre en œuvre, si nous nous étions lancés seuls dans ces aventures. Sans la rigueur de gestion, les capitaux ou tout simplement les débouchés issus du Nord, nous serions restés dans ce qui est peut-être la spécialité des Africains : l'attente.

A l'inverse, peu d'entreprises occidentales auraient pu, seules, c'est-à-dire sans notre appui constant sur le terrain, aboutir à de tels résultats. Il aurait fallu des moyens humains et logistiques disproportionnés.

La volonté des fondateurs fut donc en l'occurrence fondamentale car assise sur une réelle complémentarité. C'est cette complémentarité, cette volonté commune d'œuvrer ensemble dans la même direction qui est la clé de notre réussite.

Nous savons tous que les retours sur investissements en Afrique sont exceptionnels. Ce constat surprenant se fait dans un contexte globalement hostile.

Imaginons ne serait-ce qu'un instant que les entreprises occidentales surmontent leurs craintes et investissent avec nous.

Imaginons ne serait-ce qu'un instant que nos pouvoirs publics nous assistent réellement et arrêtent de nous martyriser.

Imaginons ne serait-ce qu'un instant que les institutions internationales cessent leur saupoudrage et investissent vraiment le secteur privé.

Je suis trop averti de nos réalités pour céder à un quelconque angélisme et pourtant si nous tous, nous osions enfin imaginer notre futur - ensemble...

Commentaire de la séance sur l'accès aux marchés et le développement des échanges : le rôle des acteurs

Kofi K Apraku

Les négociations qui ont eu lieu depuis une trentaine d'années dans le cadre de la CEDEAO ont permis de réduire considérablement les barrières élevées par des États soucieux de développer leurs marchés nationaux. Malgré ces efforts, cependant, les pays d'Afrique de l'Ouest risquent de se retrouver encore plus marginalisés. C'est la raison pour laquelle je partage pleinement les inquiétudes des orateurs qui m'ont précédé. Mais je voudrais aussi saisir cette occasion pour vous soumettre ces quelques idées.

Certes, quelques obstacles techniques subsistent et les pouvoirs publics ne manqueront pas d'y remédier, mais il faut dire aussi que certaines pratiques, dans le monde des affaires, ne sont pas sans inconvénient et méritent toute l'attention d'autres parties prenantes de la Communauté. A cet égard, le principal objectif de l'Union douanière de la région, à savoir assurer des relations concurrentielles entre nos produits et services et ceux des autres parties prenantes, revêt toujours une importance capitale et doit être une priorité pour tous.

Tant que toutes les entraves à la concurrence n'auront pas été abolies, nous ne pourrions sérieusement envisager d'instaurer une atmosphère propice permettant aux entreprises qui souhaitent un meilleur accès à nos marchés, par l'investissement étranger, d'opérer. Aussi devrions-nous commencer à étudier de plus près les règlements de la CEDEAO en vue d'identifier ceux d'entre eux qui gagneraient à être complétés, par des partenaires privés, mais aussi par les agences internationales de développement, afin qu'ils favorisent réellement les échanges et le développement de la sous-région.

Les orateurs qui m'ont précédé ont évoqué les problèmes auxquels se heurte l'intégration, mais non la question des langues. Trois grandes langues sont utilisées dans la région : l'anglais, le français et le portugais.

Cet obstacle a déjà été analysé du point de vue de la communication, mais on n'a pas abordé les réflexes hérités de l'époque coloniale, qui nous enferment dans nos intérêts nationaux et occultent le bien commun. Ainsi, dans certains pays, tout ce qui est britannique est mis sur un piédestal et tout produit concurrent est déprécié. Mais permettez-moi de revenir sur la structure de l'intégration ouest-africaine. Ce processus peut être ramené à trois aspects :

- Aspects politiques de l'intégration régionale

Sur ce front, à quelques exceptions près, le processus de démocratisation est réellement engagé. On se préoccupe désormais de la répartition des pouvoirs entre la présidence, le parlement et le judiciaire en particulier. La constitution de la zone monétaire d'Afrique de l'Ouest (WAMZ), après l'UEMOA, donne un nouveau souffle à la CEDEAO, considérée comme la voie rapide vers l'intégration.

- Aspects économiques

Sur le front économique, des ajustements visant à libéraliser les secteurs productifs de l'économie sont en cours, afin de jeter les bases d'une économie régionale compétitive. Les orateurs précédents les ont évoqués. Les distorsions macro-économiques, notamment en Afrique de l'Ouest anglophone, seront bientôt abolies, ce qui favorisera la convergence des politiques économiques. Dans cet esprit, et si, bien sûr, nous rendons hommage aux agences internationales de développement pour le soutien politique sans réserve qu'elles accordent, il faudra désormais que les programmes de développement aient un caractère

régional. Cela permettrait aux multinationales de tirer pleinement profit d'infrastructures locales, mais qui pourraient être utilisées plus efficacement et servir l'ensemble de la région. Une telle vision régionale est une nécessité, une priorité absolue si l'on veut un développement durable. Si elle est mise en œuvre, les multinationales se tourneraient peut-être davantage vers l'Afrique où, comme le rappelait l'un des orateurs précédents, le retour sur investissement est des plus élevés.

- Aspects sociaux

L'angle social se résume à trois questions essentielles, communes à tous les pays de la région, à savoir la corruption, le crime et la pauvreté. Nous avons connu bien des programmes nationaux visant à les combattre. Le moment est donc venu d'envisager des programmes régionaux, de sorte que le flambeau ne passe plus d'un pays à l'autre, en fonction des succès remportés ici ou là.

En conclusion, j'aimerais faire les remarques suivantes :

Les traitements préférentiels pouvant découler de l'intégration et les avantages dont jouissent les pays en développement dans le cadre de l'OMC ayant une très courte durée de vie, je soutiens l'un des orateurs qui a rappelé que l'accès aux marchés dépendra, en fin de compte, de la compétitivité de chaque entreprise.

Le développement d'infrastructures régionales est une nécessité, des infrastructures dont la gestion devra être commune car c'est là une condition préalable au développement de bassins de production et d'échanges dans la sous-région.

La CEDEAO doit s'affirmer en tant que coordonnateur des activités des agences d'intégration régionale, afin d'assurer un cap commun.

Il ne peut y avoir d'accès véritable aux marchés tant que les barrières techniques et non techniques n'auront pas été abolies. Il faudra aussi agir pour que les mesures prises par chaque État au plan interne ne fassent plus la concurrence. Des progrès dans ce sens sont de nature à rassurer les petites entreprises, inquiètes de perdre toute perspective.

L'intégration régionale a déjà suscité un débat nourri. Il nous reste maintenant à trouver la volonté politique qui permettra d'atteindre l'objectif : ouverture des marchés internes de la CEDEAO et mise en place d'une stratégie globale d'accès au marché, à définir en collaboration étroite avec les grandes entreprises internationales et les multinationales.

L'intégration régionale découlera, comme indiqué précédemment :

- De la mise en œuvre d'une réglementation douanière commune,
- De la disparition des économies centralisées,
- De la naissance de blocs régionaux,
- Du développement d'entreprises multinationales.

Si nous persévérons, nous devrions bientôt voir ces signes précurseurs dans la sous-région et nous éviterons ainsi l'avenir sombre et incertain auquel la sous-région semblait vouée.

IV

QUATRIEME PARTIE :

Quel avenir pour l'Afrique de l'Ouest ?

Note de discussion sur le NEPAD

Michel Leblanc

INTRODUCTION

Le NEPAD est actuellement "the talk of the town", le sujet dont tout le monde parle. Toutes les Institutions, y compris l'OCDE, tentent de se positionner face à cette initiative africaine qui sera débattue lors du prochain Sommet du G-8. Le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest souhaite lui aussi contribuer à ce débat en concluant la conférence d'Accra par une réflexion autour de la mise en œuvre du NEPAD en Afrique de l'Ouest.

Cet engouement pour le NEPAD et cette mobilisation se justifient par le caractère original, politique, de l'initiative et par la nécessité d'améliorer l'impact et l'envergure des multiples appuis fournis par les pays de l'OCDE à l'Afrique, tant par les voies bilatérales que multilatérales. Le revers de la médaille est le risque d'un autre rendez-vous manqué entre la Communauté internationale et l'Afrique si la mise en œuvre du NEPAD échoue ou ne remplit que partiellement ses promesses.

I. LES RISQUES

Plusieurs obstacles peuvent faire couler le NEPAD, la navigation sera difficile. En voici quelques-uns :

- Les Africains auront-ils le courage de leurs convictions ? Il y a une obligation pour les Chefs d'États de passer de la parole aux actes. Premier obstacle : à partir du moment où l'un des objectifs prioritaires des Chefs d'États africains est d'améliorer la gouvernance, notamment par la mise en place d'un système de "peer review", comment ces derniers traiteront-ils les "voyageurs clandestins", ceux qui ne jouent pas le jeu ou font semblant de le jouer tout en négociant les bénéfices offerts aux membres du "Club du NEPAD" ? Quelles initiatives prendront-ils en faveur de la paix et de la sécurité dans les zones de conflits ou de non-droits ?
- Le NEPAD est-il une alternative ou un complément aux initiatives des programmes sectoriels et de lutte contre la pauvreté dans le cadre des PPTE ? La réponse déterminera le niveau de compréhension (ou d'incompréhension) mutuelle entre les bailleurs de fonds et l'Afrique.
- L'Afrique souffre du trop grand nombre de ses Institutions, généralement peu efficaces à atteindre leurs objectifs. Si le NEPAD n'est qu'une occasion pour ajouter "une couche institutionnelle" à ce qui existe déjà, le bateau va s'échouer rapidement sur le premier iceberg rencontré. Il y a nécessité pour l'Afrique de réfléchir sur la meilleure façon de mettre en œuvre son programme.
- Tous s'accordent à dire que le secteur privé sera le moteur du développement de l'Afrique. Ce secteur est un des maillons faibles de l'Afrique : peu d'entrepreneurs africains, peu d'investissements domestiques, peu d'investissements privés étrangers. Au-delà des appels politiques lancés par les chefs d'États en direction des investisseurs privés, dans quelle mesure les États se mettront-ils en position de répondre aux attentes de ces investisseurs par la réduction des entraves qui contraignent l'investissement ?

- La multitude d'organisations et de forums possibles pour la coordination de l'APD et des apports des pays de l'OCDE pour appuyer le NEPAD, pourrait générer une compétition entre institutions "du Nord" préjudiciable au succès de l'initiative, rendre plus difficile l'exercice de leur leadership par les Africains et créer davantage de confusion que de cohérence dans les actions. En d'autres termes, si tout le monde veut être "le chef d'orchestre du Nord", les Africains seront spectateurs d'une joyeuse cacophonie !
- Le NEPAD ne doit pas être une occasion pour les pays de l'OCDE, et leurs organisations multilatérales, de se décharger de certaines de leurs responsabilités, notamment l'examen de leurs pratiques ayant un impact négatif sur le développement de l'Afrique.
- La nécessité de concevoir des approches régionales pour le développement de l'Afrique est soulevée par les responsables du NEPAD comme prioritaire pour réaliser un développement durable. Assez curieusement, aucun chef de file n'a été identifié pour faire des propositions dans ce domaine, contrairement aux autres priorités.

II. LE POINT DE VUE DU SECRÉTARIAT DU CLUB

Le Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest est convaincu que :

- L'Afrique étant un très grand continent, il y a nécessité, comme l'ont décidé les Chefs d'États concepteurs du NEPAD, d'aborder la mise en œuvre de l'initiative par région. Cela ne diminue en rien la responsabilité des États : un ensemble d'États faibles ne peut constituer une région forte, mais des actions régionales, concertées et efficacement mises en œuvre, peuvent contribuer au développement des États.
- Dans la mise en œuvre du NEPAD, l'approche régionale doit être privilégiée par rapport à celle strictement nationale pour espérer avoir un impact réel. Cette approche régionale ne doit pas être conçue comme l'addition de besoins nationaux. Elle doit être élaborée à partir des dynamiques réelles, des véritables pôles de développement et d'une vision "ouest-africaine" de l'avenir, qui ne correspondent pas, en général, aux découpages des frontières et régions (UEMOA, CEDEAO...) actuelles.
- La région ouest-africaine, c'est-à-dire l'espace CEDEAO (avec la Mauritanie, le Tchad et éventuellement le Cameroun) constitue une région cohérente de développement ; les Chefs d'États de la région se sont d'ailleurs déjà prononcés sur ce point. En conséquence, il est temps de passer aux actes en évitant les doubles emplois entre les ressources affectées à l'UEMOA et à la CEDEAO. Les États ouest-africains et les bailleurs de fonds doivent réexaminer la cohérence de ces deux institutions à partir de la "vision NEPAD".
- Les rôles et programmes de l'ensemble des organisations régionales (plus d'une quarantaine en Afrique de l'Ouest) doivent être revus et définis en fonction des priorités du NEPAD, en vue d'une mise en œuvre optimale des actions prévues.
- La mise en place d'un système de "peer review" doit inclure une réflexion sur les questions de "souveraineté nationale" et d'instauration de mécanismes supranationaux, notamment de règlement des conflits, à l'exemple des regroupements régionaux de la planète (ALENA, UE, ASEAN).

- Les réflexions et débats en vue d'un aménagement du territoire ouest-africain devront impliquer intensivement les acteurs de la région (entrepreneurs, paysans, artisans, élus locaux, etc.) pour espérer donner les résultats souhaités.

CONCLUSION : A LA RECHERCHE DES CONDITIONS GAGNANTES

La réunion d'Accra abordera ces questions sous différents angles et offrira l'opportunité d'un échange ouvert, non protocolaire, entre d'une part, certains décideurs politiques de la région et d'autre part, des acteurs de la région et des membres de la communauté internationale. Ce débat, informel et informé, est de type "pre-policy": il ne s'agit ni de négocier, ni d'exprimer formellement des positions corporatives. Cela devrait faciliter un examen approfondi de la question à partir de points de vues diversifiés, pour un enrichissement mutuel des participants.

Les questions qui pourraient être abordées sont notamment les suivantes :

- La mise en œuvre du NEPAD en Afrique de l'Ouest, et notamment de son volet infrastructure, ne nécessite-t-elle pas une réflexion opérationnelle sur les "espaces d'infrastructures ouest-africains" ? Dans le domaine des transports par exemple, ne faut-il pas raisonner en termes de "couloirs" ? L'amélioration du système de transport dans un pays côtier n'est-elle pas un bon investissement pour l'augmentation de la compétitivité de certaines productions de pays enclavés ? De même, l'amélioration de certaines sections de ces couloirs dans les pays enclavés n'est-elle pas à l'avantage du port qui est la porte d'entrée et de sortie de ce couloir ? N'est-il pas temps de considérer les couloirs de transport comme on considère les fleuves : ce qui se fait en amont ou en aval doit être négocié et partagé ?
- Les infrastructures de communication et autres, sont des investissements lourds et longs à mettre en œuvre ; entre l'idée et l'inauguration, il peut se passer 5, 10 ou 15 ans, voire plus pour les très grosses infrastructures comme les barrages/centrales électriques. Hors, d'ici une demi-génération, l'Afrique de l'Ouest aura beaucoup changé en termes de nombre d'habitants, de répartition de la population entre le milieu urbain et le milieu rural, de poids relatif des différents pôles, etc. D'autre part, ces infrastructures seront construites pour durer bien au-delà d'une génération. Ceci veut dire qu'une vision partagée de l'Afrique de l'Ouest à moyen et long termes est une condition sine qua non de la mise en œuvre du NEPAD dans cette région. Comment cette vision doit-elle être construite et partagée ?
- Sur quelles bases construire cette vision ? a) L'urbanisation de la région semble une tendance inéluctable qu'aucune politique ne pourra enrayer ; on pourrait en revanche développer une stratégie régionale visant à favoriser un développement plus rapide d'un réseau de villes secondaires que celui qui résulterait d'une simple évolution tendancielle ; b) de même, personne ne peut "décider" que les régions "marginales" sahéliennes ne se dépeupleront pas, relativement aux régions disposant de potentiels plus importants ; on peut en revanche développer des stratégies spécifiques pour ces zones visant notamment à en préserver l'équilibre écologique, essentiel à l'équilibre global de la région Afrique de l'Ouest ; c) la zone soudano-sahélienne occupant la moitié Sud des pays sahéliens et la moitié Nord des pays côtiers, dispose des plus forts potentiels agro-alimentaires et d'un réseau de villes en développement. Une politique concertée pourrait être mise en œuvre dans cet objectif, etc.

- Si l'objectif est de travailler en commun au niveau régional pour mettre en œuvre le NEPAD, comment aborder le problème des frontières ? Aujourd'hui, les frontières africaines sont très poreuses et des lieux de passage de la contrebande. Elles n'empêchent en rien le développement du commerce informel et le provoquent souvent. D'autre part, en cas de crise politique majeure, les frontières deviennent souvent un lieu d'affrontements alors qu'elles sont, la plupart du temps, situées au cœur de zones de solidarités sociales très anciennes. C'est probablement pour ces raisons que le président Alpha Oumar Konaré a émis l'hypothèse que la mise en œuvre réelle de l'intégration régionale ne peut se faire sans que soient résolues ces contradictions frontalières. Cette hypothèse doit être abordée. Il a avancé l'idée de la "création" d'espaces frontaliers de solidarité, de développement et de gestion partagée. Ces espaces frontaliers, dont un grand nombre sont au cœur de la zone soudano-sahélienne évoquée plus haut, doivent-ils faire l'objet d'une attention prioritaire ? Si oui, il apparaît à l'évidence que les acteurs locaux, élus et population, doivent être au premier rang. Ceci est-il en contradiction avec les intérêts nationaux ? Enfin, si une initiative "pays-frontière" devait voir le jour, par qui devrait-elle être portée et comment devrait-elle être articulée avec les grandes initiatives continentales telles que le NEPAD ?

Le NEPAD en prospective

Vincent Geronimi

INTRODUCTION

Comme les interventions précédentes l'ont révélé de façon flagrante, le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) véhicule plusieurs images prospectives, des images du futur souhaitable à long terme de l'Afrique de l'Ouest. Rappeler les principales images prospectives de l'Afrique de l'Ouest (1ère partie) pour les confronter à l'image à long terme contenue dans le NEPAD (2ème partie) permet de souligner les principaux défis que devra relever le NEPAD pour remplir ses promesses.

I. LES PRINCIPALES IMAGES PROSPECTIVES DE L'AFRIQUE DE L'OUEST

Il y a une grande diversité des analyses et questionnements soulevés par le NEPAD comme l'ont illustré les débats de ces deux dernières journées. A cette diversité correspondent des images à long terme fortement différenciées. Il est ainsi possible d'opposer, de façon schématique, une vision spontanée d'une Afrique de l'Ouest traversée par des logiques d'acteurs et de marchés informels (intégration "*de facto*") à une vision construite autour des institutions, de l'interventionnisme (intégration "*de jure*").

Ces conceptions apparemment opposées peuvent être partiellement réconciliées au sein d'une prospective globale qui reconnaît la complexité des dynamiques à l'œuvre et la multiplicité des niveaux de lecture possibles de ces dynamiques.

Comme l'expose Philippe Hugon, il y a multiplicité des analyses et des éclairages sur les dynamiques à l'œuvre :

D'un point de vue international et global, ce sont *la stagnation à long terme et la marginalisation de l'Afrique de l'Ouest* dans les flux internationaux qui ressortent dans les dynamiques à l'œuvre. La crise de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest, et l'échec des politiques volontaristes sont alors mis en avant. Dans les perspectives globales, l'Afrique est ainsi peu présente (cf. les perspectives économiques globales de la Banque Mondiale, de la BAD ou de l'OCDE).

Une vision plus "interne" conduit à mettre l'accent sur *la vitalité de l'intégration "de facto", des échanges informels et des dynamiques privées*. Cette vitalité a permis la gestion depuis les indépendances d'une multiplication par 3 de la population totale, d'une multiplication par 6 de la population urbaine. Les nouvelles formes de coopération régionale décentralisée dans le cadre des "pays-frontière" visent à exploiter ces dynamiques du bas (cf. WALTPS et Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest).

Enfin, une troisième approche insiste sur *les permanences, dans la longue durée, liées à certaines caractéristiques structurelles* : les complémentarités entre zones côtières et zones sahéliennes (importance des flux migratoires), l'importance des logiques de rente vis-à-vis de l'extérieur, et la sensibilité des économies aux instabilités de différentes natures.

A côté de ces permanences, plusieurs facteurs de rupture sont présents. Les États sont débordés d'en haut (régionalisation, conditionnalités...) et d'en bas (décentralisation, informalisation...). Il y a perte de capacité d'action et de réflexion de l'administration. Les conflits sont latents dans plusieurs pays. Enfin, il y a épuisement de l'économie de rentes. Ces facteurs de rupture conduisent à l'apparition de nouvelles structurations sociales et spatiales.

Le champ des possibles est défini par l'interrelation entre les facteurs extérieurs et intérieurs à l'Afrique, autour de tendances lourdes (économiques, démographiques, sociales, politiques, culturelles et globales).

Aucune des images proposées de l'Afrique de l'Ouest à long terme n'est supérieure à une autre. Tout au plus sont-elles plus ou moins complètes ou complexes. C'est du chevauchement de ces différentes dynamiques et temporalités, de ces différentes stratégies d'acteurs et espaces qu'émerge une image dense et instructive des futurs possibles de l'Afrique de l'Ouest. Comme l'a souligné Achille Mbembe, il n'y a pas d'aboutissement unique, plusieurs directions simultanées sont suivies parallèlement, il y a pluralité des trajectoires.

II. L'IMAGE DE L'AFRIQUE DE L'OUEST À LONG TERME DANS LE NEPAD

Le NEPAD s'inscrit dans une démarche pro-active, volontariste devant orienter les dynamiques actuelles en direction de l'image de l'Afrique de l'Ouest la plus favorable. Dans le cadre du NEPAD, il s'agit d'une Afrique de l'Ouest intégrée régionalement, en paix, stable, à forte croissance et ayant su attirer et développer les investissements privés. Plus précisément, une Afrique de l'Ouest qui a su :

- Exploiter les dynamiques spontanées régionales ("pays-frontière").
- Négocier son insertion dans les dynamiques internationales (financements et accès aux marchés du Nord).
- Tirer parti des dynamiques démographiques et sociales des bassins de peuplement.
- Produire les biens publics régionaux que sont la stabilité, la crédibilité, les infrastructures.
- Créer les nécessaires mécanismes compensateurs face aux phénomènes de polarisation, redistribuer des gagnants vers les perdants.
- Exploiter les complémentarités.

CONCLUSION : LES PRINCIPAUX DÉFIS

Les principaux défis soulevés par la mise en œuvre du NEPAD peuvent être synthétisés à partir de deux mots :

- Crédibilité.
- Cohérence.

La crédibilité du NEPAD est la condition première de son succès. L'Afrique est trop connue pour être un cimetière de projets de politique économique, pourtant remarquablement définis. Cela renvoie à la mise en œuvre du NEPAD. Une politique économique c'est ce que l'on fait, pas ce que l'on dit. Les acteurs privés nationaux et internationaux ne réagiront positivement à l'initiative NEPAD que si elle est crédible.

Comment assurer la crédibilité du NEPAD ?

Trois idées essentielles :

- Un engagement irréversible des États impliqués, qui peut passer aussi par
- La mise en place de mécanismes de surveillance par les pairs.
- La mise en place de mécanismes compensatoires pour les inévitables perdants de l'intégration régionale.

La cohérence est aussi une condition de la crédibilité. L'Afrique de l'Ouest est traversée par un grand nombre de flux, qui appartiennent à des logiques différentes. Les projets actuellement financés ou en cours de définition sont nombreux. Il convient d'assurer la cohérence au niveau :

- Des financements, par la mise en cohérence des projets existants et des stratégies des bailleurs de fonds.
- Des horizons temporels, entre les budgets annuels, les programmations pluriannuelles, les temporalités propres à la mise en œuvre du NEPAD. Le gradualisme est souhaitable, appuyé sur une définition claire de l'agenda prioritaire.
- Des espaces de référence et des niveaux de décision. Les principes de subsidiarité, les délégations de pouvoir à travers la décentralisation, l'insertion dans des APER, la création de nouveaux échelons de décision doivent être clairement définis et rendus compatibles.

Les perspectives et les enjeux régionaux de l'Afrique de l'Ouest ¹⁹

Philippe Hugon

INTRODUCTION

Processus initié par l'Afrique, le Nouveau Partenariat Pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) se situe dans la longue durée et suppose la mise en place de véritables stratégies nationales de développement dans le long terme. Sa dimension régionale est essentielle.

Les dynamiques régionales résultent en Afrique de l'Ouest à la fois du régionalisme *de jure* des institutions officielles et de la régionalisation *de facto* portée par les pratiques transfrontalières des acteurs. Les études prospectives réalisées par le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest ont mis en relief les dynamiques régionales transnationales de peuplement, les bassins régionaux de structuration réelle de l'espace, les effets de polarisation entre les pays enclavés sahéliens et les pays côtiers. Elles ont également analysé les dynamiques locales transfrontalières et les espaces régionaux des opérateurs privés qui diffèrent des espaces des zones officielles d'intégration. Elles permettent de situer les stratégies de développement dans le très long terme.

Ce texte fait le bilan des principales études prospectives en Afrique de l'Ouest avant de mettre le NEPAD à l'épreuve de ces dynamiques régionales situées dans le long terme.

I. LES PERSPECTIVES RÉGIONALES EN AFRIQUE DE L'OUEST : TENDANCES LOURDES, CONTRAINTES MAJEURES ET OPPORTUNITÉS A SAISIR

1.1 Le bilan des prospectives : des perspectives contrastées selon les éclairages et les échelles territoriales

Les principales prospectives régionales consacrées à l'Afrique de l'Ouest donnent des résultats contrastés selon les *lunettes utilisées*. Trois éclairages diffèrent.

1.1.1 STAGNATION ET MARGINALISATION DANS UN ÉCLAIRAGE "TOP DOWN"(PAR LE BAS)

La plupart des *prévisions macro-économiques* réalisées au niveau des États²⁰ montrent que les États de l'Afrique de l'Ouest peuvent, globalement, être placés sur un *trend* de stagnation à long terme de la production par tête et de la productivité. Les États de la région connaissent, selon des degrés divers, de fortes instabilités. Il y a conjonction de la marginalisation vis-à-vis des flux commerciaux et d'un endettement extérieur élevé. Le nouveau contexte international (règles de l'OMC, érosion des préférences commerciales, accords de Cotonou, appuis de l'Union européenne "tout sauf les armes" aux PMA,...) crée des défis que l'Afrique de l'Ouest doit relever.

¹⁹ Cette présentation s'inspire d'une étude rédigée pour le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest par Philippe Hugon, Olubenga Adesida et Ben Caiquo "Bilan des travaux de prospective en Afrique de l'Ouest et cadre méthodologique pour les études prospectives en Afrique de l'Ouest", déc. 2001.

²⁰ Les perspectives économiques de la Banque mondiale, de la BAD ou de l'OCDE, notamment l'Afrique émergente (2000) ou Les perspectives économiques de l'Afrique (2001).

1.1.2 LES DYNAMIQUES DU DEDANS DANS UN ÉCLAIRAGE "BOTTOM UP"(PAR LE HAUT)

Au fur et à mesure que les lunettes sont moins grossissantes, des "dynamiques du dedans" - notamment régionales – émergent au-delà des statistiques et des équilibres comptables nationaux²¹.

Les pays d’Afrique de l’Ouest ont été capables de gérer, depuis leur indépendance, un triplement de leur population, un sextuplement de leur population urbaine. Et ces processus doivent se poursuivre en dépit de certaines inflexions. Se créent des dynamiques régionales autour des "pays-frontière", des réseaux transfrontaliers et des bassins régionaux de développement. Les "acteurs du bas" sont capables d’inventer, d’innover, de créer des activités dites informelles répondant à la satisfaction des besoins essentiels des populations. La constitution de marchés urbains favorise des progrès de productivité avec des écarts de 1 à 4 entre les "productivités rurales" et les "productivités urbaines". Elle conduit le plus souvent à de nouvelles filières dynamiques entre les zones rurales et les zones urbaines notamment dans l’agro-alimentaire. De nouvelles formes de coopération régionale décentralisée apparaissent.

1.1.3 PERMANENCES ET RUPTURES DANS LA LONGUE DURÉE

Une autre focalisation, privilégiant une approche historique et pluri-disciplinaire, met en relief la longue durée des valeurs ou des structures sociales. Elle montre à la fois les permanences et certaines ruptures de trajectoires. Elle conduit à envisager l’avenir à partir de scénarios très fortement conditionnés par les tendances lourdes passées. L’évolution de l’Afrique de l’Ouest est ainsi déterminée par des risques élevés d’érosion des sols, par des flux migratoires des espaces sahéliens vers les zones côtières, par des rentes liées aux relations extérieures et par un rôle important de l’APD. Elle a un rythme en partie désynchronisé par rapport au temps mondial. Cet éclairage de la longue durée privilégie les questions environnementales, la dépendance alimentaire, les structures sociales prégnantes, les rapports de pouvoir et les espaces socio-politiques qui se reconstituent au-delà des frontières des États nations.

Toutefois, plusieurs facteurs de ruptures apparaissent. Les États sont débordés d’en haut et d’en bas et ont du mal à définir des stratégies dans le long terme. On observe depuis la chute du mur de Berlin une baisse de l’aide publique au développement. Des conflits sont latents dans plusieurs pays (Guinée, Guinée Bissau, Liberia, Sierra Leone, Tchad). En même temps, de nouvelles structurations sociales et spatiales apparaissent dans un contexte d’épuisement de l’économie de rente. Les apports extérieurs se tarissent, les systèmes agro-pastoraux tendent à s’épuiser, "le temps de l’espace fini commence" alors que l’Afrique de l’Ouest doit relever des défis écologiques, démographiques tout en affrontant les vents de la mondialisation.

1.2 Une convergence : Les tendances lourdes prévisibles et les stratégies des acteurs

Au-delà de ces éclairages, plusieurs convergences apparaissent dans les études prospectives. Les tendances lourdes en Afrique de l’Ouest concernent plusieurs champs : économiques (croissance, compétitivité, productivité, technologie), démographiques (croissance, structure par âge et par sexe, répartition spatiale de la population), sociaux (acteurs faiseurs d’histoire, évolution des structures sociales), politiques (démocratie et gouvernance), culturels (systèmes de valeurs), globaux (gestion des risques, évolution des conflits et des catastrophes). Le niveau régional est pertinent pour repérer ces interdépendances.

Il importe, à côté des facteurs structurants, d’introduire les incertitudes et de repérer le rôle des acteurs innovants. Le champ des acteurs possibles à l’intérieur desquels se situent les sociétés d’Afrique de l’Ouest, dépendra largement des interrelations entre les *facteurs extérieurs et intérieurs* à l’Afrique, facteurs lourds que les acteurs peuvent saisir pour transformer les devenirs souhaités en devenirs possibles.

²¹ La méthode des forces motrices porteuses d’avenir privilégiée par WALTPS, analysant les dynamiques de peuplement et les changements d’occupation des territoires créant des espaces d’intégration différents de ceux des cadres institutionnels. (JM. Cour) "Pour préparer l’avenir de l’Afrique de l’Ouest : une vision à l’horizon 2020", (1998), OCDE.

1.2.1 LA RÉGIONALISATION DANS LA MONDIALISATION

L'érosion des préférences commerciales et l'extension du libre-échange menacent les systèmes productifs même si elles créent également des opportunités. Les restrictions d'accès aux marchés de certains produits et la concurrence déloyale des produits de dumping ou bénéficiant de subventions à l'exportation interdisent le jeu des avantages comparatifs. La *mondialisation* en cours se traduit par une montée en puissance de l'économie immatérielle et des technologies de l'information, par un rôle essentiel de l'environnement institutionnel et de la sécurité dans l'attractivité des capitaux et par une compétitivité portant sur la qualité des produits et liée à l'existence d'une logistique notamment en termes d'infrastructures.

Des risques de divergences entre l'Europe et l'Afrique de l'Ouest prise dans des "trappes à pauvreté" existent du fait d'effets externes et de processus cumulatifs jouant en deçà de certains seuils. En revanche, dans une vision prospectiviste, les avantages comparatifs se construisent par des politiques volontaristes. On peut prévoir des innovations compétitives au niveau des produits agricoles (coton, fleurs, fruits et légumes de contre saison), industriels (textiles) ou artistiques (artisanat d'art, musique...) montrant les voies nouvelles d'une compétitivité africaine. La question du devenir de l'accès aux marchés des pays développés est stratégique pour les pays d'Afrique de l'Ouest (exemple du sucre, de la banane et du textile).

Les accords régionaux commerciaux mettent l'accent sur la libéralisation des échanges davantage que sur la reconstitution des systèmes productifs. Ceux-ci sont portés par des circuits commerciaux efficaces. Ils concernent largement des produits de transit venant de l'extérieur et se diffusant à l'intérieur de l'espace régional dans "des zones de libre-échange de fait". Il existe toutefois évidemment des échanges intra-africains de céréales et de bétail contre des produits textiles ou manufacturés. La question est de savoir comment créer ou appuyer des dynamiques régionales liées aux systèmes productifs internes et correspondant aux espaces régionaux des opérateurs économiques privés (réseaux de commerce, organisations de *filères régionales* autour de secteurs clés agro-alimentaires, coton textile).

1.2.2 LES DYNAMIQUES RÉGIONALES DE JURE ET DE FACTO

L'évolution de l'Afrique de l'Ouest sera évidemment dépendante des cadres institutionnels, des *accords régionaux* et des relations entre l'UFM, l'UEMOA et la CEDEAO. Ces accords institutionnels dépendront également des accords Nord/Sud et notamment des Accords de partenariat économique (APE) entre l'Union européenne et les zones d'intégration régionale. Ceux-ci sont caractérisés à la fois par des accords de libre-échange, par des appuis financiers et par un dialogue politique. Il importe que ces organisations régionales soient dotées des capacités institutionnelles pour mettre en œuvre des stratégies régionales de développement, produire et financer les biens publics régionaux.

Les *dynamiques régionales de peuplement de facto* conditionnent également les devenirs de l'Afrique de l'Ouest. Elles dépassent largement le cadre des frontières nationales, les migrations jouant un rôle important. Les sociétés d'Afrique de l'Ouest ont à gérer, avec néanmoins la forte incertitude de l'effet du VIH/sida, un doublement de leur population et vraisemblablement un quadruplement de leur population urbaine d'ici 2025. Elles doivent reconstituer leurs écosystèmes, réaliser les investissements collectifs et productifs nécessaires. Ces différents défis impliquent des progrès de productivité et une accumulation de capital physique et humain à long terme permettant de répondre à la demande dans les domaines prioritaires tels l'éducation, la santé, l'alimentation, le logement ou l'accès à l'eau. Ces besoins résulteront majoritairement d'une demande urbaine, mais les populations rurales continueront de croître de l'ordre de 1% par an.

Un enjeu majeur pour l'Afrique de l'Ouest est de savoir si les États-nations demeureront les référents essentiels voire exclusifs ou si la régionalisation *de facto* par les acteurs et le régionalisme *de jure* par les institutions conduiront à des espaces économiques intégrés et à des transferts de souveraineté. La construction régionale suppose que les institutions régionales de type CEDEAO, UFM ou UEMOA, correspondent aux zones naturelles repérables en termes de mouvements des marchandises et des facteurs de production. Il importe de repérer les bassins régionaux de restructuration réelle de l'espace impulsée par des logiques socio-économiques et culturelles, les polarisations en cours entre les pays sahéliens enclavés et les pays côtiers, et la constitution de réseaux transfrontaliers jouant à l'échelle de l'espace ouest-africain.

1.2.3 LES DYNAMIQUES LOCALES ET LES "PAYS-FRONTIÈRE"

Les dynamiques "informelles" de l'économie populaire et locale, qui constituent la très grande majorité de la vie économique, continueront de jouer un rôle essentiel. Des activités se développent dans un espace transfrontalier autour des collectivités décentralisées. Les dynamiques à la fois locales et régionales fondent de nouvelles formes de coopération régionale. La question est de savoir si ce tissu économique, social et culturel permettra de construire un système industriel productif, si des liens se noueront avec les firmes nationales et multinationales et si émergera un réseau de PME actuellement "missing middle".

1.2.4 LES PRÉVENTIONS DES RISQUES ET LES OPTIONS STRATÉGIQUES DES ACTEURS

Il y a épuisement en Afrique de l'Ouest du modèle rentier. Trois facteurs globaux de rupture apparaissent.

- Il y a essoufflement du modèle agro-exportateur fondé sur des produits tropicaux aux marchés restreints et aux concurrences croissantes.
- La stratégie de substitution d'importation a échoué dans des micro-Etats (exception faite du Nigeria, voire de la Côte d'Ivoire) où les marchés stagnent et où les frontières sont poreuses.
- Le modèle agro-pastoral extensif fondé sur la non-reproduction des écosystèmes (raccourcissement de la jachère, déforestation...) connaît des limites.

Les productivités et les rendements des facteurs risquent de demeurer – selon toute vraisemblance – faibles, du fait du retard accumulé dans le domaine de l'éducation, des infrastructures et des investissements productifs. Les marchés nationaux demeurent étroits et sont caractérisés par de fortes instabilités. L'agriculture est sous-capitalisée. La vulnérabilité à l'égard des aléas climatiques demeure et la dépendance vis-à-vis de l'aide alimentaire est grande. Le Sahel mais également les zones forestières (exemple de la Côte d'Ivoire) mangent leur capital naturel. L'évasion fiscale et la faiblesse de l'assiette fiscale limitent les recettes fiscales tandis que l'endettement extérieur rétroagit sur la dette publique interne.

Des crises peuvent se propager à partir de quelques étincelles (sécheresse, conflits fonciers, discours identitaire) à défaut d'actions pro-actives ou pré-actives. Le devenir économique de l'Afrique de l'Ouest est ainsi largement déterminé par la prévention des risques systémiques et des contagions. Les domaines concernent aussi bien les catastrophes naturelles, la désertification et l'érosion des sols, les épidémies, telles que le sida ou les famines, les ventes d'armes ou les stupéfiants et les mafias se constituant autour de produits tels le diamant ou le pétrole. La prévention suppose des attitudes en termes de transparence, de mobilisation des opinions publiques, de contre-pouvoirs.

Les différents travaux sur l'Afrique de l'Ouest montrent ainsi que la croissance et le développement durable seront liés à un environnement institutionnel et politique stable, que les conflits internes sont des facteurs déterminants des faibles performances économiques, de la montée de la pauvreté et des changements de comportements démographiques. Le développement durable dépend de la capacité de l'État à s'engager de façon crédible sur des dépenses publiques à caractère redistributif tant sur le plan régional que sur celui des divers groupes sociaux et à fonder des stratégies de développement dans le long terme.

II. LES STRATÉGIES RÉGIONALES AU SEIN DU NEPAD

2.1 L'enjeu stratégique du NEPAD

Le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD), adopté le 23 octobre 2001 par l'OUA, repose en premier lieu sur un processus d'appropriation par les décideurs africains et en second lieu sur le partenariat. Il s'agit de rompre avec les logiques de conditionnalités imposées de l'extérieur et d'instaurer un dialogue politique. Le NEPAD contient un *volet politique* privilégiant la prévention des conflits et le renforcement de la démocratie pour assurer un développement durable et un *volet économique* mettant l'accent sur la mobilisation des ressources (amélioration de l'épargne et meilleur accès au marché des capitaux) et fixant sept priorités sectorielles : les infrastructures, les nouvelles technologies de l'information, la santé, l'éducation, la culture, l'agriculture et la diversification de la production et des exportations avec un meilleur accès au marché mondial. Chacun de ces chantiers doit faire l'objet d'initiatives coordonnées au niveau continental ou régional. Plusieurs convergences apparaissent entre les partenaires du G-8 et de l'Afrique, notamment en ce qui concerne l'éducation voire les infrastructures. Il y a volonté d'associer le secteur privé comme acteur prioritaire. Les priorités énoncées portent sur la gouvernance et sur les objectifs du millénaire énoncés aux Nations Unies en septembre 2000. Les engagements du millénaire en matière de lutte contre la pauvreté devraient doubler la part de l'APD dans le PIB de 0,22% à 0,44%.

Le NEPAD représente un enjeu d'une grande importance. D'une part, il repose sur la conscience qu'ont les responsables africains de la nécessité d'inverser les tendances actuelles en Afrique si l'on ne veut pas être confronté à une catastrophe humanitaire à grande échelle. D'autre part, cette inversion de tendance ne peut pas être conduite par l'Afrique seule. Le NEPAD exprime une volonté au niveau de l'ensemble du continent, témoignant de la nécessité de traiter l'ensemble des problèmes sans laisser aucun pays sur le bord du chemin. Mais il est clair que le continent n'a pas les moyens, à lui seul, de porter les efforts que cela implique, d'où l'idée d'un partenariat destiné à conduire, sous la responsabilité des pays d'Afrique, les changements requis pour un redémarrage du continent.

2.2 Les ambiguïtés à lever

Plusieurs questions se posent toutefois quant à l'avenir du NEPAD et à la place qu'occupera l'Afrique de l'Ouest :

- L'objectif de croissance de 7% paraît très ambitieux. La question clé du financement privé et public reste posée. La priorité accordée aux infrastructures requiert non seulement des financements d'investissements onéreux mais suppose également des charges récurrentes à la charge des budgets.

- La question de la compatibilité du NEPAD avec les autres agendas des bailleurs de fonds du G-8 et plus spécialement de l'Union européenne se pose : comment assurer la cohérence avec le Plan d'action du Caire (1999) entre l'Afrique et l'Union européenne, avec l'Accord de Cotonou (juin 2000), avec le programme de Barcelone et le programme MEDA entre l'Union européenne et l'Afrique du Nord, ou avec l'opération "tout sauf les armes" de l'Union européenne vis-à-vis des PMA elle-même en contradiction avec les APE préconisés par l'Union européenne.
- La question se pose également de la légitimité d'un processus "top down" (par le bas) impulsé au départ par cinq États (Afrique du Sud, Algérie, Égypte, Nigeria et Sénégal). Le NEPAD est un processus qui doit être internalisé et approprié par les élites intellectuelles, par les différents États et plus encore par les agents de la société civile.
- Le NEPAD ne peut réussir que si des réponses à des problèmes locaux ou nationaux sont réglés. On peut par exemple citer : les questions internes de gouvernance, de prévention et de résolution des conflits ou les réponses à des crises telles le VIH/sida.
- Il s'agit de fonder un nouveau modèle de développement permettant :
 - de répondre aux différents défis que doit relever l'Afrique de l'Ouest,
 - de favoriser le passage d'économies de rente en économies productives d'accumulation,
 - de réorienter l'épargne africaine vers l'intérieur en réduisant les risques, en créant un environnement sécurisé et des institutions en phase avec l'investissement productif.

2.3 La dimension régionale du NEPAD

Il est essentiel de promouvoir l'intégration régionale *de jure* en renforçant les capacités institutionnelles d'organisations souvent défailtantes et *de facto* en appuyant les dynamiques transfrontalières, et donc de soutenir les institutions régionales reconnues et les dynamiques en cours et de gérer des processus à géométrie variable. De ce point de vue, le NEPAD devrait prendre en compte les différentes structures régionales existantes et partir des structures efficaces pour les élargir à l'ensemble ouest-africain. Ces questions concernent les convergences entre les unions monétaires ou les coopérations sectorielles telle l'OHADA (Organisation pour l'harmonisation de l'Afrique du droit des affaires), regroupant une quinzaine de pays à cheval sur l'Afrique centrale et de l'Ouest.

L'intégration régionale est aussi un moyen de parer aux risques de développement inégal, par des politiques d'aménagement du territoire appropriées (notamment la répartition des investissements sur le plan territorial et entre catégories sociales) ainsi que par des politiques redistributives, et de surmonter la faiblesse des moyens dont disposent les structures étatiques nationales. Enfin, l'intégration régionale est aussi une façon d'améliorer la bonne gouvernance, par la création d'institutions modernisées, plus adaptées et capables de mobiliser une expertise.

La "bonne gouvernance" impose que *l'approche "par le haut"* soit complétée par une *approche "par le bas"*, par l'implication de l'ensemble des gouvernements des États du continent, de leurs institutions représentatives et de leurs sociétés civiles. Des "pressions par les pairs" prévues par le NEPAD peuvent jouer notamment dans le domaine de la bonne gouvernance.

CONCLUSION

L'Afrique de l'Ouest affrontera les vents de la compétition mondiale dans un monde en voie d'érosion des préférences. Mais elle ne pourra se développer que sur des bases internes (dynamisation de l'économie populaire, réduction des coûts des biens et services de base) permettant un élargissement du marché et ce sur un processus d'appropriation interne par les acteurs (Parlement, associations, syndicats, organisations de la société civile). Le défi du NEPAD est de savoir si ces conditions endogènes seront effectivement réalisées et si l'architecture internationale et les dynamiques en cours de la mondialisation seront infléchies pour permettre ce développement endogène.

Il y a nécessité à transformer le NEPAD en véritable stratégie de développement associée à des projets et des programmes et mettant en œuvre des financements. Les financements extérieurs privés qui sont un complément indispensable à l'engagement public pour le développement doivent être orientés vers le continent africain, au-delà des secteurs pétroliers, miniers, forestiers et des cultures de rente. Il s'agit de rendre compatibles des stratégies de développement dans le long terme, pensées principalement dans un cadre national avec les dynamiques régionales. La démarche du NEPAD s'inscrit dans la durée et doit être conçue comme un processus. Elle concerne également plusieurs échelles territoriales et doit être pensée sur le plan régional. Il s'agit enfin de penser une nouvelle architecture internationale moins excluante.

L E S A U T E U R S

- Koffi K. APRAKU** Ghanéen, économiste, a été ministre de l'Industrie et du commerce et est actuellement ministre du Plan et de la coopération au Ghana.
- Anthony I. ASIWAJU** Nigérian, historien, est professeur à l'université de Lagos et directeur du Centre for African Regional Integration and Border Studies (CARIBS), Nigeria.
- Daniel C. BACH** Français, politologue, est directeur au CNRS-CEAN et professeur à l'Institut d'études politiques, Université de Bordeaux I (France).
- François BOST** Français, géographe, est maître de conférences à l'université de Paris X-Nanterre et chercheur au laboratoire Géotropiques (France).
- Joan BOER** Néerlandais, est directeur général adjoint de la Coopération internationale au ministère des Affaires étrangères aux Pays-Bas. Il a été président du Club du Sahel et de l'Ouest de 1999 à 2002.
- Karim DAHOU** Algérien, politologue, est chercheur et chargé du programme Prospective Urbaine à ENDA-Tiers Monde, Dakar (Sénégal).
- Jacqueline DAMON** Américaine, économiste, est directrice du Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, OCDE, Paris (France).
- Aguibou DIARRAH** Malien, diplomate, est directeur national des frontières au ministère de l'Administration territoriale et des collectivités locales, Bamako (Mali).
- Jean-Pierre ELONG MBASSI** Camerounais, architecte-urbaniste, est coordonnateur régional du programme Partenariat pour le Développement municipal, Cotonou (Bénin).
- Vincent GERONIMI** Français, économiste, est maître de conférences à l'université de Versailles, Saint-Quentin (France).
- Philippe HUGON** Français, économiste, est professeur de sciences économiques à l'université de Paris X-Nanterre et directeur du Centre d'études et de recherche en économie appliquée (CERED), Nanterre (France).
- John IGUE** Béninois, géographe, a été professeur à l'université nationale du Bénin (Cotonou), est actuellement conseiller auprès du Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, OCDE, Paris (France).
- Alpha Oumar KONARE** Malien, historien, a été président de la République du Mali.
- John Agyekum KUFUOR** Ghanéen, avocat, est président de la République du Ghana.

Michel LEBLANC	Canadien, a été Conseiller auprès du Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, OCDE, Paris (France), est actuellement Premier Secrétaire à l'Ambassade du Canada en Côte d'Ivoire et Directeur du Programme Pays pour l'Agence Canadienne du Développement International (ACDI).
Achille MBEMBE	Camerounais, historien et politicologue, a été Secrétaire Exécutif du CODESRIA, est actuellement chercheur à l'université de Witwatersrand à Johannesburg (Afrique du Sud).
Antoine SAWADOGO	Burkinabé, administrateur civil, a été Ministre de l'intérieur, président de la Commission Nationale de Décentralisation et actuellement directeur du Laboratoire pour la Citoyenneté à Ouagadougou (Burkina Faso).
Sunhilt SCHUMACHER	Allemande, économiste, est Conseillère auprès du Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, OCDE, Paris (France).
Pape Demba THIAM	Sénégalais, économiste, a été Administrateur principal au Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, OCDE, Paris (France) et actuellement en poste à la Banque Mondiale.
Boureima WANKOYE	Nigérien, opérateur économique, est Directeur Général de la société Achat Service International (ASI) à Niamey (Niger).

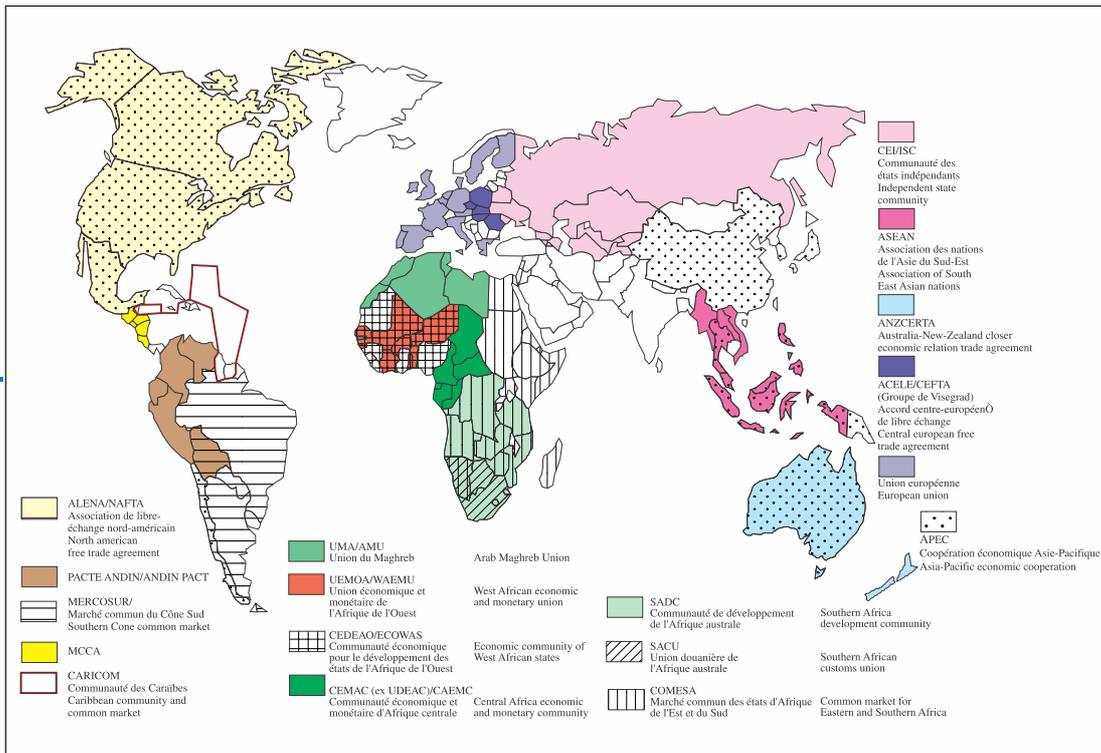
CARTES

Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest
Sahel and West Africa Club

ORGANISATIONS ÉCONOMIQUES
ECONOMIC COMMUNITIES



- Principales organisations économiques du monde en 2001
- Major Economic Communities of the world in 2001



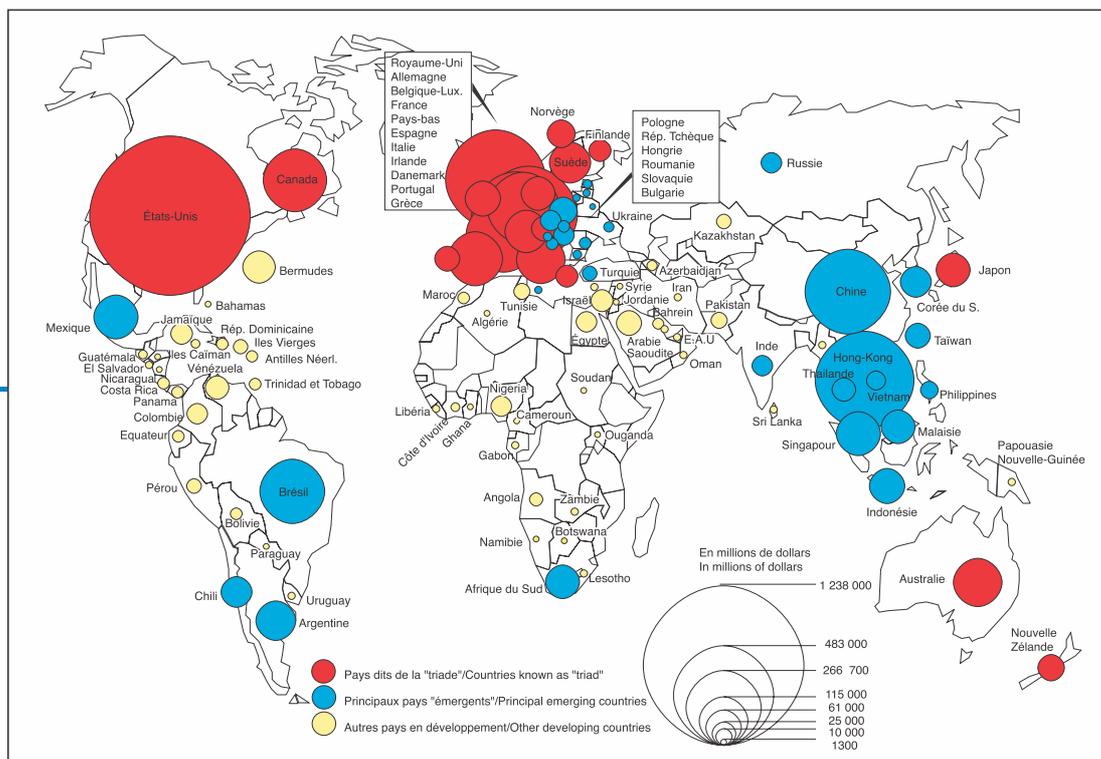
Carte 2

Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest
Sahel and West Africa Club



INVESTISSEMENT DIRECT DIRECT INVESTMENT

- Stocks d'investissements directs étrangers par pays d'accueil en 2001
- Stocks of Foreign Direct Investment by Host Country in 2001



Cartographie : Anne-Marie Barthélémy et François Bost - Source : World Investment Report 2001

Design : Protocole.org



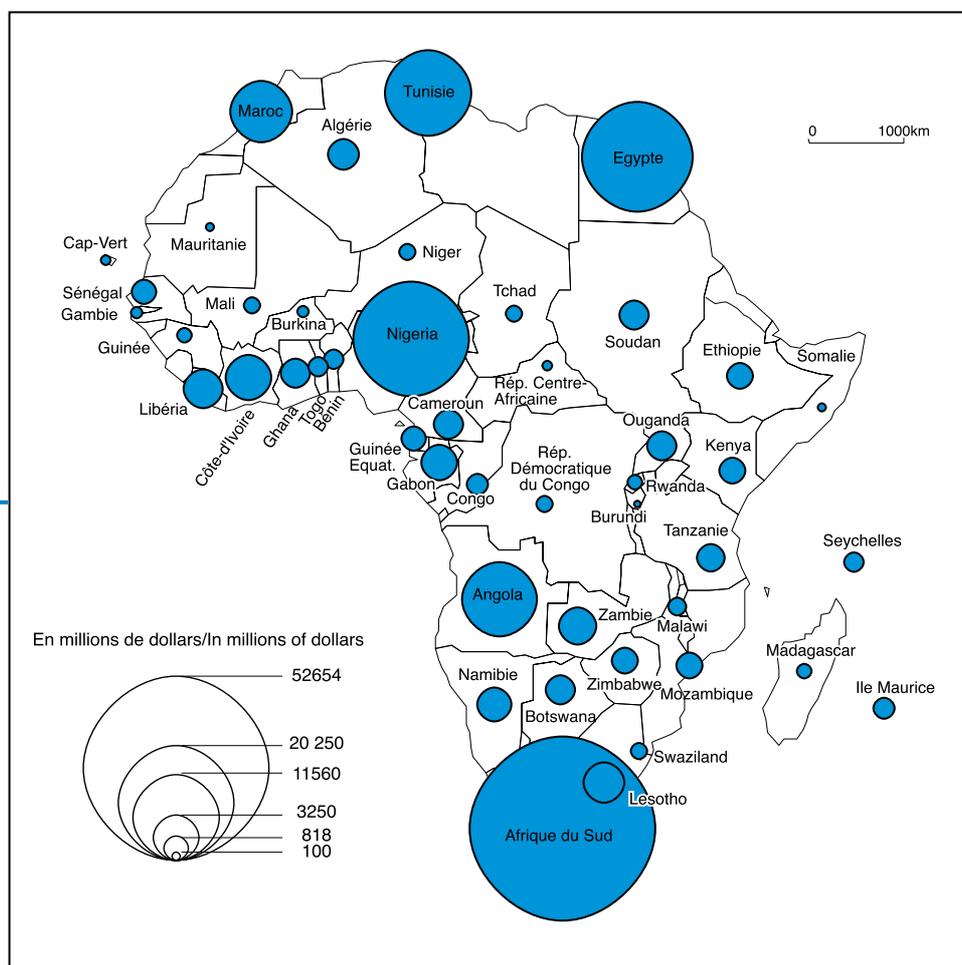
Carte 3

Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest
Sahel and West Africa Club



INVESTISSEMENTS DIRECTS
DIRECT INVESTMENT

■ Stocks d'investissements directs étrangers par pays d'accueil en 2001



■ Level of Foreign Direct Investment in Africa in 2001 by Country

Design : Protocole.org

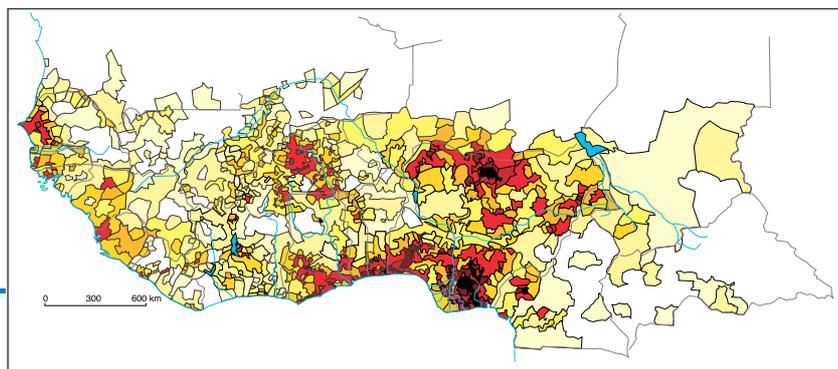
Carte 4

Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest
Sahel and West Africa Club

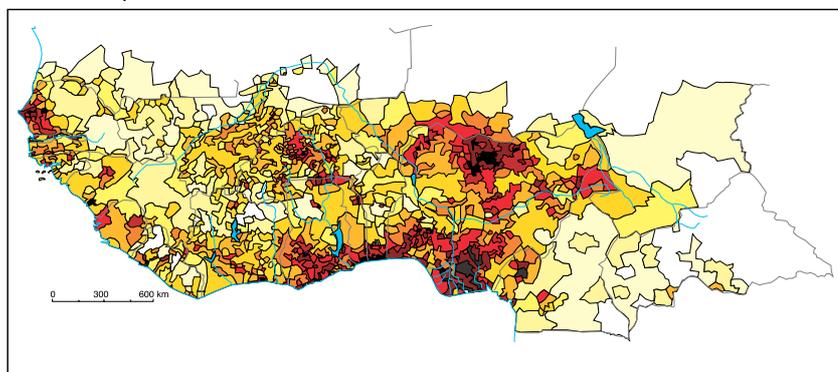
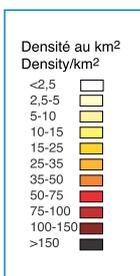
PEUPLEMENT - SETTLEMENT



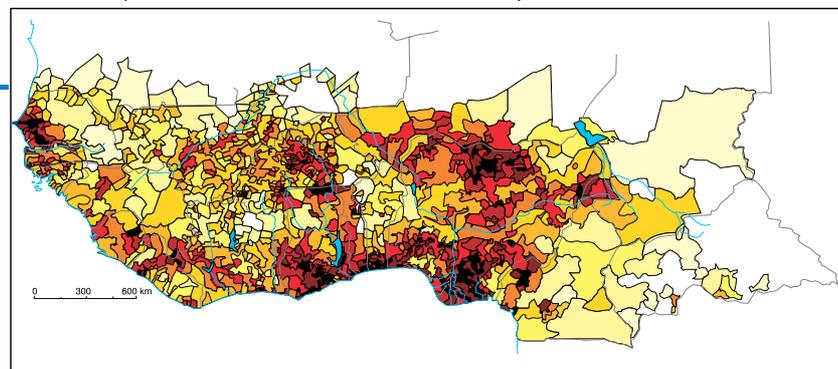
■ Densité rurale en Afrique de l'ouest en 1960
■ Rural Population Densities in West Africa in 1960



■ Densité rurale en Afrique de l'Ouest en 1990
■ Rural Population Densities in West Africa in 1990



■ Densité rurale en Afrique de l'Ouest prévue en 2020
■ Rural Population Densities in West Africa Projected in 2020

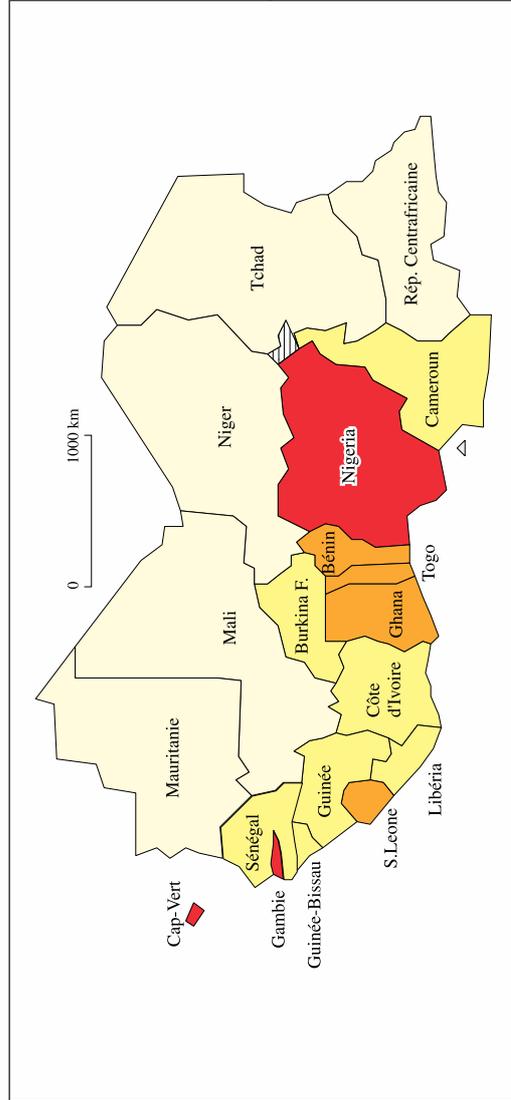


Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest
Sahel and West Africa Club



DENSITÉ DE POPULATION POPULATION DENSITY

■ Densité de population dans les pays d'Afrique de l'Ouest en 2000



habitants/km ² inhabitants/km ²
< à 10
de 30 à 50
de 50 à 100
> à 100

■ Population Density in West Africa in 2000

Cartographie : Anne-Marie Barthélémy et François Bost

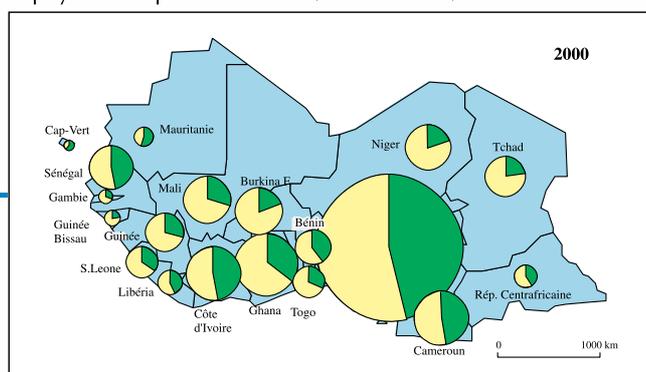


Design : Protocole.org



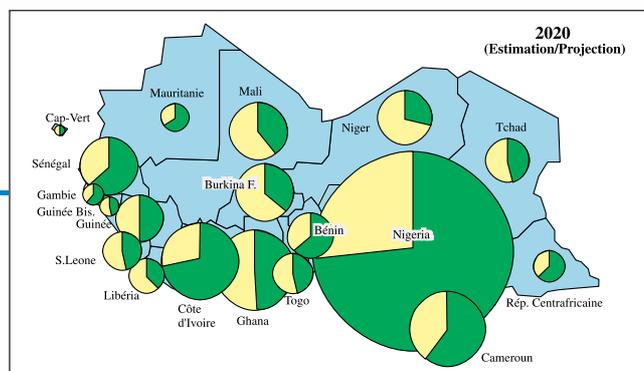
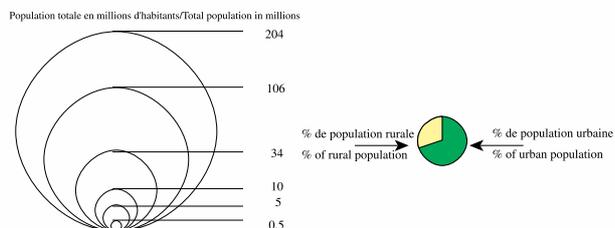
POPULATION URBAINE/RURALE
URBAN/RURAL POPULATION

■ Part de la population urbaine dans le total de la population des pays d'Afrique de l'Ouest (2000 - 2020)



OECD OCDE

■ Urban Population as a Share of Total Population in West Africa (2000 - 2020)



Cartographie : Anne-Marie Bamblémy et François Bast - Source : WALTFS OCDE/Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest

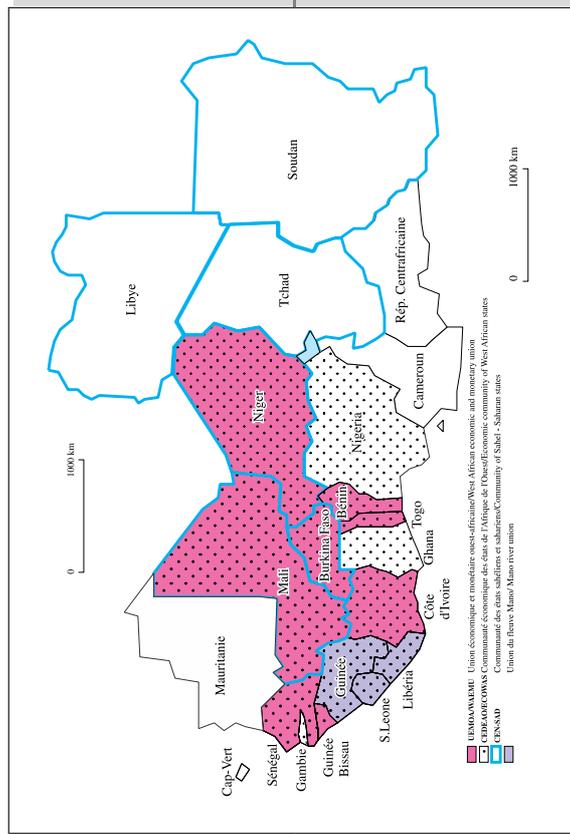
Design : Proccole.org

Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest
Sahel and West Africa Club



UNIONS REGIONALES
REGIONAL UNIONS

■ Principales unions régionales en Afrique de l'Ouest en 2002



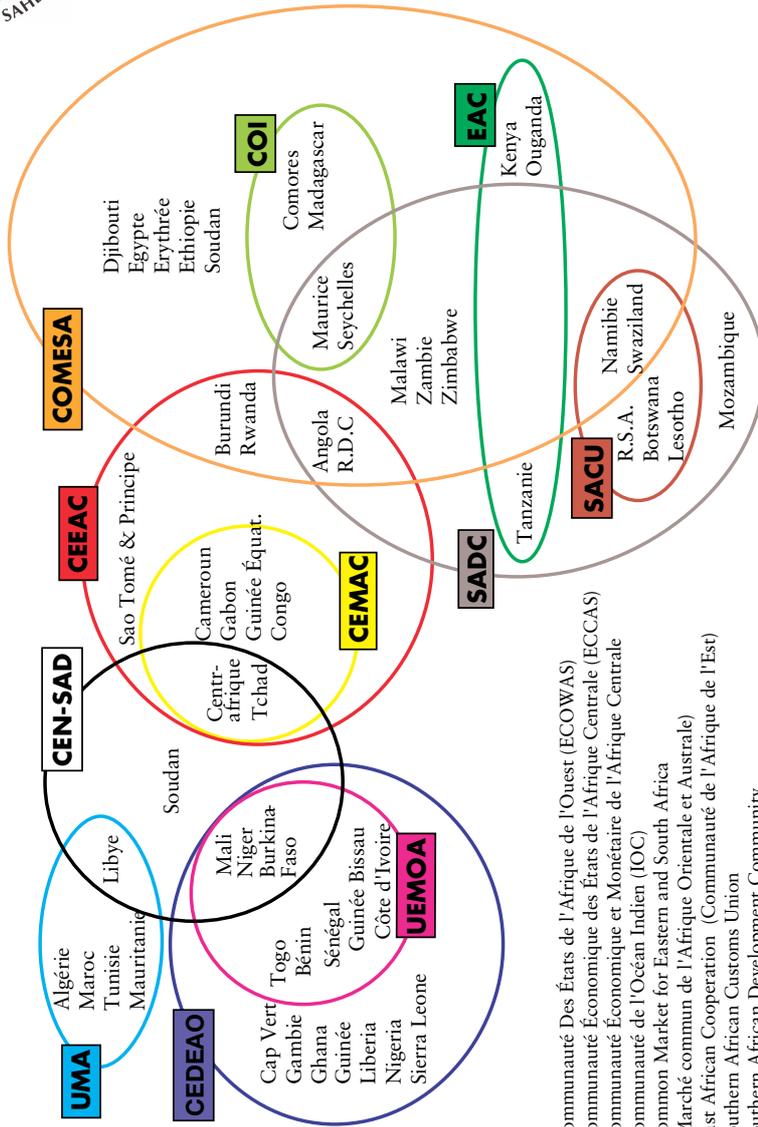
■ The Main Regional Unions in West Africa in 2002

Design : Protocole.org

Cartographie : Anne-Marie Barthélemy et François Post



INTEGRATION ECONOMIQUE REGIONALE ET SOUS-REGIONALE EN AFRIQUE



- CEDEAO : Communauté Des États de l'Afrique de l'Ouest (ECOWAS)
- CEEAC : Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (ECCAS)
- CEMAC : Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale
- COI : Communauté de l'Océan Indien (IOC)
- COMESA : Common Market for Eastern and South Africa (Marché commun de l'Afrique Orientale et Australe)
- EAC : East African Cooperation (Communauté de l'Afrique de l'Est)
- SACU : Southern African Customs Union
- SADC : Southern African Development Community (Communauté de développement de l'Afrique Australe)
- UEMOA : Union Économique et Monétaire Ouest Africaine
- UMA : Union du Maghreb Arabe (AMU)
- CEN-SAD : Communauté des États sahéniens et sahariens

T A B L E D E S M A T I E R E S

SOMMAIRE	5
AVANT-PROPOS	11
PRÉFACE	13
INTRODUCTION	15
DISCOURS D'OUVERTURE	19
ALLOCATION DE MME JACQUELINE DAMON, DIRECTRICE DU CLUB DU SAHEL ET DE L'AFRIQUE DE L'OUEST	21
ALLOCATION DE MR. JOAN BOER, PRÉSIDENT DU CLUB DU SAHEL ET DE L'AFRIQUE DE L'OUEST	24
ALLOCATION DE S.E. MONSIEUR ALPHA OUMAR KONARÉ, PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE DU MALI	27
ALLOCATION DE S.E. MONSIEUR JOHN AGYEKUM KUFUOR, PRÉSIDENT DU GHANA	34
PREMIÈRE PARTIE : MONDIALISATION, RÉGIONALISATION ET MUTATION DES ÉTATS	37
APERÇU GÉNÉRAL SUR LA PROBLÉMATIQUE (ACHILLE MBEMBE)	39
I. L'économie	39
1.1 Les nouvelles configurations de l'économique - qu'intensifie par ailleurs le processus de la mondialisation - présentent les caractéristiques suivantes :	39
1.2 Conséquences du processus d'atomisation	40
II. La guerre	41
2.1 Espaces mouvants et frontières à géométrie variable	41
2.2 États enclavés et marchés captifs	42
2.3 États fantômes et informalisation du pouvoir	42
2.4 Factions	42
2.5 Militarisation du commerce	42
2.6 Partition de fait	43

2.7	Pays de la savane et pays de la côte	43
III.	La culture	44
3.1	Décentralisation et autochtonie	44
3.2	Migrations, cosmopolitisme et nouveaux styles de vie	44
	"MUTATION DES ÉTATS AFRICAINS" (ANTOINE RAOGO SAWADOGO).....	47
	Introduction	47
I.	Les étapes chronologiques	47
1.1	La période coloniale: États parachutés, imposés	47
1.2	La période post-coloniale : États "forts", arrogants et prétentieux	47
1.3	Au crépuscule de l'ère post-coloniale : Echec des État nations, États affaiblis en reconstruction à l'aide de plusieurs acteurs.....	50
II.	La nécessité de la refondation de l'État africain.....	50
2.1	Rôle premier de la décentralisation	50
2.2	Nouveau contexte "modernité insécurisée"	51
	Conclusion.....	51
	LES DYNAMIQUES RÉGIONALES EN AFRIQUE DE L'OUEST (JOHN IGUÉ).....	52
	Introduction	52
I.	Les expériences de construction régionale : les acquis de l'histoire.....	52
1.1	Période pré-coloniale : 1250-1850. Emergence d'empires à envergure régionale.	52
1.2	Période coloniale : 1850-1960.....	54
1.3	La phase des indépendances : 1960-1970.....	55
II.	Les réactions à ce nationalisme affirmé	56
2.1	Les expériences institutionnelles.....	57
2.2	Les expériences de structuration de l'espace ouest-africain par les populations...	60
2.3	Les expériences de groupements suggérées par certains dirigeants africains	61
III.	Les perspectives d'avenir : quatre scénarios possibles	62
3.1	Privilégier le développement national en renonçant aux préoccupations d'intégration régionale.....	62
3.2	Privilégier les bassins urbains émergents	63
3.3	Privilégier les zones d'union monétaire.....	63
3.4	Privilégier la CEDEAO avec la création d'un espace homogène de prospérité	64

**COMMUNICATIONS DE JOHN IGUÉ, ACHILLE MBEMBE ET ANTOINE RAOGO
SAWADOGO. COMMENTAIRES ET INTRODUCTION DES DÉBATS (DANIEL C. BACH).....66**

Introduction	66
I. Régionalisme et régionalisation : quelles synergies ?.....	68
II. La défaillance des États	69
III. Quelles stratégies pour les organisations intergouvernementales (OIG) ?.....	70

DEUXIÈME PARTIE : LES "PAYS-FRONTIÈRE"73

**LE CONCEPT DE "PAYS-FRONTIÈRE" DANS LE PROCESSUS D'INTÉGRATION
SOUS-RÉGIONALE OUEST-AFRICAINE : RÉSULTATS DU SÉMINAIRE DE SIKASSO
(AGUIBOU S. DIARRAH).....75**

Introduction	75
I. Le concept de "pays-frontière"	75
1.1 Définition du "pays-frontière"	76
1.2 Objectifs du "pays-frontière"	76
1.3 Les enjeux.....	76
II. L'esprit de Sikasso et les questions majeures.....	78
2.1 La délimitation des "pays-frontière"	78
2.2 La gestion des "pays-frontière"	78
III. Stratégie de mise en œuvre du "pays-frontière"	79
3.1 Points d'articulation de la stratégie	79
3.2 Les recommandations	80
Conclusion	80

**FONCTIONNEMENT ET GESTION DES "PAYS-FRONTIÈRE" EN AFRIQUE DE L'OUEST :
L'EXPÉRIENCE VÉCUE DU NIGERIA ET DE SES VOISINS IMMÉDIATS
(ANTHONY I. ASIWAJU).....81**

I. Les priorités.....	81
II. Le contexte de la création de la "National Boundary Commission"	82
III. Création et fonctionnement de la "National Boundary Commission"	84

**LES "PAYS-FRONTIÈRE", ESPACES D'INTÉGRATION RÉGIONALE ? LE CAS "SKBO" :
SIKASSO, KORHOGO, BOBO DIOULASSO (KARIM DAHOU).....87**

Introduction87

I. Au carrefour de trois capitales, des villes secondaires caractérisées
par un continuum urbain-rural88

II. Des systèmes de production structurés autour du coton89

III. Une homogénéité culturelle favorable aux échanges.....90

IV. SKBo : un triangle entre développement local, construction nationale
et intégration sous-régionale92

**POUR UNE MEILLEURE APPROCHE RÉGIONALE DU DÉVELOPPEMENT
EN AFRIQUE DE L'OUEST. NOTE DE COMMENTAIRES SUR LES "PAYS-FRONTIÈRE"
(JEAN-PIERRE ELONG MBASSI)94**

**TROISIÈME PARTIE : L'ACCÈS AUX MARCHÉS ET LE DÉVELOPPEMENT DES ÉCHANGES :
LE RÔLE DES ACTEURS99**

**L'ACCÈS AUX MARCHÉS ET LE DÉVELOPPEMENT DES ÉCHANGES :
LE RÔLE DES ACTEURS (PAPE DEMBA THIAM)101**

I. Accès aux marchés et intégration : introduction à la problématique générale.....101

II. Les barrières techniques au commerce (BTC).....102

III. Quelques problématiques essentielles.....105

**ENTREPRISES ET INTÉGRATION RÉGIONALE EN AFRIQUE DE L'OUEST :
QUELLES PERSPECTIVES ? (FRANÇOIS BOST).....109**

Introduction.....109

I. La situation contemporaine110

1.1 Un cadre régional encore peu propice.....110

1.2 Les stratégies d'entreprises sont essentiellement des héritages du passé111

1.3 Les perspectives nouvelles offertes par l'approfondissement des intégrations
régionales.....112

II.	Conséquences et limites des stratégies d'entreprises sur les processus d'intégration régionaux en Afrique de l'Ouest.....	112
2.1	Le rôle des firmes dans l'accentuation des déséquilibres spatiaux.....	112
2.2	L'intégration du fait régional dans les stratégies des firmes en Afrique de l'Ouest devrait rencontrer assez vite certaines limites	113
	Conclusion	113
STRATÉGIES DES COMMERÇANTS AFRICAINS (BOUREIMA WANKOYE).....		114
	Introduction.....	114
I.	La réalité historique des échanges inter-africains.....	114
II.	L'émergence des états issus de la décolonisation : son impact	115
III.	Les stratégies alternatives de certains acteurs dans la dynamisation des échanges	115
COMMENTAIRE DE LA SÉANCE SUR L'ACCÈS AUX MARCHÉS ET LE DÉVELOPPEMENT DES ÉCHANGES : LE RÔLE DES ACTEURS (KOFI K. APRAKU)		118
QUATRIÈME PARTIE : QUEL AVENIR POUR L'AFRIQUE DE L'OUEST ?		121
NOTE DE DISCUSSION SUR LE NEPAD (MICHEL LEBLANC).....		123
	Introduction.....	123
I.	Les risques	123
II.	Le point de vue du Secrétariat du Club.....	124
	Conclusion : A la recherche des conditions gagnantes.....	125
LE NEPAD EN PROSPECTIVE (VINCENT GÉRONIMI).....		127
	Introduction.....	127
I.	Les principales images prospectives de l'Afrique de l'Ouest	127
II.	L'image de l'Afrique de l'Ouest à long terme dans le NEPAD	128
	Conclusion : les principaux défis.....	128

LES PERSPECTIVES ET LES ENJEUX RÉGIONAUX DE L'AFRIQUE DE L'OUEST (PHILIPPE HUGON).....	130
Introduction.....	130
I. Les perspectives régionales en Afrique de l'Ouest : tendances lourdes, contraintes majeures et opportunités à saisir	130
1.1 Le bilan des prospectives : des perspectives contrastées selon les éclairages et les échelles territoriales	130
1.2 Une convergence : Les tendances lourdes prévisibles et les stratégies des acteurs.....	131
II. Les stratégies régionales au sein du NEPAD.....	134
2.1 L'enjeu stratégique du NEPAD.....	134
2.2 Les ambiguïtés à lever	134
2.3 La dimension régionale du NEPAD	135
Conclusion	136
 LES AUTEURS	 137
 CARTES	 139