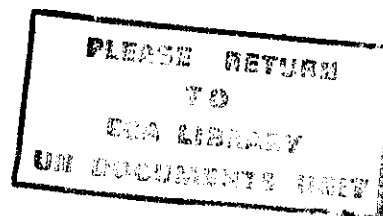


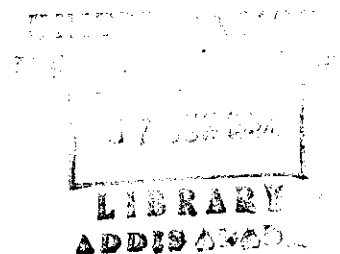
Conférence internationale sur le défi  
du redressement économique et du  
développement accéléré de l'Afrique

Abuja (Nigéria), 15-19 juin 1987



GEOMETRIE VARIABLE OU AUTOMATICITE GLOBALE ?  
STRATEGIES ET EXPERIENCE DE LA COOPERATION  
REGIONALE EN AFRIQUE

par  
Peter Robson  
University of St. Andrews  
Fife, Ecosse (Royaume-Uni)



## Introduction

Pratiquement sans exception, tous les programmes et grandes lignes d'action externes ou internes adoptés ces dernières années par les pays de l'Afrique situés au Sud du Sahara accordent un rôle de développement majeur à l'intégration économique et à la coopération régionale. Une telle coopération économique s'impose et pourrait certainement être renforcée par la récente définition des priorités. Pris séparément, la plupart des petits Etats pauvres situés au Sud du Sahara ont des options de développement extrêmement contraignants. Equilibrer leur développement - et adopter toute stratégie qui accorde un rôle important à la substitution aux importations - requiert des marchés plus importants. Pour la plupart de ces pays, cela nécessite une certaine forme de coopération régionale. Cela a été reconnu depuis longtemps. Ainsi la coopération et l'intégration économiques régionales ont constitué un élément des stratégies de développement des pays africains situés au Sud du Sahara pour plus de deux décennies. Cependant la contribution de l'intégration du développement n'a pas été jusqu'à présent importante, et dans certains cas elle a été même négative.

Cette contribution consiste dans les trois éléments suivants :

- i) La définition des aspects les plus importants de l'expérience récente en ce qui concerne la coopération régionale dans les pays africains situés au Sud du Sahara;
- ii) L'examen de ce que cette expérience suggère de façon réaliste - à supposer que les approches et les structures actuelles soient maintenues - en ce qui concerne la contribution potentielle de la coopération régionale à surmonter la crise actuelle dans la plupart des pays africains situés au Sud du Sahara, et en particulier à atteindre les objectifs de la politique industrielle définis dans les programmes d'action mis récemment sur pied pour le développement accéléré;
- iii) La discussion de certaines des priorités indiquées pour l'amélioration des résultats.

## Structures de l'intégration et de la coopération économiques en Afrique

La présente étude concerne l'Afrique de l'Ouest, l'Afrique centrale, et l'Afrique équatoriale, où les différentes expériences permettent de mettre en évidence la plupart des questions saillantes. Cependant, la Conférence de coordination du développement de l'Afrique australe représente une approche différente et prometteuse dont on devrait tenir compte.

Les organisations de coopération économique en Afrique de l'Ouest sont de quatre types : i) les communautés économiques telles que la Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest (CEAO), l'Union du fleuve Mano et la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest; ii) les organismes de mise en valeur des ressources naturelles telles que les commissions des bassins fluviaux et lacustres; iii) les organisations communes assurant des services techniques ou de recherche à leurs membres; et iv) les institutions financières telles que les banques centrales de l'Union monétaire de l'Afrique

de l'Ouest et la Banque de développement de l'Afrique de l'Ouest. Il y a beaucoup de chevauchement en ce qui concerne les pays membres, les fonctions et les objectifs de ces organisations. L'enquête non exhaustive menée par la CEA en 1984 énumère plus de 30 de ces organisations dans la seule région de l'Afrique de l'Ouest. En plus de ces trois communautés économiques, la CEAO, l'Union du fleuve Mano et la CEDEAO, il existe une quatrième, la Sénégambie, qui est en cours de création. Une cinquième, l'Union du Bénin qui regrouperait le Nigéria, le Ghana, le Togo et le Bénin a été suggérée (CEA 1984) dans le cadre de la rationalisation des accords de coopération économique.

L'Afrique centrale et l'Afrique équatoriale, elles, possèdent trois communautés économiques; l'Union douanière des Etats d'Afrique centrale (UDEAC) créée en 1964 (disposant d'une monnaie et d'une banque centrale communes); la Communauté économique des pays des Grands Lacs (CEPGL) créée en 1976; et la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale (CEEAC) qui a été créée en octobre 1983. La CEEAC regroupe dix Etats membres, à savoir ceux qui sont membres de l'UDEAC et de la CEPGL plus la Guinée équatoriale et Sao Tomé-et-Principe, et est l'équivalent de la CEDEAO pour l'Afrique centrale.

En Afrique de l'Ouest, la CEAO et la CEDEAO, bien qu'ayant les mêmes objectifs de base, ont adopté des stratégies très différentes. Il est par conséquent utile de les comparer et d'évaluer leurs avantages respectifs. En Afrique centrale on est en présence de problèmes du même type : l'UDEAC présente des aspects similaires à ceux de la CEAO et, il est très probable que la CEEAC aura à affronter certains des problèmes rencontrés par la CEDEAO.

#### La CEAO

Parmi les communautés économiques de l'Afrique de l'Ouest, la CEAO est celle qui est la mieux établie. Elle a été créée en 1973, en vertu du traité d'Abidjan, et regroupe la Côte d'Ivoire, le Niger, le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie, le Sénégal, et depuis son admission à l'occasion de la réunion au Sommet d'octobre 1984, le Bénin.

Le Traité de la CEAO prescrit la création d'une union douanière, mais malgré l'adoption d'un tarif extérieur commun, cela ne représente encore que le minimum de l'ensemble des droits imposés sur les importations. Au point où on en est actuellement, la CEAO serait au mieux une zone d'échanges préférentiels dans laquelle, en principe le commerce est libre pour les produits du cru et est partiellement libéralisé (grâce à l'octroi de tarifs préférentiels et à l'élimination des barrières non tarifaires) en ce qui concerne les produits manufacturés d'origine locale. Cet accord peut permettre d'éviter les distorsions qui pourraient être créées par un libre échange caractérisé par des écarts profonds entre les tarifs des différents pays.

L'intégration de marchés de produits grâce à la libéralisation du commerce est étayée par un système qui fournit une compensation pour les pertes découlant du détournement de trafic dû à la libéralisation du commerce. Cette compensation n'est pas prévue pour les pertes pouvant découler de l'établissement de relations commerciales, mais ceci reste insignifiant dans la CEAO dans la mesure où chaque pays peut protéger efficacement ses industries à coût élevé en limitant les tarifs préférentiels qu'il accorde aux Etats partenaires en vertu du régime

spécial (connu sous le nom de taxe de coopération régionale, TCR) qui peut être appliqué aux produits manufacturés de la communauté économique à la place des droits d'importation qui pourraient être autrement imposés. Les tarifs, appliqués en vertu d'accords mutuels, représentent entre 40 et 60 p. 100 des tarifs appliqués aux pays n'appartenant pas à la communauté, certains sont seulement de 10 p. 100, tandis que d'autres, moins nombreux, peuvent atteindre 90 p. 100. Ces taux sont fixés pour chaque institution industrielle, et sont généralement en faveur des pays les moins développés de la communauté, qui, à l'exception d'un seul, sont sans littoral.

Le commerce intra-communautaire représente une proportion relativement faible du commerce total (12 p. 100 en 1983), et seule une faible proportion de ce commerce est constituée de produits manufacturés. Cependant une proportion croissante de ceux-ci est soumise aux accords TCR. Ainsi en 1981 la part des importations soumises à la TCR dans le total des importations de produits manufacturés en provenance de la communauté était de 42 p. 100 pour le Burkina Faso; 42 p. 100 pour le Mali; 70 p. 100 pour le Niger; 78 p. 100 pour le Sénégal; et 55 p. 100 pour la Côte d'Ivoire (les chiffres pour la Mauritanie ne sont pas disponibles depuis 1976). En 1981 la part de la Côte d'Ivoire dans le total des exportations à des tarifs préférentiels avait atteint 70 p. 100, alors que la part du Sénégal avait baissé à 23 p. 100. Dans ce commerce, le Sénégal et la Côte d'Ivoire bénéficient d'excédents importants par rapport à leurs partenaires, ceci est également le cas pour le total du commerce des produits manufacturés de la communauté (ce qui peut aider à déterminer la contribution du fonds de compensation); tous les autres pays ont enregistré des déficits.

L'une des caractéristiques les plus importantes de ces accords est que chaque pays peut effectivement conserver la flexibilité de sa politique et son autonomie en ce qui concerne la création de nouvelles industries. Par conséquent, même avant que l'harmonisation industrielle prévue par le traité soit réalisée, il est improbable que les intérêts des pays concernés soient touchés dans le cadre du fonctionnement de la communauté. Ceci est un exemple saillant de la "géométrie variable" de l'intégration économique. Mais c'est le minimum requis pour une coopération économique limitée, qui permet d'atténuer les difficultés de distribution et les problèmes d'harmonisation. Mais le corollaire est que les possibilités qu'il offre, en ce qui concerne la réalisation de gains économiques, seront probablement modestes par rapport à celles qu'offriraient en principe des systèmes plus ambitieux.

#### La CEDEAO

La CEDEAO est sans doute le groupement le plus ambitieux en Afrique subsaharienne. Il a été créé en 1975 et compte 16 pays. Ceux-ci sont les Etats membres de l'Union du fleuve Mano et de la CEAO, plus le Nigéria, le Ghana, la Gambie, le Bénin, le Togo, la Guinée-Bissau, et le Cap-Vert. L'ensemble de ces Etats constituent une zone géographique plus grande que l'Europe occidentale. La CEDEAO comprend certains des pays les plus riches et les plus peuplés d'Afrique, dont quelques-uns possèdent d'immenses ressources minérales, mais comprend également une majorité des pays les plus pauvres d'Afrique.

La CEDEAO est régie par le Traité de Lagos qui comprend un certain nombre d'engagements à concrétiser selon un calendrier déterminé et qui concernent

PLEASE RETURN  
TO  
ECA LIBRARY

i) la stabilisation des tarifs; ii) la libéralisation du commerce; iii) l'harmonisation des tarifs fiscaux; et iv) l'adoption d'un tarif extérieur commun. Depuis 1981 cette communauté n'a cessé de s'efforcer de mettre en application la libéralisation du commerce. Les engagements inscrits au calendrier sont couplés avec des obligations non inscrites au calendrier et concernant l'adoption de mesures plus importantes d'intégration économique "effective", dont celles portant sur la coopération industrielle.

Le Traité de la CEDEAO est très bien mis au point (modélé sur le Traité de Rome) mais il ne prévoit la solution des questions les plus importantes que pour plus tard. En tant que stratégie d'intégration cette approche a plusieurs précédents, bien qu'elle n'ait pas été appliquée aussi rigoureusement ailleurs. Il est évident qu'une telle approche, peut-être inspirée par le fonctionnalisme, ne permet pas de surmonter les difficultés en présence, dans la mesure où elle ne prévoit pas de les résoudre dans les meilleurs délais. Il est regrettable que, ayant mis au point un traité dont les dispositions générales sont cohérentes et finalement harmonisées, la communauté a dû, du fait de ses dispositions, donner la priorité à l'intégration des marchés et à la libre concurrence - alors que les indicateurs de marché, du fait des distorsions importantes et répandues, pourraient ne pas être fiables - et négliger les mesures efficaces dont dépend inévitablement le succès de l'intégration.

On ne peut pas encore dire que la CEDEAO a une stratégie de développement, excepté dans le sens limité où elle prévoit de faciliter la concurrence et le libre fonctionnement des lois du marché. En effet elle n'a pas de tarifs extérieurs communs et, à la différence du Traité de Rome, il n'y a aucune indication dans le Traité de Lagos sur la façon de parvenir à un tel tarif. En outre, ce traité prévoit de mettre en place la libéralisation du commerce avant l'harmonisation des tarifs, contrairement à la procédure suivie par la plupart des autres groupements où, soit la libéralisation a été appliquée après l'harmonisation des tarifs (encourageant ainsi la création d'un tarif extérieur commun et évitant la mauvaise allocation de ressources qui pourrait autrement se produire), soit d'autres mécanismes ont été adoptés afin de pouvoir éviter les distorsions (comme c'est le cas dans la CEAO et l'UDEAC).

En elle-même, l'application des mesures prévues pour la libéralisation du commerce irait presque inévitablement à l'encontre des intérêts des pays membres les moins avancés. Ceux-ci souffriraient à la fois du détournement de trafic et de l'établissement de relations commerciales. En effet, les nombreux produits que ceux-ci importent du reste du monde seront remplacés par des produits de substitution aux importations fabriqués par leurs partenaires les plus industrialisés de la CEDEAO et, de plus, leurs propres industries fabriquant des produits de substitution aux importations seront vulnérables à la concurrence de leurs partenaires.

Le Traité en question comprend bel et bien des dispositions destinées à atténuer ces problèmes, qui déboucheraient certainement, s'ils ne sont pas traités (comme c'est le cas ailleurs en Afrique) sur une mauvaise répartition des coûts et des avantages de l'intégration, et finalement sur l'effondrement de la communauté en question. La principale disposition, qui entrera en vigueur simultanément avec le processus de libéralisation du commerce, prévoit une compensation fiscale pour les pertes de recettes encourues pendant ce processus.

On est parvenu à mettre au point un plan spécial grâce à une décision prise en 1980 (A/DEC/19/5/80), qui compenserait de façon approximative les pertes des revenus des Etats membres les moins avancés (correspondant aux pertes de recettes douanières) que ceux-ci encourraient du fait du détournement de trafic. Cependant les dispositions du Traité ne prévoient aucune compensation pour les pertes de revenu pouvant résulter de la baisse de production des industries de substitution aux importations, se trouvant dans les pays les moins avancés - c'est-à-dire grâce à l'ouverture de nouveaux débouchés commerciaux.

Les pays membres de la CEDEAO ont également accepté de mettre en application les dispositions relatives à la libéralisation du commerce, les pays les moins avancés auront la possibilité d'exécuter les programmes à un rythme plus lent que celui des pays membres les plus développés, tout en ayant à achever le programme à la même date.

Le Traité contient également d'autres dispositions destinées à assurer que les intérêts des pays membres les moins avancés de la communauté soient sauvegardés. Ainsi, bien que le traité mette l'accent sur les mesures propres à éviter d'aller à l'encontre des lois de la concurrence et de promouvoir des conditions de marché uniformes, de façon à permettre d'encourager au maximum la spécialisation, il souligne également la nécessité de promouvoir une répartition équitable des avantages. Concernant cet objectif, le Fonds de la CEDEAO pour la compensation au titre de la coopération et pour le développement, joue un rôle déterminant. C'est d'abord grâce à ce fonds que la compensation pour les pertes de recettes sera fournie. De plus, le fonds prévoit de promouvoir les projets de développement dans les pays membres de la communauté les moins avancés. Il y a d'autres dispositions du traité qui permettraient aux pays membres de la communauté les moins avancés d'obtenir des avantages. Parmi ces dispositions figurent celles qui sont relatives au développement industriel, qui pourraient limiter la polarisation du développement due à l'intégration dans d'autres groupements moins développés. Cependant bien que les obligations de l'union douanière soient fermes et sujettes à des délais déterminés, et bien que les procédures soient dans l'ensemble bien étudiées, les politiques de grande portée relatives au développement industriel et l'accent à mettre en particulier sur les projets des pays les moins avancés appartiennent encore au domaine des aspirations. Mais si l'expérience d'autres groupements africains peut servir d'exemple, elle confirmerait qu'il n'est pas facile de les appliquer.

S'agissant des politiques concernant l'investissement direct en provenance de l'étranger, il est clair que la CEDEAO, sur l'initiative du Nigéria, cherche à mettre au point une approche plus efficace et radicale que celles de la CEAO et de l'Union du fleuve Mano. En effet, ceux qui ont élaboré les dispositions du Traité de la CEDEAO tiennent bien compte des négociations à mener avec les sociétés multinationales. En fin de compte, toute politique utile dans ce domaine dépendra de l'harmonisation des programmes d'aide fiscale à l'investissement et de développement industriel, dans la mesure où le manque d'harmonisation des mesures concernant ces domaines clés qui est à l'origine de la plupart des effets négatifs dont les pays de la CEDEAO (ce qui est le cas d'autres pays en développement) se plaignent, et qui pourrait profiter iniquement aux investisseurs étrangers. Cependant, jusqu'à présent, la principale mesure prise dans le cadre de la CEDEAO a consisté à ajouter une

disposition concernant la participation locale aux règlements relatifs à l'origine. En soi, ceci aggravera probablement les problèmes des pays membres les moins avancés, car, sans une harmonisation préalable des incitations fiscales à l'investissement, on ne peut pas attendre de cette mesure d'atténuer de façon significative les problèmes posés par l'investissement direct étranger (dont la propriété n'est qu'un aspect). Car, en effet, dans l'état actuel des choses, cette disposition rend tout simplement inefficace tout engagement concernant la libéralisation du commerce, puisque des pays comme le Nigéria et le Ghana, qui peuvent répondre aux conditions de participation sont incapables d'exporter de façon compétitive leurs produits en Afrique de l'Ouest, alors que certains pays, comme la Côte d'Ivoire et le Sénégal qui détiennent la majeure partie des exportations intra-CEDEAO ne peuvent pas répondre aux conditions de la propriété.

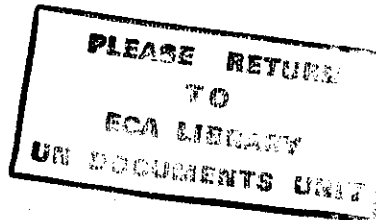
#### Résultats des accords de coopération économique existants

Le problème de l'évaluation des coûts et avantages des accords existants pour l'intégration dans les pays africains au Sud du Sahara est difficile et ne sera pas abordé dans le présent document. Beaucoup des facteurs concernés ne peuvent être quantifiés, et même pour ceux qui peuvent l'être, les coûts sont généralement très vite connus, alors que les avantages ne peuvent être connus qu'à long terme. Néanmoins, il est important d'essayer de faire une évaluation globale des stratégies et programmes existants afin de déterminer de façon réaliste ce qu'on peut attendre de leurs contributions futures et, plus important encore, de discerner quelles mesures de réforme ou déplacements du centre de préoccupation semblent être indiqués, si l'on veut qu'ils jouent le rôle qu'on attend d'eux.

A cet effet, il est nécessaire de tenir compte de la façon dont l'intégration peut contribuer au développement. Au niveau économique pur, l'objet principal de l'intégration est d'augmenter les possibilités des investissements qui profiteront aux peuples africains et qui contribueront à la mobilisation de leurs ressources sous-employées. A cette fin, la rationalisation des nouvelles structures de production est indispensable. Cela doit être entrepris de façon à respecter les intérêts de tous les pays participants, en particulier ceux des pays membres les moins avancés. Pour ce faire, un ensemble d'instruments, d'accords et de compromis seront nécessaires.

Les communautés économiques ouest-africaines qui ont été créées, ou sont en cours de création, ont largement tenu compte de ces facteurs. Mais elles ne sont pas parvenues à traiter les problèmes de la meilleure façon. En effet elles ont souvent accordé la priorité aux secteurs de l'action des pouvoirs publics qui n'ont pas d'intérêt immédiat important, et sont enclines à surcharger certains instruments en les soumettant à trop de fonctions. Ces faits sont mis en lumière par l'expérience de la CEAO et par le programme de la CEDEAO. Dans une certaine mesure des problèmes semblables existent dans le cadre de l'UDEAC et l'on s'attend à ce genre de problèmes à la CEEAC.

La CEAO a fait des progrès sensibles vers l'application des dispositions de son traité en ce qui concerne les questions douanières. En effet les pays membres de cette communauté ont adopté des règlements douaniers communs et



une nomenclature de statistiques. Ils sont également parvenus à un accord sur des structures douanières simplifiées et harmonisées et des taxes indirectes internes. Les mesures spécifiques prises en faveur de la libéralisation du commerce et de son expansion, comprenant la circulation en franchise de la plupart des produits du cru ainsi que le traitement préférentiel pour les produits manufacturés de la région ont été appliquées et ont facilité l'augmentation croissante et assez importante du volume du commerce intra-communautaire. L'absence de problèmes de change, due à l'existence d'une monnaie commune (excepté pour la Mauritanie) est également un facteur qui a favorisé l'intégration économique de la sous-région. Beaucoup de progrès ont été aussi réalisés grâce à l'élimination des barrières non tarifaires, et de façon spécifique, de restrictions d'ordre quantitatif, bien que certaines de ces dernières demeurent, au mépris du traité (en particulier pour les textiles). Dans d'autres domaines de la coopération, tels que l'agriculture et le transport, les progrès ont été jusqu'à présent moins évidents, bien que des mesures aient été prises pour promouvoir la formation et créer des instituts de recherche sur le plan régional, et exécuter plusieurs projets utiles pour la communauté, par exemple dans le domaine des pêcheries.

Mais l'on constate l'absence de toute rationalisation significative de la production industrielle. En effet il y a peu de spécialisation entre les pays concernant certains produits ou des gammes de produits, et partant peu d'échanges industriels. Dans de nombreux secteurs de l'industrie, on construit des usines du même genre, et la production se fait sur une échelle plus petite que celle que permettraient la taille et la structure du marché régional. Les avantages de l'intégration sont ainsi annihilés, dans la mesure où ils découlent de la spécialisation et de l'exploitation des économies d'échelle. La construction d'usines du même genre non rentables a eu lieu dans le domaine des textiles (malgré les liens croisés d'un certain nombre de sociétés multinationales), ainsi que dans ceux des produits pharmaceutiques, des matières plastiques, des industries alimentaires, et des produits électriques (par exemple les batteries), etc.

Auquelques détails près, la même situation caractérise également l'UDEAC. En effet, la taxe unique de l'UDEAC opère de façon très similaire à la TCR. Un certain nombre de firmes transnationales qui opèrent dans la CEAO - Bata, Riegel, Schaefer - ont également des activités dans les pays de l'UDEAC, et comme dans la CEAO, elles détiennent une proportion très élevée des ventes dans un certain nombre d'industries.

La multiplication d'usines du même genre dans les pays appartenant à ces deux groupements n'est que dans une mesure insignifiante l'héritage de l'ère antérieure à l'intégration. En effet elle s'est largement développée et continue de le faire malgré les accords d'intégration. Elle a été étayée par le fait de n'avoir pas réussi à harmoniser les mesures d'incitations fiscales à l'investissement au niveau national, et reflète, en particulier, l'absence de tout programme de développement industriel régional et de toute approche régionale concertée concernant l'investissement étranger et les entreprises multinationales.



Il est évident que les forces locales et internationales ont interagi pour provoquer la parcellisation du marché et la multiplication des usines du même genre dans les pays de la CEAO. Quelle que soit la responsabilité de chacune de ces deux forces, les conséquences sont indéniables. Il s'agit de priver l'intégration des avantages escomptés, et d'empêcher d'atteindre les objectifs subsidiaires importants de la politique de développement, tels que la création de relations interindustrielles.

L'expérience de la CEAO et de l'UDEAC, à ce sujet et à bien d'autres, est telle qu'on ne saurait croire à la possibilité d'un impact de développement important jusqu'à présent. Plus important encore, très peu de signes indiquent que les décideurs et les politiciens des pays membre de ces communautés accordent actuellement beaucoup d'attention aux facteurs qui empêchent d'approfondir cet impact. Une initiative prise il y a quelques années par la Banque mondiale, qui aurait eu pour but de définir les possibilités pour la coopération industrielle régionale dans la CEAO semble avoir été discrètement découragée. Néanmoins, en dépit de ses lacunes, l'approche de la CEAO (et dans une certaine mesure, de l'UDEAC) a deux avantages importants qu'on pourrait mettre à profit: i) elle permet, comme on l'a noté, d'éviter les distorsions que pourraient autrement engendrer la libéralisation du commerce entreprise dans une situation caractérisée par des tarifs très différents; et ii) elle offre une base pratique pour la coopération durant l'étape antérieure à l'harmonisation industrielle. Certes, on pourrait justifier l'argument, selon lequel, même en cas d'application des réformes, les marchés de la CEAO et de l'UDEAC sont de toute façon trop petits pour permettre d'obtenir d'importants avantages - ce qui amène à examiner le rôle de groupements plus importants tels que la CEDEAO et la CEEAC.

La principale réalisation de la CEDEAO, depuis la création de celle-ci a consisté à créer un cadre institutionnel pour l'Union douanière. Les pays de la CEDEAO ont adopté une nomenclature de tarifs et mis au point des documents douaniers communs. Un ensemble de protocoles importants, nécessaires à la mise en vigueur des dispositions du Traité, en ce qui concerne le commerce et les douanes a également été adopté, rendant ainsi opérationnelles certaines des dispositions les plus générales du Traité. Avec le Fonds de la CEDEAO, les pays membres de cette communauté possèdent une institutions potentiellement de grande importance pour la promotion effective de l'intégration, du développement et de l'équilibre. Néanmoins la stratégie actuelle de cette communauté comporte des lacunes évidentes qui devront être comblées si l'on veut faire des progrès et obtenir des avantages. Ces lacunes sont, dans une large mesure, à l'origine de l'un des aspects les plus critiqués de la CEDEAO, à savoir que, quasi-invariablement, on ne parvient pas, par les mesures prises au niveau national, à appliquer les décisions adoptées au niveau des chefs d'Etat ou des ministres.

Les lacunes de la CEDEAO sont dues à de nombreux facteurs, mais il y en a deux qui sont étroitement liés à la stratégie d'intégration suivie actuellement, à savoir : i) la priorité accordé à la libéralisation du commerce et l'automatisme de ce processus et ii) le manque de simultanéité entre les obligations et les avantages prévus par le programme de la communauté.

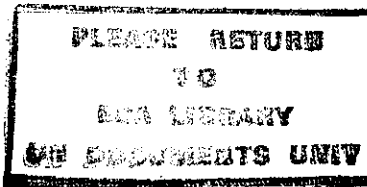
Bien que l'approche classique de libéralisation du commerce concernant l'intégration entre les pays en développement ait été longtemps discréditée, le traité de la CEDEAO a donné la priorité à la libéralisation du commerce de façon obligatoire et automatiquement globale, et sa stratégie économique met explicitement l'accent sur le libre jeu de la concurrence. Mais le cadre dans lequel la concurrence jouerait est jusqu'à présent fortuit, du fait de l'absence d'une structure générale de protection acceptée par tous les pays concernés (qui sera finalement mise au point grâce à l'adoption d'un tarif extérieur commun et l'harmonisation des incitations fiscales à l'investissement). Si le programme de la CEDEAO concernant la libéralisation automatique du commerce est appliqué, ce serait dans une situation caractérisée par la diversité, et de façon générale des tarifs élevés imposés les structures protectrices nationales, qui, de toute façon n'ont pas été mises en place en tenant compte des nécessités et des possibilités d'un marché régional. Il est très difficile de prévoir les effets de la libéralisation dans un tel cadre, mais il n'y a pas de raisons a priori, pour supposer que ses effets sur l'allocation de ressources et sur le développement seraient positifs. Bien que tous les effets négatifs dont aurait à souffrir la répartition, et qui sont engendrés par la libéralisation du commerce dans ce contexte plutôt défavorable, soient largement contrebalancés par le plan de compensation de la communauté, cela en soi ne peut justifier l'orientation du commerce qui pourrait en résulter. Cette orientation demeure essentiellement non évaluée (et d'ailleurs non évaluable à tel point qu'elle dépendra aussi bien de la propriété que des avantages comparatifs). Le plan de compensation ne permet aucunement d'atténuer les distorsions économiques qui pourraient être aggravées aussi bien dans les pays importateurs que dans les pays exportateurs si une telle libéralisation du commerce est mise en application.

La deuxième insuffisance concerne au premier chef, les pays membres de la CEDEAO les moins développés industriellement, bien que, dans une certaine mesure elle touche tous les pays de cette communauté. En dépit de l'accent mis par le Traité sur le fait de sauvegarder les intérêts des pays membres les moins avancés, on ne peut pas dire qu'il y a beaucoup de chances de le faire de façon satisfaisante. Les obligations inscrites au calendrier du Traité et concernant l'Union douanière constituent des mesures dont les pays membres les moins développés industriellement ne bénéficieront probablement pas; au contraire, ils peuvent s'attendre à ce que leurs économies souffrent de la création des échanges commerciaux et du détournement de trafic qui en résulteraient. Les mesures qu'ils espèrent mettre à profit - en particulier des mesures de différenciation grâce au fonds prévu pour promouvoir leur industrialisation, et peut-être aussi grâce à l'harmonisation industrielle et fiscale - ne sont pas inscrites au calendrier et aucune proposition précise n'a été encore examinée afin de les rendre opérationnelles. L'expérience menée dans d'autres régions de l'Afrique n'incline guère les pays membres les moins avancés à sous-estimer les difficultés d'élaborer et d'appliquer de telles mesures. En tenant compte de tous les éléments en présence, il n'est pas surprenant qu'au moins les pays membres les moins avancés (les plus nombreux) de la communauté en question ont du avoir été tentés de manifester peu d'empressement à mettre en application les engagements officiels pris en matière de libéralisation du commerce, jusqu'à ce qu'ils soient assurés que leurs intérêts seraient sauvegardés.

En tout état de cause, on ne peut pas espérer beaucoup du programme de libéralisation du commerce en tant que tel, même s'il venait à être exécuté. Il serait exagéré d'affirmer (CEA 1984) que "de toute façon la plupart des pays de la région n'ont rien pour faire des échanges commerciaux". La Sierra Leone, le Libéria, la Côte d'Ivoire et le Sénégal ont sans doute la capacité de produire des excédents industriels dans certains secteurs, même si leurs produits, dans certains cas de pleine capacité, et même dans des conditions de libre échange, semblent être non compétitifs. Mais il est assurément vrai, comme l'a souligné le rapport de la CEA, que le développement de la capacité de production est l'un des problèmes les plus urgents de l'intégration.

A part ces considérations, l'impact des engagements concernant la libéralisation du commerce, même s'ils sont intégralement mis en application, serait limité, et ce, pour deux autres raisons. Premièrement, les pays de la région qui bénéficient d'un avantage comparatif évident seraient souvent exclus du marché régional du fait de l'exigence de la propriété locale prévue par les règlements relatifs à l'origine; deuxièmement, si cet obstacle est franchi, cela n'éliminerait pas les problèmes des restrictions monétaires et le manque de convertibilité des monnaies de plusieurs membres de la CEDEAO tels que le Nigéria, le Ghana et la Sierra Leone. La mauvaise administration due à ces restrictions lèse presque inévitablement le commerce intra-communautaire. Ce n'est que relativement tard, que les pays de la CEDEAO ont prêté leur attention à la contrainte de la non convertibilité. La solution qu'ils ont initialement adoptée, consistant à limiter la convertibilité pour le commerce intra-régional, semble (ce qui est peut-être surprenant) avoir été approuvée par la Commission européenne, mais au moins elle pourrait être préférable à l'encouragement des échanges compensés.

Il convient de noter à ce sujet un autre problème. Celui-ci concerne les relations entre la CEDEAO, la CEAO et l'Union du Fleuve Mano (et les futures relations entre l'UDEAC, la CEPGL et la CEEAC). L'échec constaté dans la collaboration entre les institutions de l'Afrique de l'Ouest est bien connu. Au niveau des communautés économiques, la coopération entre la CEDEAO et la CEAO est pratiquement non existante. Jusqu'à présent, chaque groupement a traité des problèmes similaires souvent simultanément mais séparément et sans consultation. Ce qui a abouti à différentes solutions, même en ce qui concerne les problèmes techniques, qui engendreront eux-mêmes plus tard des problèmes d'harmonisation. En fait, rien que pour citer les premières initiatives, il existe trois nomenclatures douanières, trois différents règlements relatifs à l'origine, deux systèmes de compensation différents et incompatibles, et deux systèmes de libéralisation du commerce qu'il faudrait concilier. Afin de résoudre ces problèmes et les problèmes y relatifs, la CEA a recommandé une modification profonde de la structure d'organisation des institutions sous-régionales chargées de l'intégration économique (CEA 1984). Au niveau de la communauté économique, la création d'une nouvelle - l'Union du Bénin (le Nigéria, le Ghana, le Togo et le Bénin) - a été proposée. Cette suggestion a été faite dans le cadre d'une proposition plus générale qui aurait également fait appartenir tous les membres de la CEDEAO à l'un des gouvernements qui répondrait aux intérêts de leurs membres. Ainsi la Gambie et le Cap-Vert se joindraient à la CEAO, tandis que la Guinée-Bissau ferait partie de l'Union du Fleuve Mano. On a considéré cette approche comme le moyen de préparer le terrain pour une plus grande concentration d'efforts sur la promotion de l'intégration



et du développement, grâce à des communautés plus petites et plus homogènes, que la CEDEAO. La demande faite ultérieurement par le Bénin pour faire partie de la CEAO, et son acceptation par cette communauté, rend évidente l'attraction qu'exercent les communautés de taille réduite, bien que cela constitue un autre défi pour la CEDEAO.

### L'avenir de la coopération et de l'intégration en Afrique au sud du Sahara

Compte tenu des expériences récentes, il est difficile d'éviter de conclure qu'il est probable que l'approche qu'a la communauté économique de l'intégration ne sera pas constructive, si on ne réoriente pas les efforts et les réformes institutionnelles dans les programmes existants et si on n'évite pas les stratégies excessivement ambitieuses dans d'autres groupements actuellement en formation.

A ce propos cinq aspects viennent à l'esprit :

- i) L'accent doit être mis sur la mise en place d'une infrastructure adéquate pour la coopération économique régionale. Ceci a été constamment un thème d'analyse et de déclarations politiques depuis vingt-cinq ans, mais n'a pas été approfondi. Les liens existants sur le plan de l'infrastructure entre les pays africains après plus d'un quart de siècle d'indépendance, contrarient encore le commerce et une coopération plus étendue dans le domaine des postes, des télécommunications et des transports. Les secteurs des postes et des télécommunications se trouvent souvent dans une situation pire qu'à l'indépendance. Concernant le secteur financier, il arrive que les accords de compensation entre les pays de l'Afrique de l'Ouest comportent des retards difficilement croyables de quatre à six mois avant le paiement final.

Les dépenses encourues qui sont en délai de paiement et le manque d'information rapide constituent un obstacle majeur au commerce intra-régional.

- ii) La mise en place d'accords et d'instruments plus efficaces pour la coopération industrielle est une deuxième nécessité vitale. En effet, il est vraisemblable que la capacité de mettre en place des instruments efficaces pour la coopération industrielle, et de les utiliser, constitue le seul facteur déterminant pour la future contribution de l'intégration au développement économique des pays au Sud du Sahara. Il y a lieu d'être réaliste à propos de ce qui peut être réalisé, ainsi qu'à propos des orientations qui peuvent être suivies. En Afrique de l'Est, un groupe constitué de trois pays seulement a été tout à fait incapable d'exécuter un plan industriel très modeste. Six pays appartenant à l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est trouvent actuellement difficile de se mettre d'accord sur la création d'une poignée de grandes entreprises pour servir le marché régional (il est vrai que le problème du capital extérieur/entreprises multinationales se manifeste clairement dans ce cas - notamment à Singapour - de façon beaucoup plus prononcée que dans la plupart des régions d'Afrique).

Afin de réaliser des progrès en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale, et on l'espère dans d'autres régions d'Afrique, il serait nécessaire d'encourager l'adoption d'accords beaucoup plus limités et souples pour la coopération industrielle que ceux qui ont été envisagés jusqu'à présent (peut-être entre des groupements plus réduits, de deux ou trois pays) : peut-être même des groupements qui se chevauchent, et dont la coopération peut être fondée sur une participation commune au capital, aux profits, aux recettes fiscales et même aux dotations d'effectifs. Faciliter la concrétisation de telles initiatives pourrait entraîner quelques modifications des traités de coopération en vigueur, et peut-être la création de sous-groupes plus réduits tels que l'Union du Bénin. Des initiatives de ce genre devraient être entreprises prudemment, si l'on veut que le bilan ne soit pas négatif. Des communautés, ou sous-communautés (pour les groupements réduits) qui poursuivraient une rationalisation à long terme de la production sur le plan régional seraient certainement nécessaires, et il serait indispensable de fournir des incitations fiscales à l'investissement pour encourager le suivi de telles orientations.

- iii) Les orientations de la communauté concernant les initiatives pour le développement industriel devraient absolument être fondées sur une évaluation réaliste des forces de la sous-région (ou des zones appartenant à cette sous-région), et des possibilités de chaque pays membre ainsi que sur un accord beaucoup plus important sur le niveau et les structures de protection, qui méritent les efforts de tous les pays de la région. Les données servant de base à ces orientations n'ont pas été encore collectées ou évaluées en Afrique de l'Ouest, en Afrique équatoriale ou en Afrique centrale. (le Programme de recherche de la Banque mondiale entrepris à ce sujet au début des années 70 pour l'Afrique de l'Ouest n'a pas couvert un nombre suffisant de pays, et n'a pas été suivi : le programme de la CEDEAO financé par le PNUD entrepris en 1979/80 était diffus, et manquait de bonne direction et de précision, et a manifestement été un échec quant à la mise au point d'orientations efficaces).

Il n'y a aucun doute que nous soyons tous d'accord sur le fait que les facteurs qui jouent un rôle réellement crucial dans les progrès et les résultats obtenus grâce à l'intégration, sont la volonté politique de s'intégrer et la bonne volonté de parvenir à des compromis. Cependant il ne fait également aucun doute que le manque d'études pertinentes en Afrique peut être - ce qui est quasi certain actuellement - une contrainte majeure à la prise de décisions constructives. Certes, il est futile de s'attendre à des progrès si les structures et les priorités ne sont pas appropriées, et si les implications des politiques ne peuvent pas être appréhendées par les pays membres. Les décisions de s'intégrer qui ne sont pas bien fondées seront négatives ou ne pourront pas être appliquées.

- iv) La quatrième nécessité est celle des réformes concernant les paiements. Pour la plupart des pays n'appartenant pas aux deux

unions monétaires, celles-ci sont indispensables si l'on veut que la coopération commerciale soit possible, bien qu'on puisse peut-être résoudre, grâce à deux nouvelles formes de coopération industrielle certains problèmes de paiement existants.

A court terme, le problème consiste à gérer les restrictions de paiement de façon à ne pas contrarier le commerce intra-régional; à long terme, il s'agit de limiter les besoins des restrictions elles-mêmes. Concernant ces dernières, il devient de plus en plus manifeste que les pays africains qui ont entrepris des politiques d'ajustement, en vue de restaurer l'équilibre de leur balance des paiements durant la décennie passée n'avaient pas souffert, en termes de taux de croissance du produit intérieur brut réel ou de la consommation. Si cela s'est réellement produit, et a été largement perçu, il en résulterait que des contraintes au progrès apparemment incontournables dans ce domaine pourraient être atténuées. La convertibilité limitée - qui constitue l'actuelle panacée - ne fait que provoquer d'autres distorsions dans un système où les méthodes de fixation des prix, déjà si entrachées de distorsions ne peuvent, faute de réformes politiques importantes, rendre possible la spécialisation intra-régionale et la rationalisation. Il est improbable de parvenir à une solution tendant à élargir les unions monétaires actuelles, mais des extensions limitées ont pris place en Afrique équatoriale, et d'autres, à ne pas exclure, pourraient constituer des solutions modestes au problème.

- v) Enfin, pour que cela prenne une toute autre dimension, il est nécessaire de renforcer les structures communes dans les Etats membres pour réactiver et encourager les initiatives d'intégration. Les problèmes soulignés dans le rapport de la CEA (pp.60-62) sont bien définis, et à notre connaissance certains pays sont en train d'adopter de nouvelles structures pour essayer de traiter les problèmes en question. On ne peut souligner assez - comme le rapport de la CEA l'a justement fait - que les projets de développement relèvent, et releveront pour longtemps, de chacun des Etats membres. Ces Etats doivent par conséquent s'engager continuellement et assurer le suivi de tout programme d'intégration susceptible d'être mis en oeuvre. Il est improbable que les tentatives d'intégration à partir du sommet donneront des résultats importants.

Compte tenu des résultats des initiatives d'intégration régionale en Afrique durant les deux dernières décennies, peut-on être optimiste, quant à la probabilité de réaliser des progrès dans tous ces domaines ou l'un d'eux? Plusieurs facteurs dans la situation actuelle pourraient suggérer un pronostic plus optimiste. Premièrement, la crise économique qui ne cesse de durer oblige à procéder à des ajustements au niveau de chaque pays, ajustements dont ils pouvaient se passer jusqu'à présent. Paradoxalement, le manque de volonté d'accorder une priorité de premier rang aux ajustements et compromis intra-régionaux et à la mise au point de stratégies d'intégration pratiques peuvent, pour cette raison, et

de façon concevable, être un obstacle moins infranchissable durant la prochaine décennie que durant la décennie passée. Deuxièmement, il se manifeste une prise de conscience renouvelée, de la part des principaux donateurs et des organismes d'assistance, de l'importance de l'intégration régionale et de la nécessité de fournir un soutien extérieur aux politiques et aux projets régionaux, ainsi qu'aux réformes institutionnelles. Un optimisme prudent serait justifié quant au fait que les forces locales et extérieures peuvent, ensemble, permettre le réalignement et le réexamen des priorités nécessaires, si l'on veut que la coopération et l'intégration en Afrique jouent le rôle qu'elles sont capables de jouer pour aider à venir à bout des problèmes de développement aigus existant en Afrique.