

COOPERATION D'INTEGRATION REGIONALE ENTRE L'UE ET L'AFRIQUE DE L'OUEST : LA QUADRATURE DU CERCLE

Ousmane DEMBELE
Département de Géographie
Université de Cocody Abidjan

Le texte présenté par Claire MAINGUY fait un large tour d'horizon de la coopération internationale consacrée au renforcement de l'intégration régionale. L'analyse aborde les questions clefs des Accords de Partenariat Economique pour l'intégration régionale. Le texte passe en revue l'ensemble des opportunités et les contraintes des axes actuels de coopération sud - sud et nord - sud entre l'Afrique de l'Ouest et l'UE. La démarche fait un quasi état des savoirs des pratiques de l'intégration régionale. Sur cette base, elle met en perspective les axes de développement définis ou possibles empruntés par les accords de libre échange entre l'UE et l'Afrique de l'Ouest comme moyen du développement sur la période 2000 – 2008. Examinons de plus près ces orientations de l'intégration régionale et la pensée libre échangiste qui en est sa toute récente manifestation.

1. Intégration régionale une panacée pour le développement en Afrique de l'Ouest

L'Afrique de l'Ouest, francophone ou anglophone, est le lieu d'une pensée du développement où les propriétés de la géographie des pays ont profondément marqué les esprits des intellectuels, des universitaires, et des économistes. Un savoir scientifique y est en effet en oeuvre qui consacre le développement comme le produit des effets de la géographie des pays de grandes superficies, des pays continents. Les USA, L'URSS et maintenant la Chine sont cités en exemple. La diversité des ressources, des régions, la grand taille de la population et partant du marché, l'uniformité de la politique économique sur toute l'étendue du territoire y ont permis l'exploitation d'avantages comparatifs intérieurs, la création d'économies d'échelles. Ces phénomènes moteurs du progrès réalisé au sein de ces vastes pays sont la clef du progrès technologique, économique social voire politique de ces Etats et la source de leur rayonnement dans le monde.

Se fondant sur ces succès, les penseurs africains du développement ont produit un modèle de diagnostic du sous développement notamment en Afrique de l'Ouest. Les idées avancées sont simples. La balkanisation des pays africains de l'ouest est un frein considérable au développement. Hormis le Mali, la Mauritanie, le Niger qui sont autant de désert de sable, et l'exception du Nigeria, l'Afrique de l'Ouest est formée de micro Etats tels que le Bénin, le Togo qui engendrent des discontinuités géographiques importantes d'un ensemble régional souhaité. Les frontières nationales ayant provoqué les dislocations des liens humains et sociaux interethniques ont entraîné la perte du capital de développement que représente le tissu culturel régional. L'indépendance d'Etat souverain défendant leur prérogative et la dépendance économique extérieure des anciens pays colonisateurs fragilisent les efforts de développement.

L'analyse des coûts de transaction, la perte de compétitivité due à la faiblesse des marchés, à la protection des entreprises nationales, l'identification d'avantages comparatifs de niveau régionale, la croissance démographique, le désir de revanche sur le colonisateur et celui de refaire l'histoire ont entraîné l'émergence et la persistance d'une pensée du développement régional en Afrique de l'Ouest. Celle – ci est indistinctement portée par des idéologues panafricanistes, des économistes et des géographes, des intellectuels des cadres. Elle proclame que le développement attendu de l'Afrique de l'Ouest ne viendra que de l'intégration économique et politique des Etats ouest africains. Agir autrement c'est espérer voir le soleil se lever en regardant fixement dans une direction occidentale.

Des éléments importants du savoir sur les perspectives de développement des Etats de l'Afrique de l'Ouest ont été mis en relief par des études d'envergure régionale telle que le WALTPS. La croissance démographique, l'intensification des relations transfrontalières et la dynamique d'une économie résultant des mouvements de personnes sont identifiés comme les facteurs d'une forme d'intégration régionale propre à l'Afrique de l'Ouest, associant activités formelles et informelles des populations et avantages comparatifs. La suggestion forte de ces études faites aux Etats est de recommander une plus grande liberté de circulation des biens et des personnes. Ces conclusions vont dans le sens du renforcement des études d'anthropologie et de sociologie régionale qui relèvent que les liens culturels transfrontaliers entre les groupes ethniques sont les premiers atouts d'un développement économique.

L'exemple réussi de l'Union européenne est donné pour finir de convaincre que l'intégration ouest africaine est la panacée. Le propos le plus récurrent de ce discours est de dire que l'Afrique de l'Ouest a les capacités de cette intégration qui ne demande qu'à se faire avec l'aide au développement.

2. Consensus de Washington et Accord de Partenariat Economique : Quand les politiques d'intégration de l'UE se démarquent des modes opératoires Banque Mondiale/FMI.

En 1985 face à l'inefficacité des politiques nationales de développement, la Banque Mondiale et le FMI établissent le consensus de Washington. Sont entre autres mesures imposées aux pays de la région, l'ajustement structurel des économies, la suppression du déficit des finances publiques, la privatisation et la libéralisation. La Banque et le FMI entendent par ces mesures assurer la compétitivité des économies nationales. Ils travaillent à rendre cet objectif effectif en procédant cependant moins par des mesures incitatives que par ces décisions coercitives. Les appuis financiers des PAS, les assistances à la production de ressources humaines, les réformes libérales laissent davantage les pays de la sous région démunis face aux changements souhaités qu'ils ne leur donnent de capacités réelles de production des conditions d'une vraie compétitivité à l'échelle nationale.

Au colloque sur les villes du Sud en 1992, la recherche française s'interrogeait et s'indignait que les pays européens et notamment la France, n'ont pas répondu aux désastres des politiques d'ajustement structurel par une pensée et une politique forte de la reprise du développement dans le pays du sud. Elle ne comprenait pas que la France, avec une tradition humaniste de développement, soit à la remorque d'un austère modèle anglo-saxon. Il faut faire également observer que les Africains eux – mêmes, politiques chercheurs et intellectuels ne proposaient pas, outre la dénonciation violente du CODESRIA, une alternative crédible de

développement aux réformes libérales/nationales de la Banque dont ils jugeaient les décisions intolérables.

Les Accords de Partenariats Economiques de l'Union européenne envisagés dans la convention de Lomé avec les ACP en 2000 se présentent comme une alternative aux politiques économiques de la Banque mondiale/FMI. La tradition européenne surtout française se reconnaît dans un mode de soutien au développement moins dirigiste, plus coopératif, à l'écoute des besoins réels des pays de l'aide et, partant plus humaniste. Elle est cependant demeurée respectueuse du cadre de libéralisation, de concurrence imposée par la Banque mondiale et des exigences d'une économie mondialisée. Le choix d'une politique soutenue de coopération pour l'intégration régionale sud - sud et nord - sud dans les ACP et notamment en Afrique de l'Ouest est une contribution importante de l'UE pour résoudre la pression inopérante des ajustements imposés par la Banque mondiale aux pays de la région. Il part de l'hypothèse que, pour atteindre l'efficacité d'une économie compétitive ayant des résultats sur la réduction la pauvreté, et la réalisation des autres objectifs du millénaire, les pays de l'Afrique de l'Ouest gagneraient à renforcer leur intégration régionale à laquelle l'UE apporterait son appui. Cet appui adapté est apporté dans le cadre des accords de libre échange régional ou bilatéral. Cette proposition de coopération présente l'avantage de laisser une grande part d'initiatives aux pays et régions à qui l'offre est faite. Elle laisse très plastique la recherche de formes soutenables de coopération par l'UE et ses partenaires. Elle se trouve également en phase avec une certaine pensée ouest africaine du développement coopération.

3. De la faisabilité du développement par la nouvelle intégration régionale en Afrique de l'Ouest

La nouvelle intégration régionale projetée par l'UE est celle des zones de libre échange sud sud et nord sud. Si les Africains de l'ouest et l'UE sont d'accord que ce mode d'intégration peut être une alternative crédible pour le développement au cours de la prochaine décennie, les analyses faites par Claire MAINGUY montrent que la partie n'est pas gagnée d'avance et qu'elle est loin de l'être. L'intégration régionale et la coopération internationale en vue de la réaliser semblent un truisme. Dans le contexte actuel et futur de l'Afrique de l'ouest rien n'est moins sûr. On peut retenir des développements de Claire MAINGUY un certain nombre d'hypothèses majeures qui pèsent sur cette intégration.

Des trois types d'intégration possibles dans le monde, L'UE choisi la construction d'une intégration institutionnelle avec les partenaires Ouest africains. Ce type d'intégration est le plus difficile à construire. Il suppose une forte initiative des parties prenantes que sont les Etats et les Chefs d'Etats dans la dévolution de compétences étatiques à la région. Cette volonté n'est ni gagnée ni manifestée.

Les Chefs d'Etats Ouest africains sont dans le discours, les plus grands défenseurs de l'intégration. Ils sont cependant ceux qui, dans la pratique agissent le plus contre. L'exemple en Afrique l'Ouest de la CEDEAO et l'UEMOA peut servir à ce propos. Bien qu'ayant mis en place ces deux structures de coopération on peut constater les retraits hésitants de la Mauritanie, de la Guinée, et du Mali de la coopération monétaire. Les distances prises par les Etats lusophones et anglophones par rapport à ces deux structures sont également constatées. Hormis la coopération monétaire concrétisée par le Franc CFA, les chefs d'Etat n'ont pas manifesté de volonté à aller plus loin dans l'intégration régionale dans le cadre de la

CEDEAO outre que l'exploitation d'avantages comparatifs au niveau de secteurs spécifiques de production.

Le refus d'abandon de prérogatives nationales à une organisation supra communautaire est extrêmement fort dans tous les Etats de l'Afrique de l'Ouest comme le souligne Claire MAINGUY. L'une des causes de cette résistance est la faible adhésion à une culture démocratique des dirigeants portés par un désir d'éternité au pouvoir. Ceux – ci tirent les ressources de ce maintien, dans le contrôle et la manipulation de l'ensemble de l'appareil d'Etat. La dévolution de pouvoirs de régulation économique à des structures régionales leur rendrait inaccessibles ces prérogatives d'Etat.

L'intégration régionale, notamment en Afrique de l'Ouest et, dans le cadre de la CEDEAO, se manifeste principalement par des approches d'aménagement du territoire. Les Etats acceptent leurs avantages comparatifs de coopération économique et démographique comme un handicap de dépendance, en attendant de s'auto suffire sur tous les plans, par le développement de leurs productions intérieures et par une action hégémonique de contrôle des Etats voisins. Seuls compte dans les jeux, les concurrences de choix idéologiques. Les pays de l'Afrique de l'Ouest travaillent dans le cadre de l'affirmation de leur indépendance économique à se soustraire de relations économiques qu'ils qualifient de dépendantes. Les avantages comparatifs dus à la géographie sont perçus comme des handicaps nets par les pays importateurs de produits venus de la sous région. Par exemple, la Côte d'Ivoire n'a d'autre objectif que se libérer autant qu'elle peut, de la dépendance du Mali, du Niger et du Burkina en ce qui concerne la viande et la volaille, en développant son propre secteur d'élevage. Les pays exportateurs frontaliers prennent ombrage de ces politiques d'autosuffisance des territoires voisins ce qui les amènent à cultiver une méfiance extrême dans leurs relations. Le résultat est que cette défiance dans un champ qui se veut coopératif et intégratif réduit l'ardeur des Etats à développer des secteurs à avantages comparatifs. Les gains de productivité, les progrès techniques et les réductions des coûts de production à mesure de rendre compétitifs certains secteurs ne sont pas entrepris.

Tous les Etats de la sous - région tirent une bonne partie de leur budget, des taxes à l'importation de produits provenant soit de l'UE, soit de la région. L'accord de libre échange entraînerait de facto des pertes de ressources publiques Ces manques à gagner seraient dommageables à divers titre : perte des ressources pour l'aménagement du territoire, réduction des capacités de création d'infrastructures, perte d'influence du pouvoir des dirigeants.

Claire MAINGUY montre en outre, que les gains en productivité au niveau national et régional de cette ouverture sont minces, peu probables notamment en ce qui concerne la naissance de phénomènes d'agglomération, de création et de détournement de flux principalement, en raison de la faiblesse des échanges au sein de la CEDAEAO et de l'asymétrie des échanges entre l'UE et la région. Le fait de mentionner qu'il n'existe pas encore dans la pratique du développement, de mécanismes, efficaces pour compenser les manques à gagner de l'intégration par les zones de libre échange, rend songeur l'observateur sur l'adhésion des pays de l'Ouest Africain à la politique coopération.

Le credo de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest est que les capitaux étrangers afflueront dans des économies libéralisées disposant d'un marché important créé par la population. En montrant que les IDE obéissent d'avantage à la présence d'un environnement fonctionnel correspondant à un niveau d'infrastructures économiques et de ressources humaines et technologiques, l'on situe les handicaps rencontrés par les pays pauvres de

l'ouest africain. Les recoupes des études sur les conditions de réalisation des IDE faites par Claire MAINGUY, établissent que, ce dont ces pays manquent est bien justement ces nouvelles externalités du développement des firmes.

Élément tout aussi fondamental à prendre en compte, sont les crises politiques très fréquentes dans les pays. Il importe à cet effet de souligner les leçons à tirer de la crise ivoirienne dans la perspective de l'intégration et de la coopération régionale. La Côte d'Ivoire est le pays qui a le plus bénéficié des avantages comparatifs sous régionaux (main d'œuvre de Burkina, Elevage du Sahel, économie forestière en Côte d'Ivoire etc.). Mais les autorités ivoiriennes se sont montrées très hostiles à cet environnement régional quand il s'agissait d'opérer des réformes institutionnelles pour intégrer davantage les populations et les relations régionales configurant cette coopération et le succès économique qui en est résulté. La guerre actuelle que connaît le pays a interpellé tous les Etats de la sous-région sur le sens de la solidarité régionale et le risque de la déconstruction des systèmes transnationaux réels ou institués.

4. Intégration régionale et futur Ouest africain : la quadrature du cercle

En considérant l'ensemble de ces phénomènes à effets cumulatifs qui jouent contre les Accords de Partenariat Economique envisagés par l'UE et l'Afrique de l'Ouest, on parvient à l'idée d'un cercle vicieux de facteurs peu édifiant. Claire MAINGUY ouvre des perspectives certes qui sont autant d'hypothèses ayant leur limite. Sauf à considérer une coopération sur la base du Tout Sauf les Armes (TSA) ouverte aux PMA d'Afrique de l'ouest au nombre de 12 sur les 16 pays que compte la CEDEAO, les probabilités de réussite des APE par le libre échange régional sont fragiles.

La coopération européenne dans le domaine de l'intégration régionale ne peut que procéder par suggestion car ce domaine demeure de la volonté et de la souveraineté des Etats du Sud et de leur compréhension des enjeux. Or la pauvreté qui s'étend ne solidarise pas les Etats, bien au contraire. Si L'UE choisi la voie de l'incitation, ce qui exige un engagement plus important de sa part à faire du développement à la place des Africains de l'Ouest eux-mêmes, elle prend des risques de n'être pas suivie par les Etats dont les impératifs politiques sont ailleurs.

Le fait que les effets de la création de zones de libre échange entre l'UE et l'Afrique de l'Ouest posent des questions cruciales en terme de sécurité alimentaire est impératif à considérer. Ces pentes des relations économiques risquent de constituer la sous - région Ouest africaine en une masse de consommateurs nets éligibles seulement au Programme Alimentaire Mondial (PAM). Ce n'est pas là, une perspective heureuse. La manière de la contournée semble encore plus difficile que de ne rien entreprendre du tout.

L'Europe tout comme l'Afrique est à la recherche de modus operandi de l'intégration régionale. Les institutions étatiques et de recherche l'Afrique de l'Ouest n'ont pris aucune initiative forte de proposition de politique d'intégration régionale. Les Européens et la France qui ne sont pas traditionnellement à la remorque de la pensée anglosaxonne du développement souhaiteraient être confortés dans leur quête d'une autre voie que celle du FMI par, une réponse africaine émanant soit des politiques africains soit des chercheurs africains eux – mêmes en matière de développement et surtout d'intégration régionale.

Cette pensée s'est exprimée sous la forme de la critique que les chercheurs africains ont faite, en 1990 au travers du CODERSIA, de l'ajustement structurel. Elle n'a pas cependant été élaborée en une dimension opérationnelle.

Les Futurs africains (1992) avec l'assistance du PNUD, ont identifié la compétitivité comme la clef du développement des Etats. Mais sur ce plan, les Etats ont été loin d'être capable de mettre en oeuvre les recommandations de ces études en un plan d'action.

On peut évoquer le Nouveau Partenariat Economique pour le Développement de l'Afrique. (NEPAD). Ce programme encore à l'état d'esquisse se propose de créer un espace économique d'infrastructures et de production au niveau sous régional depuis Tanger jusqu'au Cap, entre l'Afrique de l'Ouest, l'Afrique centrale et l'Afrique Australe et au-delà des coopérations usuelles que sont la CEDEAO, l'UMEAC, la SADC. Que sera le NEPAD sur le fonds d'analyse faite ci-dessus ? Comment gérer dans cette structure continentale ces vides de long terme de violence chaotique que représente l'Afrique centrale depuis le Congo Brazzaville jusqu'au Zimbabwe !

Vis-à-vis de l'Europe de l'Est l'Union européenne développe une politique d'aide au développement qui n'est pas loin de la conception humaniste qu'elle cultive depuis. Car le principe de l'aide est maintenu et l'aide est fournie. Les Africains s'en émeuvent. L'existence d'organisations privées et d'un partenariat entre le public et le privé étant fonctionnelle ou opérable ne conduisent pas la communauté européenne à s'interroger sur la validé de sa politique et sur l'efficacité de l'aide aux pays de l'Est comme elle le fait en Afrique. La littérature avance que le fait principal en coopération en Afrique de l'Ouest est l'inexistence de systèmes politiques nationaux suffisamment ouvert à une culture de la citoyenneté et la faiblesse d'organisation locales (entreprises et associations) capable d'absorber une aide disponible comme celle d'un plan marshal pour l'Afrique. Sur ces points la recherche en sciences sociales dans les pays du sud est convoquée pour dire quelles sont les pistes possibles et comment assister adroitement les réalités du sud pour le développement.