

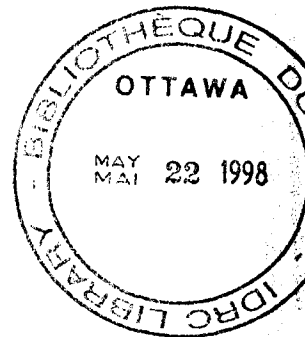
Visions et approches des bailleurs de fonds

Réal LAVERGNE et Cyril Kofie DADDIEH

Cette contribution analyse le point de vue et les activités de cinq bailleurs de fonds parmi les plus importants en Afrique de l'Ouest : l'Union européenne, la France, les institutions de Bretton Woods, l'USAID et le Canada. Pris ensemble, ces bailleurs de fonds octroient la majeure partie de l'aide que reçoit l'Afrique de l'Ouest, et sont les plus activement engagés dans le dialogue avec les pays africains en matière d'intégration régionale. Ce sont également les intervenants les plus actifs dans le processus d'ajustement structurel qui entraîne des réformes d'une importance considérable pour l'intégration économique, telles que la libéralisation commerciale et la dévaluation, en raison de leur effet sur la compétitivité des exportations sur les marchés régionaux.

L'intervention d'institutions étrangères pour promouvoir une plus grande intégration régionale en Afrique introduit une vision nouvelle de l'intégration régionale. Cette vision suppose non seulement la possibilité d'un soutien extérieur, mais aussi une orientation commerciale plus libérale, la recherche d'une plus grande participation de la société civile et une approche pragmatique et progressive de l'intégration régionale, baptisée par l'UE approche à « géométrie variable ».

Ces idées des bailleurs de fonds sont de plus en plus partagées par les institutions africaines, indépendamment des nuances quant à l'application d'une approche à géométrie variable ou la libéralisation généralisée des échanges. L'expérience démontre, en même temps, l'importance d'un appui extérieur pour le succès des initiatives régionales. Aussi, les conditions semblent-elles rassemblées pour une plus grande concertation des points de vue et des stratégies des donateurs et des institutions africaines pour établir un véritable partenariat dans la poursuite de l'intégration régionale.



ARC 41V
LAVERG
no. 105203

L'engagement de l'Afrique en faveur de l'unité régionale n'est pas nouveau. A la veille des indépendances, vers la fin des années 50, Kwame Nkrumah du Ghana, le porte-flambeau de l'indépendance de l'Afrique, exhortait les leaders africains à œuvrer pour l'unité du continent. Son grand charisme et la force considérable de ses idées aidant, il continua à animer, au début des années 60, le débat sur l'économie politique de l'avenir du continent. Ce débat opposait le panafricanisme au nationalisme ou au régionalisme, la planification centrale au libre jeu du marché, et l'autosuffisance à l'extraversion des économies africaines. Ces visions politiques et économiques concurrentes se reflétaient dans les interactions et tensions de trois camps : le groupe panafricaniste radical dit de « Casablanca » ; son antithèse conservatrice, le groupe nationaliste dit de « Monrovia » ; et le groupe franco-africain dit de « Brazzaville », lors des préparatifs à la création de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), en mai 1963 (Zartman, 1987).

Nkrumah et ses collègues radicaux mirent leur réputation en jeu pour réaliser l'union du continent, qui était, à leurs yeux, l'instrument le plus efficace pour assurer la transformation structurelle de l'Afrique. Mais leurs efforts furent anéantis ou repoussés par l'opposition combinée des factions nationalistes et eurafricaines, numériquement supérieures. Nkrumah et ses collègues du groupe de Casablanca durent accepter une révision majeure de leur vision politique et économique panafricaine, pour éviter l'effondrement du rêve de l'unité africaine. L'OUA (Organisation de l'unité africaine) qui en est sortie a effectivement fourni la structure et la légitimation requises pour la promotion de l'intégration régionale, grâce à la création d'organisations intergouvernementales. Cependant, elle n'a pas édifié un espace politique continental unifié permettant de planifier le développement économique et de mobiliser les énergies et les ressources dans ce but. Les leaders africains ont plutôt créé un club des chefs d'État dont l'objectif était de préserver la souveraineté et l'intégrité territoriale de chaque État, ainsi que son droit inaliénable à une existence indépendante.

Après ces balbutiements, la recherche de nouvelles définitions et de nouveaux processus d'intégration continentale s'est néanmoins poursuivie, culminant avec l'adoption, en 1980, par les chefs d'État, du plan d'action de Lagos (PAL) dans lequel les idées de Nkrumah transparaissent clairement (Ayele, 1985 : 53). Les leaders africains espéraient que le PAL « mènerait à la création, aux niveaux national, sous-régional et régional, d'une économie africaine dynamique et interdépendante et [...] jetterait ainsi les bases de la création éventuelle d'un marché commun africain conduisant à une Communauté économique africaine » (OUA, 1981 : 2).

Le climat des discussions et des débats sur la nécessité et la faisabilité de l'intégration politique et économique a également évolué. Pendant la première décennie des indépendances, dominée par un climat d'optimisme, les leaders africains pouvaient lancer avec confiance les discussions sur l'intégration, créer les infrastructures institutionnelles nécessaires et adopter des programmes d'action. On ne manquait pas de leaders dont la forte personnalité et les idées concernant l'avenir de l'Afrique pouvaient retenir l'attention et susciter des réactions, favorables ou non. Les discussions et débats de ces dernières années se déroulent, en revanche, dans une atmosphère de crise ; et les déclarations pieuses du traité d'Abuja, portant création de la Communauté économique panafricaine, signé par les chefs d'État en 1991, suscitent beaucoup de scepticisme (voir la contribution de Bach*). La confiance d'antan a disparu et les anciens leaders tels que Kwame Nkrumah, Julius Nyerere, Léopold Senghor et Houphouët Boigny ont quitté la scène politique. Le discours politique continue à défendre la régionalisation, mais il lui manque une figure emblématique pouvant en articuler la vision et en mener la croisade, comme le fit autrefois Nkrumah.

La composition des acteurs participant aux discussions sur l'intégration de l'Afrique s'est également modifiée au cours de ces dernières années. Elle s'est élargie à l'extérieur et les voix vantant les vertus de l'intégration régionale sont devenues tout aussi souvent européennes ou nord-américaines qu'africaines. A la fin de 1989, par exemple, Jacques Pelletier, ancien ministre français de la Coopération et du Développement, exhortait les leaders africains à redoubler d'efforts en matière de coopération régionale, sur le modèle de l'Europe. Selon lui, « sans un marché régional, l'Afrique au sud du Sahara ne sera pas suffisamment organisée pour devenir une zone de croissance économique. Sans coordination politique dans tous les domaines – budgétaire, social et juridique – elle restera trop faible face aux grands groupements qui se créent partout dans le monde » (cité par Callaghy, 1991 : 64). Le même sentiment a été exprimé par Edgard Pisani, l'ancien commissaire au Développement de la Communauté européenne, qui affirmait, en toute confiance, que « l'Afrique sera régionale ou ne le sera pas du tout » (CCE, 1991 : 1). Le vice-président de la Banque mondiale, Edward Jaycox, exprimait des vues analogues lorsqu'il déclarait que les deux impératifs auxquels sont confrontés les pays de l'Afrique subsaharienne sont : 1) pour les gouvernements de la région d'ajuster leurs politiques d'ensemble, de remettre leurs économies

* Nous indiquons d'un astérisque les communications publiées dans ce volume.

sur la bonne voie, de les rendre aussi efficaces et productives que possible et de libérer le vaste potentiel d'esprit d'entreprise de leurs populations ; et 2) l'urgent besoin de renforcer la coopération économique et enfin l'intégration des économies africaines (Jaycox, 1992 : 65).

L'intérêt accru accordé à l'intégration et à la coopération régionales africaines par la communauté internationale, se reflète dans la multiplication récente des conférences sur ce thème et les prises de position des agences d'aide internationale. La similitude des positions traduit d'ailleurs, un niveau élevé de consultation et de coordination entre les agences de développement et les agences donatrices au sein de la Coalition mondiale pour l'Afrique (CMA) et du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économique (CAD/OCDE).

La participation active et concrète des acteurs non africains au débat sur l'intégration du continent tranche nettement avec le leadership africain de la première décennie des indépendances. En effet, les idées et l'initiative venant de l'extérieur ne sont pas accompagnées de fort leadership endogène dans la définition de buts, d'objectifs et de programmes de rechange en matière d'actions régionales, ou pour accorder un engagement financier soutenu aux organisations régionales (Daddieh, 1994). On peut s'interroger néanmoins sur le degré de compatibilité, de complémentarité ou de concurrence des différentes visions de l'intégration. Par ailleurs, l'activisme des bailleurs de fonds semble s'opposer au principe d'autosuffisance prôné par le plan d'action de Lagos et pourrait soulever des problèmes de « paternité » du processus d'intégration africaine, comme c'est déjà le cas en matière d'ajustement structurel. Les bailleurs de fonds devraient être sensibles à ce genre de question, et nous trouvons encourageant le processus actuel de dialogue entre décideurs africains et bailleurs de fonds organisé de façon régulière sur l'intégration régionale et d'autres questions, sous l'égide de la Coalition mondiale pour l'Afrique.

L'objectif de cette contribution est de donner une meilleure compréhension des similitudes et des différences entre les grandes orientations et visions proposées par les bailleurs de fonds. Nous nous focalisons sur l'Union européenne (UE), la France, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI), l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) et l'Agence canadienne de développement international (ACDI). La position de ces acteurs extérieurs sera ensuite comparée à celles des institutions africaines. L'étude s'inspire essentiellement de documents officiels, de présentations faites aux conférences de Florence (février 1992), de Dakar (janvier 1993) et de Cotonou (juin 1993), d'ouvrages publiés, et d'interviews menées à Washington,

Ottawa et Bruxelles. Nous recourons également à une étude analogue, et, à certains égards, plus détaillée, menée par Brah *et al.* (1993 : 29-56).

Il existe forcément des différences de point de vue au sein de chaque organisme d'aide internationale. Les débats sur la politique sont conditionnés, dans ces agences, par la personnalité, la perception, l'expérience et l'idéologie de chacun, si bien que l'on n'aboutit pas nécessairement à une seule stratégie ou vision d'ensemble pour la promotion de l'intégration régionale au sein d'une institution donnée. Même lorsqu'une position officielle est adoptée, la stratégie qu'elle implique peut ne pas être mise en œuvre, ou peut être modifiée au fil du temps. Tout cela complique la définition du point de vue de chaque donateur en matière d'intégration régionale. On peut cependant dégager un point de vue dominant et c'est ce que nous tentons de faire dans cette contribution.

Les principaux bailleurs de fonds

L'Union européenne

L'Union européenne est le principal avocat de l'intégration régionale parmi les bailleurs de fonds. Elle défend l'intégration régionale en Afrique de longue date et constitue une importante source de financement des projets régionaux. La Commission des communautés européennes (CCE) apporte un leadership intellectuel et a parrainé de nombreuses études et déclarations de politiques sur l'intégration régionale en Afrique. En collaboration avec d'autres bailleurs de fonds, dans le cadre de la Coalition mondiale pour l'Afrique, elle a récemment élaboré un « Plan d'action pour la promotion de la coopération et de l'intégration régionales en Afrique subsaharienne » (CCE, 1991).

Les réflexions récentes au sein de la Commission européenne ont dégagé ce que l'on qualifie de « nouveau régionalisme ». Tirant les leçons tant de l'échec des institutions régionales en Afrique et ailleurs dans le Tiers monde que de l'expérience de l'UE en appui de l'intégration régionale dans ces parties du monde, le « nouveau régionalisme » plaide en faveur d'initiatives modestes et d'une concentration d'efforts sur des objectifs réalistes et limités. Des leçons sont tirées également de l'expérience européenne, et on signale certains facteurs clés dans le succès de cette expérience, notamment : l'existence de mécanismes institutionnels

rigoureux mais flexibles ; la convertibilité totale des monnaies ; la mise en place de politiques économiques et sociales pour réduire les disparités régionales ; et la possibilité d'une évolution à plusieurs vitesses pour différents sous-groupes de pays (CCE, 1992c ; 1993).

Un principe important est celui de la « subsidiarité ». Il prévoit la répartition des responsabilités entre les entités représentant des niveaux géographiques différents de manière à attribuer la responsabilité à un niveau supérieur seulement lorsqu'il est possible de traiter plus efficacement d'une question à ce niveau, de façon à maintenir le pouvoir le plus près des populations possible. Ainsi, seuls les problèmes réellement transnationaux et ne pouvant pas être résolus au niveau national ou sous-régional sont portés devant les entités régionales.

L'UE soutient que l'intégration régionale peut se dérouler à des allures différentes pour des sous-groupes différents au sein d'une communauté donnée. L'approche proposée, dénommée « géométrie variable », admet la possibilité d'une mise en œuvre variable des politiques communautaires par des sous-groupes de pays. Le maintien de l'Union économique Belgique-Luxembourg et du Benelux est donné comme exemple de la flexibilité des mécanismes au sein de l'UE. L'Union européenne juge normal que certains groupes puissent évoluer à des allures différentes dans le cadre de schémas d'intégration couvrant un grand nombre de participants, et l'approche dite à « géométrie variable » permet de poursuivre l'intégration de façon accélérée là où existe l'engagement politique soutenu nécessaire à sa réussite. Cette approche reflète l'expérience de l'UE qui a vu le nombre des pays membres s'élargir progressivement d'un noyau initial de six pays aux douze qui la constituent actuellement, et qui a mis en place des mécanismes particuliers avec les pays voisins.

Une telle approche est en train d'être appliquée en Afrique australe et orientale, où l'UE et la Banque mondiale parrainent une initiative d'intégration régionale en association avec le FMI et la Banque africaine de développement. Il s'agit d'une initiative concertée des bailleurs de fonds pour appuyer les gouvernements nationaux dans des projets conformes à la poursuite d'un programme d'action commun (PAC) adopté en septembre 1993 par les quatorze pays de l'Afrique australe et orientale. Ce programme, dénommé Cross-Border Initiative, se distingue par la flexibilité avec laquelle est accordé le soutien financier à tout pays souhaitant entreprendre des réformes conformes au PAC, selon le principe de la « géométrie variable » (d'Agostino, 1993).

Dans le cas de l'Afrique de l'Ouest, le plan d'action de la CCE envisageait comme option une évolution parallèle non exclusive de la CEDEAO et de la Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest

(CEAO), dans une approche à géométrie variable (CCE, 1991) ; l'UE est maintenant l'un des bailleurs de fonds appuyant l'initiative de l'UEMOA (Union économique et monétaire ouest-africaine) qui a supplanté la CEAO depuis la dissolution de cette dernière en mars 1994.

Le plan d'action reconnaît cependant les risques de double emploi. C'est pourquoi il recommande la rationalisation des institutions régionales d'intégration afin d'atténuer les problèmes et les coûts occasionnés par le chevauchement des fonctions, la concurrence pour le financement et les adhésions multiples (CCE, 1991).

L'UE joue un rôle de chef de file en essayant d'influencer l'attitude des autres bailleurs de fonds en faveur de l'intégration régionale. Elle encourage la communauté des donateurs à fournir une assistance financière et technique plus importante et à faire preuve d'un « réflexe » de coopération régionale, pour que toute son assistance soit programmée et évaluée sur la base de sa contribution à la coopération et à l'intégration régionales. Elle préconise également un environnement commercial international propice qui complète les efforts d'intégration des pays africains.

L'UE invite la communauté des bailleurs de fonds à prendre plus largement conscience de la relation entre l'intégration économique régionale et les réformes économiques entreprises dans le cadre de l'ajustement structurel ou d'autres programmes du genre, pour garantir la cohérence globale et la compatibilité des politiques. A cet égard, l'UE préconise plus facilement que le FMI et la Banque mondiale le maintien d'un certain degré de protectionnisme régional des industries naissantes face aux pays tiers. Les réformes des politiques préconisées par l'UE mettent néanmoins l'accent sur la suppression des barrières tarifaires et non tarifaires aux échanges et à la mobilité des facteurs, et sur l'amélioration de la coopération monétaire.

L'UE a accordé des appuis financiers pour les infrastructures régionales de transport et de communications, et contribué au fonctionnement d'institutions régionales comme le Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS) et le Centre d'agrométéorologie et d'hydrologie opérationnelle (AGRHYMET), ainsi qu'à des projets régionaux de recherche et de santé. L'UE a apporté un concours important également à la CEAO et la CEDEAO. La Convention de Lomé IV (1991-1995) alloue 10 % du Fonds européen de développement aux activités régionales et 228 millions d'écu aux activités relatives à la coopération et à l'intégration régionales en Afrique de l'Ouest (Hugon, 1991a : 12 ; Brah *et al.*, 1993 : 35).

La France

La politique française en matière d'intégration régionale en Afrique se manifeste directement dans l'application de sa politique étrangère et par le truchement de l'UE, depuis la signature du traité de Rome en 1957. La politique de la France relative à ses intérêts coloniaux d'alors a été élargie par le biais de la CEE (communauté économique européenne) moyennant le Titre IV du traité de Rome, imposé par la France comme condition de sa participation à la Communauté européenne (Schreurs, 1993). Le Titre IV accordait un statut particulier aux colonies françaises et belges de l'époque, et fut le précurseur des conventions de Yaoundé et de Lomé qui régissent depuis lors la politique de l'UE à l'égard des pays ACP (Afrique, Pacifique et Caraïbes).

A vrai dire, c'est durant la période coloniale que l'intégration régionale des pays de la zone franc a atteint son apogée (Benoist, 1993). Le poids des intérêts concurrents et des pressions nationalistes, à la veille des indépendances, a miné cette intégration et conduit à la dissolution effective de la Fédération de l'Afrique occidentale française (AOF) en 1959. La relation spéciale des pays de l'AOF a néanmoins survécu sous une autre forme dans des institutions telles que l'Union monétaire ouest-africaine (UMOA) et la CEAO. L'UMOA, dont l'existence n'a été possible que grâce au soutien de la France, était un produit de l'ère coloniale. La CEAO a succédé à l'Union douanière et économique de l'Afrique de l'Ouest (UDEAO), dont la création remonte à la Fédération de l'AOF, établie en 1895. Grâce au soutien continu de la France, les pays de la zone franc disposent actuellement du réseau de mécanismes de coopération régionale le plus dense de l'Afrique subsaharienne (Bach, 1993).

La politique de la France en Afrique de l'Ouest reste aujourd'hui concentrée essentiellement sur les pays de l'UEMOA (ex-UMOA), qui ont maintenu une certaine tradition de partage de souveraineté et de collaboration dans les questions monétaires. L'intérêt de la France à l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest reste limité à l'espace francophone, mais pourrait s'accroître en raison de l'augmentation des investissements français au Nigeria.

L'accent est mis désormais sur l'adoption d'une approche pragmatique et progressive apte à limiter le poids financier imposé aux pays participants tout en consolidant les acquis de la zone franc (France, Mission de coopération et d'action culturelle, 1993 : 4). Cette approche se manifeste par un ensemble d'initiatives concrètes, visant l'amélioration de l'environnement économique dans les pays de la zone franc. Ces projets cher-

chent à réformer le secteur de l'assurance, le droit des affaires, la sécurité sociale et le secteur bancaire et financier, moyennant l'harmonisation des structures juridiques et institutionnelles et la création de mécanismes réglementaires à l'échelle régionale. Une attention particulière est également accordée à la création de centres de formation régionaux, et au projet Afristat visant la création d'une base de données économiques fiables pour les pays de la zone (Brah *et al.*, 1993 ; France, Mission de coopération et d'action culturelle, 1993).

La France a également appuyé la transformation de l'UMOA en Union économique et monétaire (UEMOA)¹. L'UEMOA est un vaste projet visant à créer une union économique des pays membres y compris la constitution d'une union douanière (UEMOA, 1994 : Art. IV, par. 2). Un accent particulier est mis sur la nécessité de réformes et de coordination des politiques économiques, y compris l'harmonisation des politiques fiscales et sectorielles. Ce qui est conforme aux orientations récentes de la politique française et aux points de vue d'autres participants, notamment la BCEAO, chargée de la mise en œuvre de l'UEMOA (voir Brah *et al.*, 1993 : 40-43 ; BCEAO, 1993 ; France, Mission de coopération et d'action culturelle, 1993 : 9 ; Wilson, 1993 ; interview du Gouverneur de la BCEAO, publiée par le Groupe Jeune Afrique, 1994 : 6). La préoccupation croissante de la France en faveur des réformes macro-économiques s'est manifestée dramatiquement dans le rôle qu'elle a joué dans la dévaluation du franc CFA de 50 % en janvier 1994. L'importance accordée à la réforme et à la coordination des politiques macro-économiques représente un changement d'orientation par rapport aux expériences antérieures focalisées sur les échanges préférentiels, comme celle de la CEAO.

Les mesures d'amélioration de l'environnement économique des pays de l'UEMOA, souhaitables en elles-mêmes, profitent aux entreprises françaises, solidement implantées dans la région dans les secteurs industriel et des services. Les intérêts économiques de la France en matière de libéralisation commerciale sont, en revanche, moins évidents, puisque les sociétés et succursales françaises sont souvent les principales bénéficiaires des restrictions aux importations ; d'où, sans doute, le manque d'enthousiasme de la politique française concernant les mesures de libéralisation commerciale (Berg, 1991, Brah *et al.*, 1993). On note cependant une réorientation de la politique française, qui fait partie, selon Daniel Bach de la « modernisation du capitalisme français », en faveur d'une réduction du

1. Les études de faisabilité ont été financées par la France, la Banque mondiale, la BCEAO et la Banque ouest-africaine de développement (BOAD).

protectionnisme de la zone et de la promotion d'une plus grande compétitivité des entreprises françaises établies dans la zone (communication personnelle). La France collabore ainsi étroitement avec la Banque mondiale à l'élaboration d'un tarif extérieur commun à la zone dans le cadre de l'UEMOA.

Une deuxième grande initiative bénéficiant du soutien de la France est l'initiative Cissokho, du nom du ministre sénégalais du Développement rural qui l'a lancée en 1991. Cette initiative porte essentiellement sur l'agriculture et l'élevage et concerne les ministres de l'Agriculture et du Développement rural de quinze pays francophones et non francophones de l'Afrique centrale et de l'Ouest. L'initiative a été lancée en mars 1991 à la conférence des ministres de l'Agriculture, pour discuter de projets relatifs à la création d'une zone de libre-échange des céréales, de la viande et des oléagineux. Elle s'inspire d'une approche éprouvée par la Conférence de coordination au développement de l'Afrique australe (SADCC, devenu SADC, Communauté pour le développement de l'Afrique australe), en attribuant au ministère de l'Agriculture de chaque pays la responsabilité de certaines activités ou de sous-secteurs précis (les marchés régionaux de céréales pour le Mali ; l'élevage et la viande pour le Cameroun ; les huiles végétales et les oléagineux pour le Togo ; les produits d'exportations pour la Côte-d'Ivoire ; les produits divers pour la Guinée ; la recherche appliquée pour le Nigeria ; les mécanismes de soutien et certaines questions d'intérêt général pour le Burkina-Faso ; et la coordination globale et les grandes questions de politique économique pour le Sénégal). Cette initiative repose sur une approche pragmatique visant à améliorer la compétitivité de la région sur les marchés mondiaux, par secteur ou par produit, grâce à l'intégration progressive des marchés agricoles et la coordination des politiques (Diop et Lavergne, 1994).

Une autre dimension de l'approche de la France en matière d'intégration régionale est une réorientation de son aide aux institutions régionales en faveur de celles permettant la gestion collective d'infrastructures ou de services clés, le développement de politiques sectorielles communes ou la réalisation d'importantes économies d'échelle [ex : l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS) ; le CILSS ; ou l'Agence pour la sécurité de la navigation aérienne en Afrique (ASECNA)] (Brah *et al.*, 1993 : 43). Une attention particulière est accordée au développement d'un marché régional de céréales (Brah *et al.*, 1993 : 43-44).

Les institutions de Bretton Woods : la Banque mondiale et le FMI

Les points de vue des institutions de Bretton Woods sont assez homogènes et relativement familiers, grâce aux nombreuses publications de la Banque mondiale (voir, par exemple, Banque mondiale, 1989a, chapitre 7 ; Banque mondiale, 1989b ; Langhammer et Hiemenenz, 1991 ; Mansoor et Inotai, 1991 ; Foroutan, 1992 ; Jaycox, 1992). Bien que la Banque mondiale et le FMI ne soient pas aussi activement engagés dans l'appui aux programmes d'intégration régionale que l'UE ou la France, ils peuvent considérablement influencer sur le processus par le biais des programmes d'ajustement structurel qu'ils financent dans la région et la promotion des politiques commerciales et d'investissement plus libérales contenues dans ces programmes.

Malgré certaines expressions d'appui de la Banque mondiale relatif à l'intégration économique et à la coopération régionale (Banque mondiale, 1989a ; Conable, 1991 ; Jaycox, 1992), le point de vue dominant au sein des institutions de Bretton Woods est que l'Afrique ne réunit pas les conditions préalables à la réussite de l'intégration économique poursuivie selon l'approche traditionnelle. Faezeh Foroutan (1993), de la Banque mondiale, relève trois causes de l'échec de la libéralisation des échanges intrarégionaux en Afrique :

- le recours excessif à la politique de substitution aux importations, donnant lieu à une structure industrielle non compétitive et à des taux de change surévalués ;
- la dépendance à l'égard des recettes douanières comme principale source de recettes publiques ;
- la répartition inégale des coûts et avantages de l'intégration régionale entre pays de différents niveaux de développement.

Foroutan soutient que la réalisation des avantages théoriques de l'intégration suppose l'existence d'une certaine similitude des partenaires, afin que chacun puisse tirer profit de l'intégration ou l'institution d'un mécanisme efficace et équitable de compensation des perdants par les gagnants. Or, les faibles complémentarités manifestes en Afrique de l'Ouest et les grandes disparités en matière de population, de ressources naturelles, de capacité industrielle et de revenu par habitant, tendent à orienter les avantages de l'intégration régionale, sous la forme d'une augmentation des exportations, au profit de certains pays. Les chiffres corroborent cet argument : en 1990, la Côte-d'Ivoire assurait 75 % des exportations intra-CEAO et seulement 13 % de ses importations ; la Côte-d'Ivoire et le Nigeria réunis assuraient 72 % des exportations de la

CEDEAO et seulement 22 % des importations (Foroutan, 1993). En raison des coûts et des difficultés d'application des mécanismes de compensation, la Banque mondiale et le FMI sont donc sceptiques quant aux possibilités d'amélioration des échanges intrafricains par le biais de l'intégration économique régionale selon l'approche classique.

Le même scepticisme est exprimé à propos de l'appui aux projets industriels multinationaux à forte intensité de capitaux, à la suite de l'échec de grands projets tels que la Cimenterie de l'Afrique de l'Ouest (CIMA) au Togo et la raffinerie de pétrole de l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale (UDEAC) à Port-Gentil. Le projet de la CIMA, créé au début des années 80, grâce au financement de la Banque mondiale et de l'Allemagne pour fournir aux trois partenaires concernés (le Ghana, la Côte-d'Ivoire et le Togo) le clinker nécessaire à la production de ciment, a dû fermer ses portes après seulement quelques mois de fonctionnement ! La demande s'est révélée très inférieure aux prévisions, et le coût du clinker produit deux fois supérieur au prix mondial. Deux autres projets industriels conjoints d'envergure plus modeste, pour la production de sucre et de ciment entre le Bénin et le Nigeria, ont également échoué après la décision du Nigeria de fermer ses frontières en 1984 (Banque mondiale, 1989a : 150 ; Berg, 1991). Comme le remarque la Banque mondiale, « toute l'expérience montre qu'on aboutit à des projets coûteux et non viables économiquement lorsque la gestion est assurée par le secteur public et que les marchés sont protégés. Cette approche ne constitue donc pas une base saine pour l'intégration » (1989a : 181).

La stratégie de rechange proposée par la Banque mondiale dans son étude prospective à long terme publiée en 1989, *De la crise à la croissance durable*, comprend trois grands axes : « l'élaboration, pour la promotion de la coopération et de l'intégration régionales, d'approches progressives mais globales ; le renforcement de certaines formes fonctionnelles de coopération ; et la création d'un environnement propice à la libre-circulation des biens, des services, de la main-d'œuvre et du capital » (1989a : 181).

La préoccupation de la Banque et du FMI pour la viabilité à court terme amène ces institutions à préconiser des accords d'intégration partielle par petits groupes de pays, ou une approche par projets. Un fonctionnaire de la Banque qualifie l'approche de la CEA telle que représentée dans le plan d'action de Lagos de proposition du tout ou rien. Il reconnaît la nécessité d'œuvrer pour la constitution de grands ensembles, mais soutient que rien ne devrait empêcher la poursuite d'initiatives de petite et moyenne envergure, dans l'intérim. L'approche progressive préconisée par la Banque mondiale consiste à encourager deux ou plusieurs pays à

poursuivre toute démarche intégrative le plus rapidement possible, dès qu'ils en perçoivent des avantages réciproques.

La Banque plaide pour un appui des bailleurs de fonds dans ce sens, et il n'est donc pas surprenant qu'elle soit l'une des institutions à soutenir l'UEMOA. La Banque mondiale appuie également des initiatives sectorielles multi-pays telles que le Plan d'action sur le bétail, dont l'objectif est de libéraliser le commerce des produits de l'élevage entre le Mali, le Burkina-Faso et la Côte-d'Ivoire.

La Banque considère que les bailleurs de fonds ont un rôle important à jouer dans l'appui de projets ou d'initiatives spécifiques dans plusieurs domaines d'importance régionale, y compris : le transport, l'énergie et les communications ; l'assurance et les banques ; l'éducation et la recherche ; la gestion des ressources naturelles (Banque mondiale, 1989a : 182-188). Les personnes que nous avons interviewées étaient d'avis que les initiatives reposant sur la coopération ainsi que sur la coordination et l'harmonisation des politiques ont de meilleures chances de contribuer à l'intégration des échanges et des marchés des facteurs que les mécanismes préférentiels. Il a été proposé de jumeler l'aide aux projets à la libéralisation commerciale pour compenser les pertes de recettes douanières d'une façon plus durable que ne le permettent les mécanismes de compensation classiques (Samen et Foroutan de la Banque mondiale ; Corsepiuz et Kimaro du FMI).

Cependant, le principal effet de la Banque et du Fonds, en matière d'intégration régionale, résulte probablement des réformes de politiques encouragées par ces institutions, grâce à leurs programmes d'ajustement structurel. Ces programmes comportent presque invariablement la libéralisation du commerce et la dévaluation du taux de change, qui, combinées, entraînent une plus grande ouverture au reste du monde, y compris aux pays voisins. En effet, la libéralisation du commerce rend les importations en provenance des pays voisins plus compétitives dans le pays procédant à l'ajustement, alors que la dévaluation du taux de change accroît la compétitivité de ses exportations. Étant donné le déroulement simultané de programmes d'ajustement structurel dans pratiquement tous les pays de l'Afrique de l'Ouest, il se produit un effet cumulé fort propice à l'intégration régionale. Depuis le changement de parité du franc CFA effectué au début de 1994², toutes les monnaies de l'Afrique de l'Ouest ont maintenant été dévaluées en termes réels par rapport au reste

2. Pour les données sur la dévaluation du taux de change réel dans les pays hors zone franc en Afrique de l'Ouest, voir Banque mondiale, 1994 : 282.

du monde, ce qui rend les produits de la région beaucoup plus compétitifs qu'ils ne l'ont été depuis fort longtemps.

Le rapport de la Banque mondiale sur les perspectives à long terme de l'Afrique est plutôt circonspect sur le rôle de l'ajustement structurel dans la promotion de l'intégration économique régionale. Son analyse de « l'environnement propice » à l'intégration traite plutôt de la libéralisation régionale des échanges, des instruments de financement du commerce régional, de la mobilité de la main-d'œuvre et des capitaux, et de la réduction des barrières réglementaires aux échanges, mentionnant à peine l'ajustement structurel (1989a : 190). La pratique de la Banque mondiale est cependant plus orthodoxe, et des analyses récentes d'économistes de la Banque mondiale reflètent plus clairement cette orthodoxie (Mansoor et Inotai, 1991 : 226-228). La pratique de la Banque et du FMI par rapport à l'intégration économique s'inspire en effet des principes du libre-échange, de la concurrence et des politiques économiques libérales, généralement associés à ces institutions. Tout en appuyant la libéralisation du commerce régional comme première étape d'une libéralisation généralisée, on estime qu'une telle libéralisation ne devrait pas s'accompagner d'un renforcement du protectionnisme à l'égard du reste du monde. Les mécanismes d'échanges préférentiels et la libéralisation du commerce constituent donc des initiatives à entreprendre en parallèle, selon une formule n'autorisant que de faibles tarifs extérieurs et de faibles marges préférentielles, afin de minimiser le détournement des échanges et les pertes d'efficacité économique qui en résultent (Banque mondiale, 1989a : Mansoor et Inotai, 1991). Dans ce contexte, on perçoit l'intégration économique comme un instrument non pas de protection des marchés régionaux, mais d'un commerce plus efficace avec le reste du monde, grâce à l'amélioration de la compétitivité sur les marchés extérieurs³.

L'USAID

Bien que l'USAID participe à des activités tant bilatérales (de pays à pays) que régionales en Afrique, la programmation se fait surtout sur une base bilatérale, à partir des bureaux de l'USAID fonctionnant sur place dans les pays concernés. Les activités régionales en Afrique de l'Ouest

3. Cette position a été éloquemment exprimée par le représentant résident de la Banque mondiale au Sénégal, Elkyn Chaparro, dans son discours à la conférence internationale sur l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest, organisée du 11 au 15 janvier 1993 à Dakar par le Centre de recherches pour le développement international (CRDI).

sont gérées par un groupe relativement restreint siégeant au Bureau pour l'Afrique, à Washington.

Les activités de l'USAID en Afrique sont financées par le Fonds de développement pour l'Afrique (DFA), et son orientation stratégique est précisée dans la présentation de l'USAID au Congrès concernant le DFA pour l'exercice budgétaire 1993 (USAID, 1993). Le document définit quatre « objectifs stratégiques » : une meilleure gestion des économies africaines, le renforcement des marchés compétitifs, l'augmentation à long terme de la productivité et l'amélioration de la sécurité alimentaire. Une nouvelle dimension importante, depuis la mise en place du DFA, est la possibilité d'intégrer l'assistance sectorielle et les activités traditionnelles d'aide alimentaire et aux projets (USAID, 1993), ce qui a permis à l'USAID de s'engager davantage dans la réforme des politiques sectorielles, tout comme la Banque mondiale l'a fait au niveau macro-économique. L'omission de toute référence à l'intégration régionale dans le document du DFA traduit la faible priorité accordée à cette question par l'USAID.

Compte tenu des compressions budgétaires, l'USAID traverse cependant une période de transition et cherche à déterminer l'utilisation la plus efficace des ressources disponibles, ce qui semble avoir produit un plus grand intérêt pour les initiatives régionales.

Les professionnels du Bureau pour l'Afrique que nous avons rencontrés se sont montrés sceptiques au sujet des programmes d'intégration régionale reposant sur des mécanismes d'échanges préférentiels. A l'instar de leurs homologues de la Banque mondiale et du FMI, ils soutiennent que les échanges internationaux pourraient générer de plus grands avantages. Ils précisent que l'USAID ne soutiendrait pas des schémas d'intégration à caractère protectionniste, et ils se méfient de l'argument des industries naissantes défendu par l'UE en faveur de la protection industrielle. Ils doutent que les mouvements africains eux-mêmes veuillent réellement libéraliser les marchés régionaux.

Si l'USAID n'a pas un vaste programme axé sur l'intégration régionale, il appuie néanmoins bon nombre de projets et d'activités à caractère régional. Cela inclut un appui pour des organisations régionales aux objectifs techniques relativement limités, et une vaste gamme d'activités régionales visant à traduire concrètement les quatre « objectifs stratégiques » cités plus haut. Il s'agit notamment de l'appui au plan d'action pour l'élevage (financé conjointement avec la Banque mondiale) et de l'appui à certaines organisations régionales œuvrant dans les domaines de la gestion des ressources naturelles, de la lutte contre la sécheresse et la désertification, de la gestion démographique, et de la lutte contre les endé-

mies, telles que le CILSS, AGRHYMET, l'Institut du Sahel (INSAH), le Centre d'études et de recherche sur la population pour le développement (CERPOD) et la Cellule informelle d'étude et de recherche pour la gestion de l'information sur les échanges (CINERGIE).

L'USAID appuie également le renforcement des capacités régionales et la recherche en matière d'analyse économique, par le biais d'une variété de mécanismes. Ceux-ci incluent, en matière de renforcement des capacités, le Consortium pour la recherche économique en Afrique, le Réseau sur les politiques industrielles et la création de programmes de collaboration dans la formation de troisième cycle en économique. Les initiatives en matière de recherche englobent des travaux sur la réforme monétaire, sur les avantages comparatifs de l'Afrique de l'Ouest (voir la contribution de Stryker *et al.**), sur les courants d'échanges formels et informels entre certains pays, et la recherche de moyens permettant d'appuyer la suppression des barrières commerciales ou de créer de nouvelles opportunités commerciales. En vue de stimuler le développement du secteur privé, l'USAID appuie également un réseau d'hommes d'affaires, en Afrique de l'Ouest.

Le Canada

Le programme d'aide bilatérale du Canada, axé jusqu'ici sur la programmation par pays, semblait avoir subi une réorientation assez radicale depuis la publication, en octobre 1991, de sa vision de l'Afrique du XXI^e siècle, dénommée *Afrique 21*. Le programme *Afrique 21* définit un certain nombre de priorités pour lesquelles il se dégage un consensus au sein de la communauté internationale, et fait de l'intégration régionale un domaine central d'intervention stratégique dans lequel le Canada pourrait jouer un « rôle de catalyseur » (ACDI, 1991 : 2). L'adoption officielle d'*Afrique 21* a conduit à une multiplication d'activités et de réflexions, et à l'élaboration de stratégies régionales pour l'Afrique australe, l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient et l'Afrique de l'Ouest. Dans le cas de l'Afrique de l'Ouest, la réflexion a abouti à la production d'une série de documents de travail dont un sur l'intégration régionale (ACDI, 1992).

Certaines restructurations institutionnelles au sein de l'Agence ont renforcé, parallèlement, sa capacité de réflexion régionale. Un pas important dans ce sens a été fait en 1991, lorsqu'on fusionnait les directions de l'Afrique francophone et anglophone en une seule direction générale pour

l'Afrique et le Moyen-Orient, divisée selon des critères géographiques. Il n'existe à présent qu'une seule direction pour les seize pays de l'Afrique de l'Ouest. La restructuration de la direction de l'Afrique de l'Ouest a également été mise en œuvre. La nouvelle structure prévoit une unité d'analyse stratégique au niveau régional et la répartition du personnel de programme dans quatre divisions, dont l'une chargée des projets régionaux et les trois autres couvrant respectivement les pays du Sahel, un groupe de pays côtiers essentiellement anglophones (le Ghana, le Nigeria, le Togo, le Liberia et la Sierra Leone), et un troisième groupe de pays côtiers francophones (la Côte-d'Ivoire, la Guinée et le Bénin).

La Stratégie régionale pour l'Afrique de l'Ouest, dont le contenu a été approuvé en principe en juin 1994, fournit un cadre régional pour l'élaboration des programmes nationaux devant favoriser une plus grande focalisation sur les questions régionales.

Cependant, la forte orientation de *Afrique 21* sur l'intégration régionale a perdu de plus en plus de vigueur depuis la publication de ce document, surtout pour l'Afrique de l'Ouest. Plusieurs facteurs y ont contribué, y compris l'élection d'un nouveau gouvernement en septembre 1993, le remaniement subséquent des postes des hauts fonctionnaires et les discussions générales au sein de l'Agence.

L'ambivalence actuelle de l'Agence par rapport à l'intégration régionale transparaît clairement dans la stratégie régionale pour l'Afrique de l'Ouest, articulée autour de quatre domaines ou thèmes d'intervention : la croissance économique fondée sur le dynamisme du secteur des exportations ; le changement social et le développement des ressources humaines ; la bonne gouvernance et la démocratie ; et la gestion des ressources naturelles. L'intégration régionale ne fait pas partie de ces thèmes. Elle est tenue d'être un thème sous-jacent et omniprésent dans tous les programmes, mais on la considère encore trop mal ciblée et difficile à mettre en pratique pour faire l'objet d'une programmation précise (ACDI, 1994 : section 6.3.3).

On note une convergence entre l'analyse de l'ACDI et celle exposée par Bourenane dans cet ouvrage, qui préconise une approche à long terme axée sur la construction communautaire et la définition d'objectifs réalisables. Ainsi, pour l'ACDI, « l'intégration régionale formelle et fonctionnelle ne se réalisera certainement pas avant plusieurs années et ne se produira probablement que lorsque les gouvernements se connaîtront mieux et auront établi les bases d'une confiance réciproque, résultant de réalisations et d'efforts communs dans des domaines plus modestes » (ACDI, 1993 : 16). Les efforts de l'ACDI se focaliseront en conséquence sur l'appui au dialogue régional en matière de réforme des politiques, sur l'appui

d'activités aboutissant à des résultats tangibles pour les pays concernés et sur la participation des institutions nationales les plus ouvertes au dialogue avec les partenaires régionaux (ACDI, 1994 : section 6.3.3). Tel qu'il est conçu pour l'Afrique de l'Ouest, le régionalisme de l'ACDI prône la coopération et l'intégration de petits groupes de pays, sur la base d'accords par produit ou d'accords spéciaux entre pays voisins, conformément au principe de l'avantage réciproque, selon le modèle du programme d'action commun du Cross-Border Initiative préconisé par la BAD et la Banque mondiale pour le cas de l'Afrique australe.

On ne peut pas facilement préjuger de l'influence du régionalisme sur la programmation de l'ACDI. La réflexion au sein de l'Agence en ce qui concerne l'Afrique de l'Ouest en particulier, a porté plus sur la notion relativement étroite d'intégration économique (voir en particulier ACDI, 1992) que sur les concepts les plus larges d'intégration et de coopération régionales, utilisés dans le présent ouvrage. Cette vision quelque peu étroite du régionalisme pourrait expliquer certaines réserves au sein de l'Agence. On pourrait cependant facilement concevoir une stratégie régionale accordant une place de choix au régionalisme au sens large du terme, en dépit d'un appui relativement moindre à l'intégration économique dans son acceptation traditionnelle. Une analyse minutieuse de la stratégie régionale pour l'Afrique de l'Ouest suffirait à faire ressortir une multitude de possibilités d'initiatives régionales, non seulement dans le cadre du premier thème, consacré aux échanges, mais également dans le développement des ressources humaines (où des initiatives régionales peuvent être envisagées) et dans la gestion des ressources naturelles (dont la pêche, en particulier).

L'accentuation de la programmation et de la coopération régionales par l'ACDI pourrait l'amener à collaborer plus étroitement avec le Centre de recherches pour le développement international (CRDI), autre institution canadienne qui a fait de l'intégration et de la coopération régionales une priorité. Bien qu'il s'agisse d'une institution de taille relativement modeste, le CRDI est l'un des rares donateurs actifs sur une base strictement régionale et appuyant la recherche au niveau des institutions et des intellectuels africains. Cette démarche a permis au CRDI d'innover dans certains domaines de collaboration régionale en matière de recherche, grâce à des formules d'appui institutionnel et de constitution de réseaux.

L'ACDI pourrait également collaborer avec d'autres organismes d'aide internationale. Sa perception de l'intégration économique, telle que présentée dans un document de travail de 1992 (ACDI 1992), n'est pas radicalement différente de celle de la Banque mondiale ou d'autres bailleurs de fonds. L'ACDI appuie la libéralisation des échanges régionaux et des

mouvements de facteurs, tout en exprimant la mise en garde habituelle concernant l'importance des politiques commerciales libérales. Elle met également l'accent sur la nécessité d'une harmonisation des politiques. Dans ce cas, la priorité pour l'ACDI est la nécessité de dispositions monétaires stables entre l'UEMOA et le Nigeria, comme le préconise Bach*. L'ACDI recommande enfin, comme les autres, une approche pragmatique et progressive, et accorde son appui au projet de l'UEMOA et à l'initiative Cissokho, soutenus par la France et d'autres bailleurs de fonds (ACDI, 1992).

Quel rôle pour les bailleurs de fonds ?

Certaines caractéristiques des bailleurs de fonds font d'eux des acteurs largement incontournables dans le domaine de l'intégration régionale. Il s'agit d'abord et évidemment de l'accès qu'ils détiennent aux ressources financières. L'importance du financement extérieur est particulièrement aiguë dans les projets d'envergure régionale, à cause de l'absence d'une base de financement autonome à ce niveau. Si les organismes d'aide internationale sont au niveau national une source supplémentaire de revenus par rapport à la fiscalité nationale, ils deviennent, au niveau régional, presque la seule voie viable de financement.

Les bailleurs de fonds ont, en second lieu, une approche très opérationnelle. Peuplés de technocrates ayant des budgets à dépenser et déconnectés du pouvoir politique des États de par leur rôle d'agents extérieurs, ils sont à la recherche d'approches avant tout pragmatiques et concrètes, que l'on retrouve dans leurs stratégies d'intervention.

Ils ont en commun enfin une approche fortement axée sur les marchés et les politiques économiques libérales, dont les origines se repèrent sans difficulté dans l'idéologie économique dominante des pays représentés par cette communauté. Indépendamment des lacunes que certains attribueront à une telle approche comme stratégie de développement à long terme, elle est fondamentalement indispensable à l'intégration économique régionale fondée sur la libéralisation des échanges et les flux sans entrave des facteurs.

Certaines aires d'intervention se prêtent néanmoins mieux à l'appui extérieur que d'autres, et on retrouve ainsi une importante distinction entre les concepts de coopération et d'intégration régionales, dans le dialogue

des bailleurs de fonds. La coopération régionale est généralement plus ponctuelle, impliquant un engagement plus limité des intervenants dans le temps. Elle implique des efforts de collaboration volontaires entre pays voisins adoptant des formules flexibles, au cas par cas, dans l'intérêt mutuel des pays participants (Berg, 1991 ; Brah *et al.*, 1993 : 31-32 ; Bourrenane*). En comparaison, l'intégration régionale est une formule plus exigeante et contraignante, puisqu'elle implique, outre la coopération, un certain partage de la souveraineté des pays participants. Elle suppose donc un important engagement politique des pays participants, dès le départ.

Cette distinction permet de mieux apprécier ce que les organismes d'aide internationale peuvent ou ne peuvent faire en appui à l'intégration ou à la coopération régionales. Si les bailleurs de fonds peuvent fournir le financement nécessaire à la poursuite des projets de coopération régionale, ils ne peuvent pas facilement obliger les pays à céder leur souveraineté sur leurs propres affaires, comme l'implique l'intégration régionale. La tendance des bailleurs de fonds serait, ainsi, à se retirer de certains domaines d'activité, au profit d'initiatives de type coopératif, en l'absence d'une volonté politique suffisante de la part des gouvernements africains eux-mêmes. C'est en effet ce que l'on observe dans la pratique, et cette pratique n'évoluera vraisemblablement guère dans le sens contraire en l'absence d'une ferme volonté des États de résoudre le problème de la supranationalité.

Les organismes d'aide internationale s'intéressent, malgré leur caractère d'agents extérieurs, aux politiques économiques. Le contrôle qu'ils exercent sur les ressources financières importantes leur fournit un puissant levier de conditionnalité, appliqué avec de moins en moins de réserve dans le contexte des programmes d'ajustement structurel.

La conditionnalité de ces programmes implique évidemment une perte de souveraineté des États concernés, et la question se pose de savoir si ce genre de conditionnalité ne pourrait pas s'étendre au plan régional. Certains auteurs soulignent les avantages qu'offrirait une plus grande coordination des projets d'ajustement structurel et un plus grand effort d'adaptation des réformes des politiques aux besoins de l'intégration régionale (Berg, 1991 ; Hugon, 1991b ; BAD, 1993 ; Daddieh, 1994). Cette option semble de plus en plus intéresser les bailleurs de fonds voulant appuyer l'intégration régionale. En effet, la Banque africaine de développement a consacré une partie majeure de son rapport sur le développement en Afrique de 1993 à cette question. La collaboration étroite des donateurs et de la BCEAO dans le projet UEMOA peut également être interprétée dans ce sens, et on reconnaît l'empreinte des institutions internationales d'ajustement structurel dans les mécanismes de surveillance multilatérale et de

sanctions prévus pour l'harmonisation des politiques économiques, qui font l'originalité du projet UEMOA (Ghymers, 1994). La grande déficience de l'UEMOA sur ce plan est de se limiter aux pays de langue francophone, puisqu'on retrouve surtout entre pays anglophones et francophones les plus grands besoins d'harmonisation des politiques économiques (voir la contribution de Bach*). Les donateurs pourraient trouver un rôle très positif à jouer en étendant leurs efforts d'harmonisation des politiques au-delà des frontières actuelles de l'UEMOA.

Divergences et convergences

Les bailleurs de fonds se doivent dans tous les cas de figure d'agir en tant que partenaires des institutions et des gouvernements africains. Or, le point de vue africain peut diverger de celui des bailleurs de fonds. Le point de vue africain sur l'intégration régionale est représenté d'abord par les institutions régionales telles que la CEA, l'OUA et la BAD, pour l'Afrique dans son ensemble, ou la CEDEAO, la CEAO et la BCEAO, dans le cas précis de l'Afrique de l'Ouest. Il est également exprimé par des responsables et des fonctionnaires gouvernementaux et par les groupes sociaux. En règle générale, et pour des raisons liées naturellement à leur mandat, les institutions régionales se fixent des objectifs plus vastes pour l'intégration régionale que les gouvernements nationaux ou les institutions donatrices. Ainsi, le point de vue des bailleurs de fonds, qui se rapproche le plus souvent des objectifs de coopération régionale que d'intégration régionale, risque d'être plus rapproché de celui des gouvernements nationaux ou des institutions civiles que de celui des institutions régionales. Les institutions régionales sont néanmoins d'une importance particulière, en tant que porte-parole de l'intégration régionale, et il est donc pertinent de s'interroger sur la cohérence ou non des points de vue entre les bailleurs de fonds et ces institutions régionales.

Traité d'Abuja ou géométrie variable ?

La principale divergence entre les bailleurs de fonds et les institutions régionales africaines réside dans le degré d'optimisme manifesté sur les possibilités de mise en œuvre du traité d'Abuja qui demeure, pour les institutions africaines, le principal cadre de référence, alors que les bailleurs

de fonds fondent, à quelques nuances près, peu d'espoir dans l'aptitude des programmes envisagés sous les auspices du traité d'Abuja à ouvrir la voie.

Cette divergence se fait sentir dans la réaction des institutions africaines face à la notion de géométrie variable que tous les bailleurs de fonds épousent sous une forme ou une autre. Si les institutions africaines accueillent favorablement le nouvel appui apporté par la communauté des bailleurs de fonds à l'intégration et à la coopération régionales, elles éprouvent en revanche des réticences quant à l'accent mis sur les formes peu systématiques de coopération régionale reposant sur des bases pragmatiques et *ad hoc* (CEA, 1993 ; London, 1993). La CEA considère que l'approche reposant sur la géométrie variable distrait les Africains de leurs efforts de création d'espaces régionaux intégrés et de construction d'institutions efficaces, dans la mesure où elle complique les tentatives des chefs d'État africains de consolider les nombreux programmes d'intégration existant en un nombre limité de communautés importantes et unies.

Les différences qui séparent les donateurs des institutions régionales sur cette question étaient manifestes lors des discussions de la Coalition mondiale pour l'Afrique à la réunion de Cotonou de juin 1993, comme le montre cette citation du rapport du coprésident de la réunion (CMA, 1993) :

Les divergences de vue et de domaines de discussion ont opposé ceux (comme la BAD, l'OUA, la CEA) qui soulignent que le traité d'Abuja et sa mise en œuvre constituent la voie à suivre, en tant qu'expression de la volonté et des intentions des pays africains, et que les donateurs devraient donc tenir compte de la voie choisie par l'Afrique dans leur approche de l'appui à l'intégration en Afrique ; et d'autres groupes (dont de nombreux donateurs et institutions) qui estiment que l'intégration doit être menée de manière pragmatique du bas vers le haut, les pays ayant des objectifs et des intérêts communs évoluant plus vite et allant plus loin dans ce domaine, les autres devant le rattraper plus tard [Traduction libre].

Les institutions africaines se méfient particulièrement du projet de l'UEMOA et de son équivalent en Afrique centrale, la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), comme le montre le rapport sur le développement en Afrique de la BAD (1993), qui faisait état de « graves préoccupations » au sujet des retombées éventuelles de ces initiatives pour l'avenir du traité d'Abuja ou des communautés économiques existantes dans ces régions (BAD, 1993 : 166).

Comme le souligne London dans un document rédigé pour le compte de la BAD (London, 1993 : 9) :

Si les États membres les plus développés d'une communauté économique agissent sur des décisions auxquelles les autres membres n'ont pas pris part, la stratégie de la géométrie variable peut devenir une stratégie de désintégration, divisant la communauté en deux, puisque les autres États membres de la communauté n'auront que deux options : de mettre en œuvre les décisions prises par le « noyau de la communauté » ou de suivre une direction plus conforme à leurs intérêts communs. La stratégie de la géométrie variable est particulièrement préoccupante lorsque l'avance des pays formant le noyau de la communauté dépend d'une impulsion extérieure. En effet, une stratégie d'intégration ne peut vraisemblablement pas réussir si le leadership n'en provient pas des États membres de cette communauté [Traduction libre].

Ces préoccupations n'ont cependant pas empêché des institutions africaines de lancer ou de soutenir de nouvelles initiatives assimilables aux principes de la géométrie variable, comme le démontrent le rôle central de la BCEAO dans le cas de l'UEMOA, ou le soutien de la BAD en faveur du projet Cross-Border Initiative en Afrique australe et orientale. D'ailleurs, même l'OUA a exprimé son appui au Cross-Border initiative. La précaution dont les institutions africaines font preuve n'est donc pas de nature obstructive, pour peu que les efforts appropriés soient consentis pour résoudre les préoccupations à long terme des différents intervenants.

Libéralisation ou protectionnisme ?

Des divergences se font sentir également au niveau des politiques commerciales, car les institutions africaines sont, de manière générale, plus protectionnistes que les bailleurs de fonds. Les positions les plus tranchées du côté des bailleurs de fonds sont celles du FMI, de la Banque mondiale et de l'USAID, pour qui la plus grande priorité est l'ajustement structurel soutenu menant à la libéralisation générale des échanges, comme instrument le plus efficace de promotion des échanges mondiaux et régionaux. L'orientation récente de ces bailleurs de fonds est ainsi d'appuyer des mécanismes ou des projets favorisant la création des échanges plutôt que leur détournement. On retrouve à l'autre extrême la CEA, pour qui l'orientation libérale des institutions internationales a tendance à renforcer le rôle traditionnel de l'Afrique comme producteur de

produits primaires dans la division internationale du travail et, par conséquent, son extraversion économique exagérée. Elle s'attaque ainsi aux programmes d'ajustement structurel du FMI et de la Banque mondiale, qu'elle considère comme incapables de restructurer véritablement les bases des économies africaines (CEA, 1991). Comme le souligne Berg, l'approche de la CEA en matière d'intégration régionale continue à préconiser une forte dose de planification économique, accordant une place de choix à l'industrie lourde (Berg, 1991 ; CEA, 1993).

Il est cependant devenu redondant de poursuivre la discussion sur certains points. En particulier, la libéralisation commerciale, dans le cadre des PAS ou d'autres réformes, est déjà en cours et va se poursuivre. Il ne s'agit plus de savoir s'il faut libéraliser ou revenir aux modèles préférentiels d'intégration régionale, mais plutôt de savoir comment libéraliser pour mieux desservir les marchés régionaux, ou assurer la diversification des économies nationales et la compétitivité dans un contexte économique libéral. Ces objectifs seraient bien servis par une plus grande coordination et une certaine réorientation des PAS, pouvant être encouragés par les institutions régionales.

Leçons de l'expérience

L'expérience démontre que l'intégration peut se faire selon différents cheminements, et on constate en Afrique un certain succès au niveau de schémas régionaux fondés sur des approches très différentes. On retrouve ainsi, en faisant l'inventaire des quelques succès relatifs les plus souvent cités dans le domaine de l'intégration régionale : deux projets axés sur les échanges, la CEAO et la ZEP (devenu COMESA, Marché commun de l'Afrique australe et orientale, en 1994) ; les programmes d'intégration monétaire de la zone franc ; et l'approche « projet de développement » adoptée par la SADC. Les succès de ces différents programmes sont certes relatifs, mais on y compte : le succès de la CEAO à développer le commerce régional dans les années 1970 ; un degré de succès dans la mise en œuvre d'une Chambre de compensation multilatérale chargée du règlement des paiements dans le cas de la ZEP (Lipumba et Kasekende, 1991 : 240 ; London, 1993 : 3) ; la stabilité économique exceptionnelle de la zone franc (voir la contribution de Medhora*) ; et le succès de la SADC à mobiliser d'importantes ressources à l'appui des projets d'infrastructures.

Or, ces différents mécanismes doivent leurs origines à des intérêts et à des acteurs très différents. La CEAO a été inspirée par des calculs poli-

tiques liés à la survie de la francophonie en tant qu'entité sociopolitique et économique, et par les intérêts des parties prenantes (telles que la France et la Côte-d'Ivoire) pour le maintien de leurs sphères d'influence. Les unions monétaires de la zone franc sont, de leur côté, des prolongements de la période coloniale, qu'on a adaptés pour les besoins de la période postcoloniale, tout en conservant les avantages de la convertibilité. La ZEP est le produit de la réflexion de la CEA et l'un des cinq projets d'intégration parrainés par cette institution. Enfin, les origines de la SADC remontent aux années de lutte contre le système de l'apartheid des pays de la ligne de front. Il est encourageant que tous ces schémas ayant des origines, des promoteurs, des perspectives, des priorités et des sponsors internes et externes aussi variés aient enregistré un certain succès.

Cependant, tous ces succès ont comme dénominateur commun un appui substantiel des donateurs extérieurs, qu'il s'agisse des Européens et de la France, dans le cas de la CEA et de la zone franc, de la Banque mondiale et d'autres dans le cas de la Chambre de compensation de la ZEP, et de toute la communauté des bailleurs de fonds dans le cas de la SADC. A eux seuls, les pays africains n'ont en aucun cas pu mobiliser les ressources financières nécessaires à la réalisation de l'intégration et de la coopération régionales. Aussi, l'augmentation de l'appui des donateurs paraît-elle nécessaire à la réalisation de progrès importants.

Pour une meilleure concertation des efforts

La question qui se pose est de savoir comment assurer une plus grande convergence des perspectives des différents intervenants dans la construction de l'intégration régionale à long terme. On peut prendre comme point de départ que le pragmatisme à court terme des bailleurs de fonds en faveur de la géométrie variable et les ambitions à long terme du traité d'Abuja ne sont pas obligatoirement antinomique, à condition que la mise en application de l'un ne soit pas conçue à l'exclusion de l'autre. Par ailleurs, le consensus croissant en faveur du libéralisme économique devrait permettre un meilleur dialogue entre des acteurs se trouvant de plus en plus sur la même longueur d'onde, à quelques nuances près.

La nécessité d'un plus grand appui des bailleurs de fonds en faveur des infrastructures régionales et des projets connexes est communément admise également. Le cas de la SADC est le plus souvent cité en exemple de réussite sur ce plan, mais on pourrait tout autant faire valoir les réalisations en matière de transport et de télécommunications au sein de la

CEDEAO. La part de l'aide effectivement allouée aux projets régionaux demeure néanmoins très modeste. La proportion de l'aide attribuée à des projets de développement régionaux n'excède probablement dans aucun cas la proportion de 10 % prévue par le Fonds européen de développement (FED) pour 1991-1995 (Lomé IV). Or, cette prévision est elle-même plutôt optimiste, compte tenu de la lenteur habituelle des décaissements de fonds du FED destinés aux projets régionaux. On décèle néanmoins une certaine tendance à la hausse, puisque les chiffres comparables du FED dans le cadre de Lomé II et III n'étaient respectivement que de 7 et 1,5 % (Hugon, 1992 : 12). Pour ce qui est d'autres bailleurs de fonds, la part des prêts alloués aux projets régionaux dans les années 80 était de l'ordre de 2,3 % pour la BAD ; de 3 % pour la Caisse centrale de coopération économique ; et de moins de 1 % pour la Banque mondiale (Hugon, 1992 : 205-207).

Les institutions régionales pourraient être plus agressives en encourageant les donateurs à appuyer des projets de coopération régionale. Comme le précisent Brah *et al.* (1993), cela recouvre une vaste gamme de possibilités : « création de pôles d'excellence régionaux, programmes régionaux de lutte contre l'onchocercose, infrastructures régionales de transport, initiatives régionales de lutte contre les nuisibles, gestion régionale des ressources naturelles telle que les fleuves, exploitation de réserves de pétrole et de gaz naturel à l'échelle régionale, partage régional des ressources hydro-électriques, etc. ». Les gouvernements, comme les institutions régionales, devraient reconnaître la particularité de la problématique régionale en ce qui concerne le besoin de financement extérieur, et préconiser la priorisation des projets régionaux par les donateurs, et la programmation de l'aide sur une base sous-régionale, de préférence à une approche par pays ou par projets.

Il n'y a pas de désaccord fondamental entre la communauté des bailleurs de fonds et les institutions africaines concernant le diagnostic des problèmes rencontrés en matière d'intégration⁴. Il est admis, de part et d'autre, que l'intégration régionale a échoué en Afrique, et en Afrique de l'Ouest en particulier, comme le montre la communication de Bundu* ou celle de la CEA exposée lors de la conférence organisée par le CRDI à Dakar en 1993 (CEA, 1993).

4. On retrouve aisément ce consensus dans les analyses des agences donatrices et des institutions africaines ou les travaux d'intellectuels sur l'intégration régionale en Afrique (Banque mondiale, 1989a : 149 ; Ndiaye, 1990 : 36 ; Okolo et Wright, 1990 ; Ravenhill, 1990 ; OCDE, 1992a : 2 ; Camara, 1993 ; London, 1993 ; Daddieh, 1994).

La nécessité d'un plus grand engagement de la société civile dans le processus d'intégration régionale est communément admise également. Les bailleurs de fonds se sont tous prononcés sur la question, et la CEDEAO, malgré son caractère d'institution régionale traditionnelle créée et dirigée par les chefs d'État, joue un rôle actif de promotion et de soutien de plusieurs associations régionales (Bundu*). On convient de part et d'autre qu'il y a beaucoup à faire dans ce domaine pour asseoir la réussite à long terme de l'intégration régionale.

Comme le propose Bourenane*, le défi majeur est d'élaborer une approche dynamique en mesure de créer et de soutenir l'impulsion politique de l'intégration régionale à long terme. Sur ce plan, la communauté des bailleurs de fonds est vraisemblablement sur la bonne voie en poursuivant une approche pragmatique, axée sur la coopération régionale et la géométrie variable. Il faudrait cependant jumeler à cette approche du court terme une approche visant à établir les jalons de l'intégration régionale à long terme souhaitée par la CEA et par d'autres institutions africaines. Les bailleurs de fonds devraient ainsi s'assurer de la cohérence des solutions pragmatiques à court terme qu'ils préconisent avec les visions à long terme de leurs partenaires africains. Ils doivent, de surcroît, le faire de façon perceptible et éviter de donner l'impression de vouloir passer à côté des ambitions africaines.

On pourrait utilement faire appel à certains instruments conceptuels de l'UE dans l'élaboration d'une telle stratégie. Il s'agit des concepts d'élargissement, d'approfondissement et d'extension des schémas d'intégration régionale. On entend par élargissement l'ajout de nouveaux membres au noyau initial. L'approfondissement signifie le passage à un niveau d'intensité plus grand de coopération ; en matière de politique gouvernementale, par exemple, l'approfondissement entraînerait une progression allant de l'échange d'informations à la formulation de politiques communes, en passant par l'harmonisation des politiques. L'extension renvoie à la multiplication des domaines couverts : politique commerciale, politique monétaire, gestion de l'environnement, etc. (CCE, 1993 : 15). Il devrait être possible d'approcher l'intégration régionale de façon graduelle le long de chacune de ses trois dimensions.

Le processus d'intégration économique doit ainsi être entretenu d'une phase de développement à l'autre, en allant du plus petit au plus grand ordre d'interaction, d'engagement, d'attachement émotionnel et de transfert de loyauté au niveau des leaders, des élites et des citoyens, pour arriver à une volonté croissante de partage de souveraineté nationale. L'accent mis sur les approches stratégiques permettant d'effectuer ce genre de transition devrait atténuer certaines différences entre les acteurs engagés dans

le débat sur l'intégration régionale, en portant le débat à un niveau supérieur.

Conclusion

Il s'impose, dans cette démarche, un dialogue approfondi entre bailleurs de fonds et leaders africains – comme celui que favorise la Coalition mondiale pour l'Afrique – pour procurer une plus grande convergence entre les aspirations des institutions et des leaders africains et les projets poursuivis par la communauté des bailleurs de fonds. Les institutions africaines sont appelées à relever le défi posé par les nouvelles réflexions de la communauté des donateurs, qui accorde la préférence aux approches coopératives flexibles à dimensions multiples entre États limitrophes, par opposition aux espaces macrorégionaux recommandés par la CEA. Si certains responsables de la CEA sont réticents face à ce nouveau défi extérieur, d'autres institutions africaines semblent plus tolérantes à l'égard des approches nouvelles. En fin de compte, la coexistence de perspectives différentes est inévitable et souhaitable, compte tenu de la diversité de l'Afrique elle-même, jusqu'à ce qu'une approche ou une combinaison d'approches émergent comme instruments les plus efficaces pour constituer un espace économique continental intégré.

Bibliographie

- ACDI (AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL), 1991, *Afrique 21 : une vision de l'Afrique pour le XXI^e siècle*, Hull (Québec, Canada), Direction générale de l'Afrique et du Moyen-Orient.
- 1992, « Intégration régionale », Chapitre E d'une série d'études de base pour fins de discussion pour les réunions du 22, 26 et 27 mai 1992, en préparation du cadre stratégique pour l'Afrique de l'Ouest, Hull (Québec, Canada), Direction générale de l'Afrique et du Moyen-Orient.
- 1993, *Africa 21 : Into Year Two*, Hull (Québec, Canada), Direction générale de l'Afrique et du Moyen-Orient.
- 1994, *Proposition d'un cadre stratégique régional pour l'Afrique de l'Ouest*, Hull (Québec, Canada), Direction générale de l'Afrique et du Moyen-Orient, juin.

- AGOSTINO Victoire d', 1993, « The regional integration initiative underway in Eastern and Southern Africa », note d'information produite pour le Club du Sahel, Paris, 17 nov.
- AYELE Negussay, 1985, « Kwame Nkrumah and the Lagos Plan of Action », dans Adedeji, Adebayo et Shaw Timothy M. (dir.), *Economic Crisis in Africa : African Perspectives on Development Problems and Potential*, Boulder (Colorado), Lynne Rienner Publishers, pp. 47-58.
- AZIZ Aslam, 1993, « A European View of the Opportunities and Prospects for Regional Integration in Africa », exposé présenté lors de la conférence internationale sur l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest (11-15 janvier 1993), Dakar, Centre de recherches pour le développement international.
- BACH Daniel, 1993, « Régionalisme francophone ou régionalisme franco-africain ? », dans Bach Daniel et Kirk-Green Anthony (dir.), *État et société en Afrique Francophone*, Paris, Economica.
- BAD (BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT), 1993, « L'intégration économique et l'ajustement structurel en Afrique » dans *Rapport sur le développement en Afrique*, seconde partie, Abidjan, BAD.
- BANQUE MONDIALE, 1989a, « Intégration et coopération régionale : des paroles aux actes », dans *L'Afrique subsaharienne : de la crise à une croissance durable*, Washington (D. C.), Banque mondiale, pp. 177-193.
- 1989b, *Intra-Regional Trade in Sub-Saharan Africa*, Vol. I. Africa Region Technical Department, Washington (D. C.), Banque mondiale.
- 1994, *L'ajustement en Afrique : réformes, résultats et chemin à parcourir*, New York, Oxford University Press.
- BANQUE MONDIALE-BCEAO (BANQUE CENTRALE DES ÉTATS DE L'AFRIQUE DE L'OUEST), 1992, *Réforme des politiques de commerce extérieur et établissement d'une union douanière dans les pays de l'UMOA : rapport préliminaire*, non publié.
- BCEAO, 1993, « L'expérience et le rôle de la BCEAO en matière d'intégration sous-régionale : perspectives d'union économique envisagée au sein de l'UMOA », exposé présenté lors de la conférence internationale sur l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest (11-15 janvier 1993), Dakar, Centre de recherches pour le développement international.
- BENOIST DE, 1993, « L'intégration de l'Afrique occidentale française aurait-elle pu être irréversible ? », exposé présenté lors de la conférence internationale sur l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest (11-15 janvier 1993), Dakar, Centre de recherches pour le développement international.
- BERG Elliot, 1991, « Strategies for West African Economic Integration : Issues and Approaches », préparé pour le Club du Sahel, Organisation de coopération et de développement économique, décembre.
- BRAH Mahamane, PRADELLE Jean-Marc et AGOSTINO Victoire d', 1993, « Coopération et intégration régionales en Afrique de l'Ouest : contribution à la connaissance à partir des travaux entrepris dans le cadre du CILSS/Club du Sahel/Cinergie », Paris, Club du Sahel.

- CAMARA Laye, 1993, « La contribution du groupe de la Banque africaine de développement dans la réalisation de l'intégration économique et son rôle dans la mise en œuvre du traité d'Abuja instituant le Marché commun africain », exposé présenté lors de la conférence internationale sur l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest (11-15 janvier 1993), Dakar, Centre de recherches pour le développement international.
- CCE (COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES), 1990a, « The Experience of the European Community », dans *Background Papers: The Long-Term Perspective Study of Sub-Saharan Africa*, vol. 4, Washington (D.C.), Banque mondiale, pp. 61-66.
- 1990b, *Lome IV Regional Cooperation Programming*, Bruxelles, 13 juin.
- 1990c, « Allocution de M. M. Marin, vice-président de la Commission des Communautés européennes », présentée à la conférence de Maastricht (Pays-Bas) sur l'Afrique subsaharienne, 3 juillet.
- 1991, *Regional Cooperation and Integration in Sub-Saharan Africa: Basic Issues for an Action Programme*, Bruxelles, 14 octobre.
- 1992a, « Regional Integration and Structural Adjustment », exposé présenté lors de l'atelier intitulé Workshop on the promotion of regional cooperation and integration in Sub-Saharan Africa (26-28 février 1992), Florence, European University Institute.
- 1992b, « European Community Perspectives on Regional Integration among Developing Countries », note d'information pour examen lors de la réunion informelle du DAC (27-28 avril 1992).
- 1992c, « Promoting Regional Cooperation and Integration in Sub-Saharan Africa », exposé présenté lors de la seconde réunion du comité consultatif du GCA (8-9 mai 1992), Kampala (Ouganda).
- 1993, « Outline of a Programme of Action to Promote Regional Integration and Cooperation in Sub-Saharan Africa », exposé présenté lors de la réunion ministérielle du GCA (9-11 juin, Cotonou, Bénin), Washington (D.C.), Coalition mondiale pour l'Afrique (Document GCA/AC.3/NO.9/06/1993).
- CEA (COMMISSION ÉCONOMIQUE DES NATIONS UNIES POUR L'AFRIQUE), 1991, « African Alternative Framework to Structural Adjustment Programmes for Socio-Economic Recovery and Transformation: A Popular Version », Addis-Abeba (Éthiopie), CEA.
- 1993, « L'Intégration économique en Afrique, situation et perspective: le point de vue de la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique », exposé présenté lors de la conférence internationale sur l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest (11-15 janvier 1993), Dakar, Addis-Abeba, CEA (Document E/ECA/CM.17/2).
- CMA (COALITION MONDIALE POUR L'AFRIQUE), 1992, *Workshop on the Promotion of Regional Cooperation and Integration in Sub-Saharan Africa*, conférence organisée par l'European University Institute (26-28 février 1992), Florence, Commission des Communautés européennes.

- 1993, *Co-Chairmen's Report*, Rencontre de la CMA (Cotonou, Bénin, 9-11 juin, 1993), Washington (D.C.), CMA (Document GCA/AC.3/CCR NO.003/06/1993).
- CONABLE Barber B., 1991, *Reflections on Africa: The Priority of Sub-Saharan Africa in Economic Development*, Washington (D.C.), Banque mondiale.
- DADDIEH Cyril K., 1994, « Structural Adjustment Programmes (SAPs) and Regional Integration: Are they compatible or mutually exclusive? », dans Mengisteab Kidane et Logan Bernard (dir.), *Beyond Economic Liberalization in Africa: Structural Adjustment and the Alternatives*, Londres, Zed Press.
- DIOP Momar et LAVERGNE Réal, 1994, « L'intégration régionale en Afrique de l'Ouest: résultats de la conférence internationale organisée par le CRDI à Dakar, du 11 au 15 janvier 1993 », Ottawa (Canada), CRDI.
- FOROUTAN Faezeh, 1993, « Regional Integration in Sub-Saharan Africa: Past Experience and Future Prospects », exposé présenté lors de la conférence intitulée World Bank and CEPR Conference on New Dimensions in Regional Integration (2-3 avril 1992), dans Melo Jaime de et Panagariya Arvind (dir.), *New Dimensions in Regional Integration*, New York, Cambridge University Press.
- FRANCE, MISSION DE COOPÉRATION ET D'ACTION CULTURELLE, 1993, « L'intégration régionale à travers les espaces économiques et financiers », exposé présenté lors de la conférence internationale sur l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest (11-15 janvier 1993), Dakar, Centre de recherches pour le développement international.
- GHYMERS C., 1994, *Note de présentation de traité de l'Union économique et monétaire ouest-africaine*, Bruxelles, Commission européenne, Direction générale des affaires économiques et financières, Direction de la surveillance de l'économie communautaire (Document II 1103/94-FR, 7 février).
- GROUPE JEUNE AFRIQUE, 1994, *UEMOA: l'intégration sur les rails*, Paris, Groupe Jeune Afrique, juillet.
- HUGON Philippe, 1991a, « Introduction », dans Hugon P. et Coussy J. (dir.), *Intégration régionale et ajustement structurel en Afrique subsaharienne*, Paris, Ministère de la Coopération et du Développement, pp. 9-15 (Études et documents).
- 1991b, « Les programmes d'ajustement structurel et les différentes formes d'intégration régionale », dans Hugon P. et Coussy J. (dir.), *Idem*, pp. 195-227.
- JAYCOX Edward V. K., 1992, *The Challenges of African Development*, Washington (D.C.), Banque mondiale.
- LANGHAMMER Rolf J. et HIEMENENZ Ulrich, 1991, *Regional Integration Among Developing Countries: Survey of Past Performance and Agenda for Future Policy Action*, Washington (D.C.), Trade Policy Division, Banque mondiale.
- LARBI George, 1992, « Structural Adjustment Programmes in Sub-Saharan Africa: Prospects and Problem for Economic Integration in West Africa », présenté lors de la conférence internationale sur l'intégration régionale en Afrique de

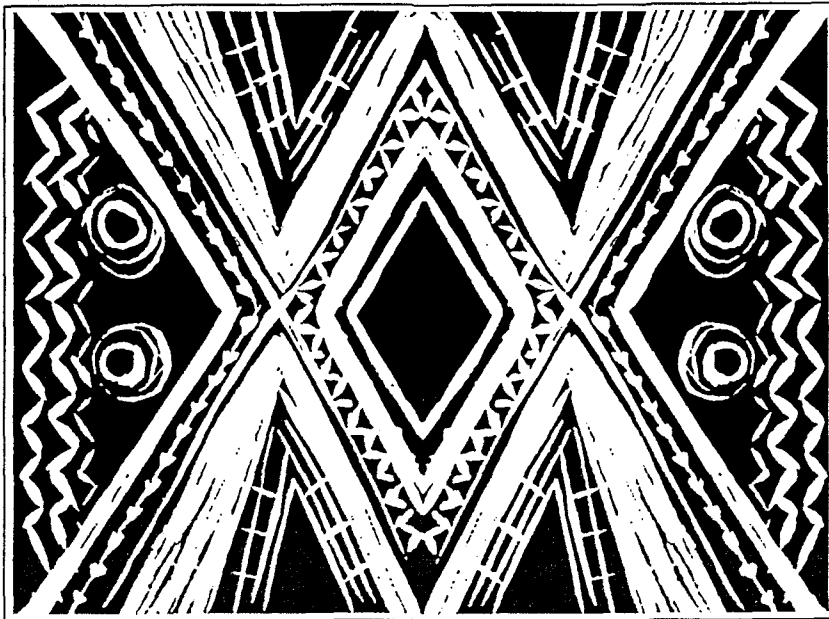
l'Ouest (11-15 janvier 1993), Dakar, Centre de recherches pour le développement international.

- LAVERGNE Réal, 1989, « The Determinants of Canadian Aid Policy », dans Stokke Olav (dir.), *Western Middle Powers and Global Poverty: The Determinants of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden*, Uppsala (Suède), Scandinavian Institute of African Studies, Norwegian Institute of International Affairs, pp. 33-89.
- 1993, « Regional Integration in West Africa : A Background Paper for IDRC'S Research Front on Regional Integration in West Africa », exposé présenté lors de la conférence internationale sur l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest (11-15 janvier 1993), Dakar, Centre de recherches pour le développement international.
- LIPUMBA Nguyuru H.I. et KASEKENDE Louis, 1991, « The Record and Prospects of the Preferential Trade Area for Eastern and Southern African States », dans Chhibber Ajay et Fischer Stanley (dir.), *Economic Reform in Sub-Saharan Africa, A World Bank Symposium*, Washington (D.C.), Banque mondiale, pp. 217-232.
- LONDON Anselm, 1993, « Promoting Regional Economic Cooperation and Integration in Africa », exposé présenté lors de la réunion ministérielle du GCA (9-11 juin, Cotonou, Bénin), Washington (D.C.), Coalition mondiale pour l'Afrique (Document GCA/AC.3/NO.8/06/1993).
- MANSOOR Ali et INOTAI Andras, 1991, « Integration Efforts in Sub-Saharan Africa : Failures, Results and Prospects : A Suggested Strategy for Achieving Efficient Integration », dans Chhibber Ajay et Fischer Stanley (dir.), *Economic Reform in Sub-Saharan Africa, A World Bank Symposium*, Washington (D.C.), Banque mondiale, pp. 217-232.
- NDIAYE Babacar, 1990, « Prospects for Economic Integration in Africa », dans Anyang Nyong'o P. (dir.), *Regional Integration in Africa : Unfinished Agenda*, Nairobi, Academy Science Publishers, pp. 35-41.
- OCDE (ORGANISATION POUR LA COOPÉRATION ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES), 1990, « Frame of Reference for Future DAC Work on Co-operation and Regional Integration ».
- 1992a, « Regional Co-operation in Developing Countries », article d'information pour la réunion de préparation sans caractère officiel, 27-28 avril.
- 1992b, « The New Regional Initiatives and Roles for Development Co-operation », note soumise par le Secrétariat pour considération par le Comité d'aide au développement lors de sa conférence, 15-16 septembre.
- OKOLO J.E. et WRIGHT S. (dir.), 1990, *West African regional cooperation and development*, Boulder (Colorado), Westview Press.
- OTIENO John W., 1990, « The Experience of the African Development Bank in Financing Regional Integration Projects in Africa », dans Anyang' Nyong'o P. (dir.), *Regional Integration in Africa : Unfinished Agenda*, Nairobi (Kenya), Academy Science Publishers, pp. 35-41.

- OUA (ORGANISATION DE L'UNITÉ AFRICAINE), 1981, *Lagos Plan of Action for the Economic Development of Africa, 1980-2000*, Genève, Institut international d'études sociales.
- RAVENHILL John, 1990, « Overcoming Constraints to Regional Cooperation in Africa : Coordination Rather than Integration ? », dans *Background Papers : The Long-Term Perspective Study of Sub-Saharan Africa*, vol. 4, Washington (D.C.), Banque mondiale, pp. 81-85.
- SCHREURS Rik, 1993, « L'Eurafrrique dans les négociations du traité de Rome, 1956-1957 », *Politique africaine*, vol. 49, pp. 82-92, mars.
- UEMOA (UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE OUEST-AFRICAINE), 1994, *Traité de l'Union économique et monétaire ouest-africaine*, signé par les chefs d'État et de gouvernement de l'UMOA à Dakar lors de la conférence des chefs d'État et de gouvernement, 10-11 janvier, ratifié en juillet, Dakar, BCEAO.
- USAID (AGENCE DES ÉTATS-UNIS POUR LE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL), 1993, *Congressional Presentation Overview Development Fund for Africa, Fiscal Year 1993*, miméographié.
- WILSON Ernest J., 1993, « French Support for Structural Adjustment Programs in Africa », *World Development*, vol. 21, n° 3, pp. 331-347.
- ZARTMAN William I., 1987, *International Relations in the New Africa*, Lanham (Maryland), University of America Press.

SOUS LA DIRECTION DE
Réal Lavergne

**Intégration
et coopération régionales
en
Afrique de l'Ouest**



KARTHALA-CRDI

Table des matières

Avant-propos	5
Remerciements	9
Introduction : Champ d'action pour l'intégration et la coopération régionales en Afrique de l'Ouest, Réal LAVERGNE	11

PREMIÈRE PARTIE

VISIONS STRATÉGIQUES ET PERSPECTIVES D'AVENIR

1. La CEDEAO et l'avenir de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest, Abass BUNDU	41
2. Des fondements théoriques et stratégiques de la construction communautaire, Naceur BOURENANE	63
3. Les facteurs culturels de l'intégration économique et politique en Afrique, Stanislas ADOTEVI	81
4. Crise des institutions et recherche de nouveaux modèles, Daniel C. BACH	95
* 5. Visions et approches des bailleurs de fonds, Réal LAVERGNE et Cyril Kofie DADDIEH	123
6. Partenariats pour l'innovation : nouveau rôle pour la coopération Sud-Sud, Lynn Krieger MYTELKA	157

DEUXIÈME PARTIE

PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES

7. Les politiques nationales et l'intégration régionale, Ousmane BADIANE	181
---	-----