

REGIONALISME ET INTEGRATION EN AFRIQUE. VERS UN NOUVEAU GROUPEMENT DES PAYS SAHELO-SAHARIENS

A. KERDOUN *

Aujourd'hui, la coopération et l'intégration régionale sont indispensables à l'amélioration des perspectives économiques de l'Afrique. C'est pourquoi, les dirigeants africains ont attaché, dès le début des indépendances une importance particulière à la mise en place d'un certain nombre de groupements à caractère économique créés par la volonté des Etats concernés en vue d'une intégration.

Avec le Traité d'Abuja qui institue la Communauté économique africaine, il est demandé aux Etats de créer de nouvelles communautés dans les régions où elles n'existent pas. Dans la région sahélo-saharienne qui ne compte aucun groupement d'Etats, les pays situés autour du Sahara tentent aujourd'hui d'édifier un cadre de concertation, de dialogue et de coopération qui pourrait déboucher à terme sur la création d'un ensemble sous-régional. C'est la dynamique qui s'est enclenchée depuis deux ans dans les réunions successives des pays sahélo-sahariens qui se sont rencontrés pour entreprendre une action collective destinée à promouvoir les relations entre eux. La communauté d'intérêts et les mêmes défis auxquels ils sont tous confrontés les a incité à prendre l'initiative de réunir les conditions pour consolider la paix, la stabilité, la sécurité et la coopération régionales. Cette conception novatrice de la concertation implique un engagement résolu pour faire face à tous les problèmes que connaît la zone sahélo-saharienne ouverte à différents trafics et à des conflits mettant en danger la sécurité des Etats de la région.

Il s'agit en fait, au-delà des difficultés recensées, d'une vision de l'avenir qui est proposée solidairement par les pays participants. De là, on perçoit l'expression d'un futur groupement sous-régional propre à cet ensemble de pays dont le devenir est nécessairement commun.

Ce forum initié par l'Algérie tire son fondement du régionalisme dont l'Afrique a l'expérience avec ses communautés régionales et aussi de la conférence des Etats sahariens qui a été la première tentative de rassemblement des pays de la région. Le

* Professeur à l'Université de Constantine. Directeur de l'U.R.M.A.

rapprochement de ces deux plans d'observation est de nature à fournir les éléments de l'évolution de l'ensemble sahélo-saharien vers un projet d'intégration que tout le monde souhaite.

I - DONNEES SUR LE REGIONALISME ET L'INTEGRATION EN AFRIQUE

Les études sur le régionalisme et l'intégration ont donné lieu à une abondante littérature politique et socio-économique. Aussi, toutes les théories élaborées portaient de l'idée dominante dans les années 60 de l'unification régionale, au moment même, où émergeaient de nouveaux Etats indépendants sur la scène internationale. La réalité devait cependant tenir compte de l'Etat, et c'est en fonction de la fragilité de celui-ci qu'on a proposé de le remplacer par des unités plus grandes qui s'adonneraient à la coopération entre elles. Mais l'intégration et la coopération sont des formes d'interactions et on se demande si les communautés régionales en Afrique ont atteint ce stade de l'évolution, ou se débattent-elles encore dans des conflits d'intérêts portés par les Etats membres? Ce questionnement est nécessaire, il permettra de comprendre le cheminement et les démarches africaines à propos de l'intégration régionale expérimentée dans de nombreuses régions du continent.

1 - Aperçu sur les expériences d'intégration régionale

Il faut distinguer d'emblée, entre l'intégration politique et l'intégration économique. Historiquement, la première a précédé de loin la deuxième. Aussi, il n'est pas surprenant de voir que les premières systématisations théoriques de l'intégration furent l'oeuvre de politologues et ont commencé d'abord dans la science politique contemporaine dont l'approche constitue le fondement des unions politiques. Celles-ci se construisent soit sur des bases fédérales ou sur des bases pluralistes. Les exemples issus de ces unions sont: l'Etat fédéral unitaire reconnu par le droit international et l'Etat confédéral dont la reconnaissance en droit international n'existe que pour les Etats confédérés. Quant aux unions pluralistes elles reposent sur l'intégration politique d'Etats-Nations jouissant de leur pleine souveraineté dont le type même est représenté par l'Organisation de l'Unité Africaine en tant qu'institution inter-Etatique émanant de la volonté des Etats membres.

L'approche économique de l'intégration privilégie, quant à elle, les facteurs économiques pour rapprocher les peuples. L'objectif étant de faciliter les relations économiques entre eux, afin de favoriser les échanges de biens et de services nécessaires au développement par le biais de la coopération. Celle-ci apparaît alors comme un moyen pour la résolution des contradictions entre les forces productives économiques et les rapports politiques qui sont à l'origine des conflits internationaux. On

ajoutera, plus tard à cette approche qualifiée de fonctionnaliste l'allocation optimale des ressources et le développement économique conçu comme un processus continu de progrès. L'expérience africaine en matière d'intégration se fonde sur ces éléments constituant la démarche de la construction communautaire entrevue en terme d'étapes successives, l'une précédant et conditionnant la suivante.

Hormis les tentatives d'expériences de regroupement politique qui ressortent ici de notre propos, l'Afrique connaît de nombreuses expériences d'intégration économique induisant des communautés économiques et des expériences de coopération économique. Les institutions qui sont créées répondent aux objectifs de ces deux types d'intégrations. Elles ont eu une grande variété de missions qui sont, soit sectorielles, soit globales. La variété concerne aussi le nombre d'Etats qu'elles englobent, le poids économique de chacun des pays membres, l'importance des populations et des organisations elles-mêmes. Nous passerons en revue quelques-unes à titre d'exemple pour nous imprégner de leur réalité.

Les communautés économiques qui sont de création récente ont généralement été réalisées sur une base géographique. En Afrique de l'Est on compte une expérience, celle de la Communauté Économique de l'Afrique de l'Est (CEAE) qui regroupe trois pays: le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie. En Afrique centrale, on enregistre trois expériences d'intégration économique: la Communauté Économique des Etats de l'Afrique centrale (CEEAC) fondée en 1983 à Libreville entre 10 Etats membres dont l'objectif principal est la formation graduelle d'une union douanière par la création d'une zone d'échanges préférentiels réalisée en trois phases de douze ans. l'Union Douanière Économique de l'Afrique centrale (l'UDEAC) fondée en 1964 par le Traité de Brazzaville, comprenant une partie des Etats de l'Afrique centrale et la Communauté Économique des pays des grands lacs créée en 1976. En Afrique Australe, la première expérience remonte à l'Union douanière entre la République Sud Africaine, le Botswana, le Lesotho et le Swaziland. Ensuite, a été créé un processus de coordination à l'origine sur des bases politiques par les pays dits de la ligne de front à l'égard de l'Afrique du Sud dénommé: la Conférence pour la coordination du Développement en Afrique Australe (SADCC) qui a pris un caractère économique à partir de la réunion de Lusaka en avril 1980 et qui constitue aujourd'hui un véritable espoir de l'Afrique Australe car son modèle est basé sur la coordination régionale plutôt que sur la concurrence. A l'inverse la zone d'échanges préférentiels des Etats de l'Afrique Orientale et Australe (ZEP) créée en 1981 s'est concentrée, en dépit de ses objectifs plus larges à long terme, sur une promotion commerciale basée sur les réductions tarifaires. En Afrique de l'Ouest, on compte trois expériences d'intégration économique : la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEAO) fondée en avril 1973 qui regroupe six pays de l'ancienne Afrique occidentale Française, la Communauté Economique des Etats de

l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) qui constitue un projet d'intégration sur une échelle plus élargie que la CEAO a été créée en mai 1975. L'originalité de cette dernière a porté sur la tentative de dépasser l'affinité des relations verticales entre les pays ouest-africains et leurs ex-puissances coloniales. Elle a recherché également une véritable intégration des marchés de biens et de capitaux. Enfin, celle de l'Union Mano River qui est une communauté économique limitée à trois pays: le Liberia, la Sierra Leone et la Guinée qui a adhéré en 1979. En Afrique du Nord, une seule expérience d'intégration économique, celle de l'Union du Maghreb Arabe (UMA) créée par le Traité de Marrakech en février 1989 entre 5 pays seulement: l'Algérie, le Maroc, la Tunisie, la Libye et la Mauritanie. L'objectif de cette union étant la mise en place d'un marché commun maghrébin. A cette fin, des tarifs uniformes doivent être appliqués aux importations, et l'union douanière doit devenir effective.

Pour les organisations africaines de coopération économique, elles se présentent par domaine d'activité et adoptent l'approche sectorielle ou thématique qui a remporté un certain succès. Parmi celles-ci, il y a les organismes de coopération économique sur fond politique comme le Conseil de l'Entente créé en 1959 et l'Organisation Commune Africaine et Mauricienne, qui sont tournés aujourd'hui vers la coopération économique. Il y a aussi, les organisations intergouvernementales de mise en valeur comme l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS) créée en 1972, ou l'Organisation de mise en valeur du fleuve Gambie (OMVG) ayant fait l'objet d'une convention en 1976 entre le Sénégal et la Gambie qui ont été rejoints par la Guinée en 1980. L'Autorité du Bassin Niger (ABN), constituée en 1980 pour remplacer la commission du fleuve Niger créée auparavant en 1965. La Commission du Bassin du lac Tchad et la Haute Autorité du Liptako Gourma.

Comme on le constate, tous ces organismes ont pour objectif la mise en valeur de régions et de bassins fluviaux par le recours à la coopération entre les Etats directement concernés par la réalisation de projets communs.

La coopération dans le domaine agricole est représentée par le plus grand nombre d'organisations intergouvernementales. Parmi celles-ci, le Comité inter-Africain d'Études Hydrauliques (CIHE) créé en 1960, l'Association pour le Développement de la Riziculture en Afrique de l'Ouest (ADRAO) née en 1970, le Comité inter-Etats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS) institué en 1973, l'Organisation Commune de lutte antiacridienne et Antiaviaire (OCLALAV) apparue en 1965, l'Organisation Internationale contre le criquet Migrateur Africain (OICMA) qui est la plus ancienne créée en 1952 et le Conseil Africain de l'Arachide (CAA) établi en 1964. Un autre groupement a vu le jour en 1985 dont le siège est à Djibouti, l'Autorité intergouvernementale sur la sécheresse et le développement (IGADD) qui prend une place de plus en plus importante en raison de sa capacité d'intervention directe dans le domaine qui est le sien.

La coopération dans le domaine de l'Aviation civile est symbolisée par la Compagnie multinationale de transport aérien: Air Afrique dans laquelle Air France et UTA participent au capital et lui apportent une assistance technique. Elle a été créée en 1961 et a son siège social à Abidjan en Côte-d'Ivoire.

Enfin, une coopération financière et monétaire dont l'organisme le plus important est la Banque Africaine de Développement (BAD) créée en 1963 pour servir tout le continent et dont le rôle est essentiel pour le financement et la mobilisation de ressources destinées au développement en Afrique sub-saharienne. Elle apparaît depuis peu comme un intervenant clé dans la promotion de la coopération et de l'intégration. Sur le plan monétaire, il existe en Afrique des pays qui utilisent la même monnaie faisant partie de la zone Franc et impliqués dans une expérience de coopération monétaire, et ceux qui utilisent des monnaies différentes, obligés de recourir à des mécanismes de compensation multilatérale pour les règlements commerciaux entre eux et les autres pays.

Toutes ces expériences intéressantes ont fait l'objet d'évaluations de la part d'organismes officiels, mais nous pouvons également dire que la plupart des pays d'Afrique sub-saharienne appartiennent à au moins une organisation d'intégration régionale et beaucoup de ces pays participent à deux, voire à plusieurs de ces organisations. Le nombre élevé de ces institutions et organisations régionales conduit à une dure concurrence entre elles pour accéder aux maigres ressources des Etats membres. Rares sont celles qui subviennent à leurs propres besoins et la survie d'un certain nombre d'entre elles est liée à la bonne volonté des donateurs pour leur financement. Certaines visent souvent les mêmes objectifs dans le même espace géographique. Ce qui les rend moins efficaces que si elles étaient réduites et regroupées. Ces diverses expériences s'inscrivent dans une stratégie de développement à long terme. Leur objectif à toutes, c'est la création d'un marché commun par la suppression des barrières douanières en premier lieu, une zone de libre-échange ensuite, et une union économique ultérieurement. Si quelques-unes de ces institutions ont réussi à réaliser la mise en marche des objectifs inscrits dans les instruments juridiques qui les ont créés, beaucoup d'entre elles sont devenues obsolètes. Celles qui n'ont pas connu ce sort évoluent dans diverses difficultés qui expliquent la lenteur des progrès accomplis car aucune n'est parvenue à une véritable intégration, même sur le plan commercial à l'exception de la CEAO, qui a connu de réels résultats.

La multiplication des communautés régionales encouragée d'ailleurs, par la Commission Économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA), laquelle figure parmi les fervents défenseurs de l'intégration en Afrique dont les idées ont servi à l'élaboration du plan d'action de Lagos et par l'OUA elle-même, pose le problème de leur articulation avec la Communauté continentale prévue par le Traité d'Abuja qui crée une Communauté Économique Africaine à l'échelle de tout le continent. A

cette fin, les chefs d'Etat réunis au Nigeria insistent sur le principe de la solidarité et de l'autonomie collective en se donnant comme objectif, l'accroissement de l'autosuffisance économique et la promotion d'un développement endogène et auto-entretenu. Le Traité prévoit pour la mise en place de la Communauté qui devra se réaliser sur une période de trente quatre ans au maximum, des étapes dont la première est justement consacrée au cadre institutionnel destiné à renforcer les communautés existantes. Il parle aussi de " coordination et d'harmonisation des activités entre les communautés existantes et futures ". Cela signifie que les Etats membres doivent assurer par le développement d'une étroite coopération l'articulation entre les communautés qui existent dans un premier temps, pour ensuite s'harmoniser et se fondre dans la grande Communauté continentale. Ce schéma conduit à une articulation verticale qui concerne les relations entre les Etats, les communautés régionales et la communauté continentale. Mais elle comporte quelques inconvénients à propos des liens de subordination entre les communautés régionales et la communauté économique africaine qui ne sont pas bien définis, et cela risque de devenir des éléments de blocage.

Pour ce qui est de l'aspect économique de l'intégration, on peut toujours se demander si l'Afrique a les chances de réussir son projet compte tenu de l'actuel contexte international dans lequel les économies africaines paraissent désarticulées et inorganisées, d'autant plus que les Etats africains ont de moins en moins d'autonomie d'action notamment sur les modalités prises dans la mise en oeuvre des programmes d'ajustement structurel, les contraintes de l'endettement extérieur et les dévaluations monétaires. Autant d'obstacles à surmonter et de défis à relever par le Traité d'Abuja qui reste, toutefois, conditionné par la volonté politique des Etats qui doivent veiller à la stabilité et à la sécurité sans lesquelles il n'y a pas de développement.

2 - L'expérience amorcée par la Conférence des Etats Sahariens

L'idée de tenir une conférence des Etats sahariens est née à la suite d'une rencontre bilatérale entre l'Algérie et la Libye vers les années 1974. Ces deux Etats souhaitaient en effet réunir tous les pays situés autour du Sahara qui connaissent dans cet espace désertique à peu près les mêmes problèmes et les mêmes difficultés au plan de la sécurité et du développement.

Le Sahara, espace commun à plusieurs pays s'étend sur 5000 Km de long et 2000 Km de large, tire son unité de l'aridité extrême de son climat et de la rareté des précipitations. Il reste peu peuplé, mais depuis une trentaine d'années, il entre progressivement dans l'économie moderne grâce au développement des voies de communication et surtout aux découvertes d'importantes richesses naturelles. Cette évolution se traduit souvent par une sédentarisation des nomades qui vivent dans des

conditions peu satisfaisantes autour des gisements d'exploitation des minerais et du pétrole. Les nomades sont bloqués dans leur migration par les frontières étatiques qui constituent de véritables enjeux pour les explorateurs de richesses en devenant une source de malentendus et de conflits entre les États.

L'héritage colonial a en effet légué un lourd contentieux frontalier aux nouveaux États africains indépendants, non satisfaits par le tracé actuel de leurs frontières effectué arbitrairement par les puissances coloniales d'alors, mais ont dû se résigner en acceptant le principe de l'OUA de l'intangibilité des frontières héritées (théorie de l'*uti possedetis juris*). Ceci ne préjuge en rien quant aux difficultés qui allaient surgir par la suite du fait des revendications territoriales. Les États n'arrivent plus à s'entendre, sinon difficilement sur la délimitation de leurs frontières communes. Ce qui entraîne des différends frontaliers, nombreux en Afrique, et pour la région saharienne, on rappellera les litiges entre le Sénégal et la Guinée-Bissau qui ont décidé de recourir à un tribunal arbitral pour résoudre le différend qui les oppose sur la délimitation de leur frontière maritime. Celui qui a opposé le Mali et le Burkina Faso qui ont soumis un différend concernant une partie de leur frontière commune à une chambre de la Cour internationale de justice (CIJ). Le Mali et le Burkina Faso ont accueilli favorablement la décision et indiqué leur intention de l'accepter comme finale et obligatoire. Enfin, le différend qui a engendré un conflit ouvert entre la Libye et le Tchad à propos de la bande d'Aouzou soumis également à la Cour internationale de justice. L'Algérie qui a des frontières communes avec sept pays s'est attelée à résoudre juridiquement cette question avec l'ensemble de ses voisins à l'exception de la frontière avec la Libye encore en suspens.

À ce problème important de frontières, s'ajoute celui d'ordre sécuritaire qui pèse sur les États de la région qui se sentent constamment menacés et se perçoivent mutuellement comme des ennemis, notamment lorsqu'il y a des visées expansionnistes sur certains territoires comme le Sahara occidental qui a empoisonné pendant de longues années les relations entre les États du Maghreb.

Ce sont les troubles de voisinage et les tentations d'influence qui ont donc poussé, en premier lieu les États à convenir de fonder leurs relations sur la concertation et le dialogue en utilisant la coopération pour tenter de trouver des solutions à leurs problèmes.

Les différents sommets des États sahariens qui se sont tenus, ont tous en effet mis l'accent sur le volet de la coopération. Ainsi, le communiqué commun de la rencontre tripartite de Ouargla en 1976 entre l'Algérie, la Libye et le Niger parle <<d'une ère nouvelle d'étroite coopération entre les États voisins>>. Mais cette coopération est appelée à être renforcée par la participation d'autres États de la région à la conférence. Les adhésions se sont donc multipliées et la conférence s'est élargie, si bien

que le sommet de Niamey en 1977 avait accueilli la participation du Mali et du Tchad, tandis que celui de Bamako en 1980 dans lequel d'importantes recommandations avaient été prises, a associé la Mauritanie à ses travaux. Avec un nombre aussi élevé d'Etats participants, la conférence ne pouvait que se féliciter de ce large rassemblement qui allait pousser au raffermissement de la solidarité et à la consolidation de la coopération. Mais pour accomplir sa mission, celle-ci doit être adéquate et comporter de grandes qualités, notamment en renforçant les souverainetés Etatiques. C'est justement dans cette optique et dans un esprit de fidélité à leurs différentes rencontres que les Etats sahariens avaient dégagé une nouvelle philosophie de la coopération qui puise son fondement dans la dynamique du bon voisinage.

Certes, si l'aspect politique et sécuritaire était omniprésent dans les travaux de la conférence, celle-ci avait également abordé de façon résolue les questions économiques et de développement. D'El-Goléa à Nouakchott, les Etats sahariens annonçaient à chaque fois leur détermination à lutter contre le sous-développement et ses causes et à oeuvrer ensemble à transformer la sous-région en zone de paix, de prospérité et de coopération. Dans cette perspective, les Etats sahariens essayent de combiner l'approche sécuritaire qui garantit leur souveraineté avec l'approche dite développementaliste qui met l'accent sur la nécessité d'élaborer une stratégie de promotion de la coopération-intégration. C'est ainsi que lors du sommet de Bamako, la conférence avait adopté, en plus de la déclaration politique, de l'accord sur l'organisation des travaux de la dite conférence en instituant un sommet des chefs d'Etat tous les deux ans et celui relatif au conseil des ministres qui se réunit tous les cinq ans, un grand programme de coopération économique et sociale destiné à stimuler les politiques économiques des Etats membres en vue de favoriser les échanges en attendant leur harmonisation. A cet effet, la conférence a mis en place cinq commissions spécialisées, chargées chacune dans son domaine d'activité de mettre en application le programme. Il est utile de rappeler succinctement les tâches de ces différentes commissions pour connaître l'orientation de ce programme économique.

La première commission " agriculture, hydraulique, transhumance, élevage et forêts ", chargée d'élaborer et de proposer des programmes de coopération pour la lutte contre la désertification, la recherche hydraulique, l'aménagement hydro-agricole dans les zones désertiques. Elle met également sur pied une coopération pour le développement, la protection et l'exploitation des ressources animales, végétales et halieutiques ainsi qu'une coopération en matière de recherche appliquée dans le domaine hydro-agro-pastoral.

La deuxième commission " mines, industrie et énergie " a pour tâche d'élaborer et de proposer des programmes touchant à l'étude des voies et moyens destinés à promouvoir la coopération dans le domaine minier, dans celui des échanges d'expé-

riences en matière industrielle et énergétique, en particulier pour l'énergie solaire.

La troisième commission " transport et télécommunications " élabore et propose des programmes concernant l'identification des déficiences dans ces domaines importants et l'étude de ces secteurs clé pour le développement de la région.

La quatrième commission <<commerce et finance>> s'occupe de l'évaluation du niveau des échanges commerciaux et des moyens en vue d'impulser et de renforcer la coopération financière.

La cinquième commission " culture, information et questions sociales " a pour but d'élaborer et de proposer des programmes concernant :

- le travail, l'éducation et la culture;
- la coopération et les échanges d'expériences dans les domaines de l'archéologie et de la protection des sites;
- les échanges d'expériences en matière d'information.

Toutes ces commissions avaient entamé leur travail juste après la tenue du sommet de Bamako, en se réunissant dans les différentes capitales des Etats membres afin d'approfondir les secteurs qu'on leur avait confiés. Ce riche programme qui touche à plusieurs activités économiques, dénote de la qualité des travaux de la conférence et de son ambition affichée pour l'intégration économique de la sous-région, puisqu'elle va même jusqu'à annoncer que <<l'ensemble saharien est maintenant en mesure de passer à sa phase fonctionnelle, à la mise en oeuvre des premiers jalons de son intégration>>. Par ailleurs, les chefs d'Etat se sont engagés dans le sixième sommet à promouvoir aussi les échanges commerciaux en préconisant si le besoin se fait sentir, la création de sociétés inter-Etatiques dans les secteurs qui pourraient être complémentaires, voire même l'établissement d'une banque de financement des projets communs.

Cette démarche qui s'inscrit dans la problématique de la coopération-intégration aujourd'hui admise, mérite d'être commentée, tant il est important, dans une perspective de construction consciente des processus de coopération et d'intégration, d'en connaître l'intérêt, tout autant que les limites.

L'intégration économique entre les pays sahariens ne peut être qu'une stratégie de croissance économique rapide par l'industrialisation. L'édification d'un pôle de développement dans la région permettra la création d'un marché régional à travers la mise en oeuvre de politiques communes. C'est du moins le souhait formulé dans ce sens par le document de clôture du sixième sommet qui exprime l'espoir de voir la réalisation à terme de cet objectif. Cependant, si l'intégration économique de la sous-

région est envisagée dans le discours politique des dirigeants africains, elle n'apparaît malheureusement pas dans la réalité et se heurte à beaucoup d'obstacles. Inégalités et oppositions entre les Etats, difficultés de mobiliser en faveur des buts économiques, faiblesse des échanges qui s'effectuent beaucoup plus sur le plan bilatéral que sur le plan multilatéral. A cela, s'ajoutent les difficultés de transport et de communication, de crédit et d'assurance qui posent d'inextricables problèmes compte tenu de l'absence de familiarité dans les relations économiques entre ces pays. Quant à l'harmonisation des politiques économiques, elle est tout simplement inexistante. Une intégration véritable suppose l'unification des politiques économiques, commerciales, douanières, monétaires et d'autres politiques macro-économiques. Elle requiert aussi, l'établissement d'une autorité supranationale dont les décisions seraient obligatoires pour tous les Etats. Dans cette perspective, l'intégration limite la liberté des autorités nationales dans le choix des politiques autonomes. Cette conception n'a pas été admise par les Etats sahariens, puisque le sommet de Bamako a rejeté l'idée émise par le Mali de créer une organisation sous-régionale permanente.

Finalement, l'expérience des Etats sahariens de constituer un ensemble sous-régional n'a pas réussi à cause des égoïsmes nationaux et des ambitions personnelles de certains Etats qui ont pris le pas sur la structuration envisagée. Initiée au départ sur la base d'une coopération qui devait être mutuellement bénéfique pour tous les Etats voisins, elle n'a en fait, induit qu'une normalisation frontalière qui était d'ailleurs le souci majeur des Etats pour éviter les conflits inter-régionaux. L'échec de cette expérience, montre une fois de plus que les conditions n'étaient pas réunies. A défaut de celles-ci, ou du moins une bonne définition des objectifs à atteindre, le choix d'un cadre territorial approprié et un aménagement institutionnel adéquat, on ne peut réaliser une coopération-intégration. Néanmoins, si cette expérience a eu ses limites, compte tenu des situations internes propres à chacun des Etats de la région et du contexte international de l'époque dans lequel le monde était divisé en deux blocs antagoniques, il n'en demeure pas moins, qu'elle réapparaît aujourd'hui dans l'esprit des dirigeants africains qui recherchent une autre formule beaucoup plus efficace. La situation a certes changé, mais pas les problèmes qui restent de même nature. Ils se sont encore compliqués davantage avec la récession de l'économie mondiale qui frappe de plein fouet les pays sahariens et l'apparition de nouveaux phénomènes liés à des trafics de tous genres. Face à ces difficultés et devant l'insécurité grandissante dans la sous-région, les Etats tentent de reprendre l'initiative pour créer un nouveau groupement des pays sahélo-sahariens sur des bases nouvelles.

II - L'INITIATIVE RECENTE DES PAYS SAHELO-SAHARIENS: UNE NOUVELLE OPPORTUNITE DE REGROUPEMENT

L'espace sahélo-saharien est en passe de devenir aujourd'hui un lieu de tous les dangers en l'absence de sécurité et de perspectives réelles d'un développement régional qui prenne en charge la satisfaction des besoins des populations locales. Conscients des difficultés et des problèmes de la zone, les Etats sahélo-sahariens soucieux de leur avenir commun, ont décidé de mettre en place un cadre approprié dans lequel, ils pourront engager le dialogue, la concertation et la coopération.

1 - Les raisons du regroupement

Les raisons qui poussent les pays de la sous-région sahélo-saharienne à se regrouper sont nombreuses. Il s'agit avant tout pour eux de faire face aux problèmes qu'ils rencontrent en commun et qui résultent le plus souvent de la précarité de la situation économique, des malentendus politiques et de l'absence de sécurité.

a - Les raisons d'ordre politique et sécuritaire

L'aspect politique et sécuritaire est un des problèmes majeurs de la région. Il touche d'ailleurs, presque tout le continent africain, puisque les conflits ethniques et politiques sont le lot et l'héritage de l'Afrique choisie pourtant par ses anciens colonisateurs pour la "civiliser". Les rivalités ethniques entre les fractions opposées pour le partage du pouvoir et les revendications pour des concessions territoriales conduisent souvent à des conflits mettant en cause la stabilité et la sécurité des Etats. Qu'il s'agisse de contentieux frontaliers ou de différends internes, le forum d'Alger des pays sahélo-sahariens, a fait le bilan du travail accompli depuis la première réunion en novembre 1993 consacrée à la coopération et à la sécurité dans laquelle des points importants ont été relevés. Il s'agit du phénomène des personnes déplacées qui touche des pays comme le Sénégal, le Mali et le Niger qui ont connu de véritables soulèvements populaires armés se présentant sous différentes bannières : fronts unifiés de l'Azawad au Mali, Organisation de la résistance armée (O.R.A.) au Niger. Dans ces conflits, l'Algérie a servi d'intermédiaire en offrant ses bons offices pour la signature du Pacte national de paix malien et elle a oeuvré au rapprochement des points de vue des parties au Niger. Ces exemples concrets indiquent le souci de l'Algérie de voir la stabilité et la sécurité régner dans cette partie de l'Afrique où elle possède des frontières. De ce fait, elle est directement concernée par tout ce qui se passe dans la région qui est livrée à de multiples trafics transfrontaliers de drogue, d'armes et de contrebande. Ces points ont fait l'objet de discussions lors de la réunion ainsi que les questions relatives au développement qui ont trait à la sécheresse, à la désertification, à l'environnement, au manque d'infrastructures pour les regroupements économiques et culturels et du

déficit des moyens financiers. Tous ces aspects analysés par les délégués présents, prouvent que cette première réunion se veut celle d'une prise de conscience des grands enjeux au moment où l'Afrique évolue dans un environnement international très difficile. Cela suffit pour inciter les pays sahélo-sahariens à se diriger vers la concertation et le dialogue comme vertu cardinale pour une meilleure connaissance mutuelle et une plus grande compréhension. L'important dira le ministre algérien des Affaires étrangères est <<de conforter et de rénover un cadre de coopération déjà existant, mais qui s'est peut-être quelque peu essoufflé ces dernières années>>. Il faisait allusion ici, à l'expérience de la Conférence des Etats sahariens qui reste une source d'inspiration. Le forum a ensuite, procédé à une évaluation globale de la situation qui prévaut aujourd'hui dans la sous-région. A cet effet, il a réaffirmé pour le règlement des litiges entre Etats, l'application des principes de bon voisinage, de la non-ingérence dans les affaires intérieures, le respect de la souveraineté de chaque Etat de l'intégrité territoriale et de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation. A propos des conflits qui touchent les deux Etats membres du forum en l'occurrence le Mali et le Niger, qui font face depuis un certain temps à un véritable mouvement d'opposition insurrectionnel, les participants se sont félicités de l'évolution de ces conflits vers une solution pacifique. L'application du Pacte National au Mali par les parties et la signature des accords de rapatriement des populations déplacées dans leur pays d'origine est un pas important vers la paix. Pour ce qui est de la situation qui prévaut dans le nord Niger, les ministres sahélo-sahariens ont salué l'accord de paix établi entre le gouvernement du Niger et l'organisation de la résistance armée. Ils encouragent les parties à poursuivre encore la coopération avec le comité spécial de paix pour parachever et consolider le processus en cours. Pour les autres aspects liés directement à la question sécuritaire tels que les trafics d'armes, de drogues et de marchandises, les Etats de la région ont souligné la " nécessité d'une action coordonnée contre la propagation de l'extrémisme, contre la prolifération des armes et le trafic de drogue ". Ils ont aussi mis l'accent sur la nécessité de mettre en oeuvre rapidement les mesures adoptées à Bamako sur la sécurité sous-régionale pour contenir ces phénomènes. Les travaux de cette réunion qui a duré deux jours durant, s'inscrivent dans le prolongement des rencontres qui ont eu lieu à Alger en novembre 1993, à Tunis en marge du sommet de l'OUA juin 1994 et à Tripoli en juin 1994. L'objectif premier est la recherche des voies et moyens à même de préserver la paix et la sécurité sous-régionale. Aussi, la rencontre ministérielle de Bamako s'est penchée particulièrement sur la situation dans le nord Mali et dans le nord Niger et leurs conséquences politiques et sécuritaires sur l'ensemble de la région sahélo-saharienne. Elle a dégagé une ligne de conduite opérationnelle à suivre pour constituer " le fondement solide d'une dynamique nouvelle s'appuyant sur le triptyque: paix, sécurité et développement ". Cela veut dire que rien n'est possible en matière de développement sans la paix à l'intérieur des pays et à l'extérieur des frontières.

C'est donc, à juste titre, que les participants au forum d'Alger ont mis en relief le volet sécuritaire en mesurant face à la réalité les dangers que tous ces trafics représentent pour la sous-région dont l'ampleur et le poids commencent à se faire sentir. En filigrane de ce qu'avait dit le ministre malien des affaires étrangères qui parlait au nom de ses collègues présents " d'insécurité, de violence et de grand banditisme qui sévissent dans l'espace sahélo-saharien ", on peut comprendre que l'insécurité et l'instabilité dans cette sous-région ont comme toile de fond la misère sociale, les conflits ethniques, les visées séparatistes et le banditisme de grand chemin au-delà des velléités hégémoniques de certaines puissances internationales ou de certains pays de la région même, qui récupèrent et instrumentent subtilement ou ouvertement ces foyers de tensions. A cet effet, le ministre algérien dira que <<ces menaces constituent autant de défis qui nous incitent à un surplus de vigilance et d'engagement et exigent de notre part une réaction collective et ferme>>. Il insistera encore sur <<la nécessité de consacrer (...) dit-il, nos énergies à faire de l'ensemble sahélo-saharien un cadre de coopération exemplaire, fondé sur une gestion politique concertée des problèmes liés à la sécurité de notre région>>. il s'agit dès lors, d'identifier sans tarder les causes de l'instabilité de la région et les origines de ces nouveaux dangers pour mieux cerner les moyens de les éliminer afin d'envisager un développement économique et une coopération harmonieuse. L'introduction de cette question fondamentale lors des travaux a permis de dégager un consensus sur les autres questions sensibles, ouvrant ainsi la voie à une entente régionale.

L'autre raison motivant le regroupement des pays sahélo-sahariens est d'ordre économique.

b - Les raisons d'ordre économique

Les rencontres d'Alger de 1993 et de 1995 ont permis, au-delà de leur portée politique, d'initier une nouvelle dynamique au service du développement socio-économique des pays de la zone qui connaissent des problèmes particuliers tenant à leur situation géographique défavorable et aux conditions climatiques rigoureuses qui font d'eux des pays semi-désertiques soumis aux aléas de l'avancée du désert et de la sécheresse. En plus de ces calamités naturelles, la situation économique est difficile pour la majorité d'entre eux qui les oblige à prendre des mesures d'urgence.

Face à un environnement économique adverse, marqué par la dégradation continue des termes de l'échange, le poids écrasant de la dette extérieure dont le service contribue à la paralysie du financement autonome des activités de développement et les dépréciations monétaires dont l'impact se répercute négativement sur la société, les pays sahélo-sahariens ont exprimé leur détermination à renforcer leurs relations économiques pour ouvrir de nouvelles perspectives à la coopération régionale. De ce

fait, ils ont convenu de recourir aux moyens qui peuvent intensifier et renforcer le développement des échanges. Il s'agit d'abord, de parachever la route Transsaharienne et de réaliser la construction du chemin de fer du Sahel. Promouvoir ensuite, les manifestations commerciales et organiser des foires et des rencontres sous-régionales afin de permettre aux opérateurs économiques de se familiariser et de se connaître. Pour ces pays, la coopération passe aussi par la lutte contre la désertification et l'infestation acridienne qui suppose une action collective car elle les concerne tous. Ils doivent également opérer en collaboration avec les organismes en charge de ces questions. La convention des Nations Unies sur la désertification qui vient d'être adoptée arrive justement à point pour mobiliser les ressources nécessaires à cet effet. La conjugaison des efforts contre ces fléaux devront aussi être harmonisés en coopération avec le Comité inter-Etats de lutte contre la sécheresse (CILSS) et l'Organisation commune de lutte antiacridienne et antiaviaire (OCLALAV), deux vieux organismes dont l'expérience dans ce domaine n'est pas négligeable. Cependant, seul un développement social par le lancement de grands projets de réhabilitation et de revalorisation, viendra à bout de ces calamités. La prise en compte des problèmes qui affectent l'économie des pays sahélo-sahariens implique un examen des voies et moyens de nature à renforcer la coopération. A cet effet, il a été décidé de consacrer deux réunions d'experts à ces questions de lutte contre la désertification et l'infestation acridienne pour permettre le lancement de programmes spécifiques.

Il semble donc qu'un développement socio-économique basé sur la coopération et les échanges sous-tendu par des actions concrètes perceptibles par les populations, soit le seul garant de la paix et de la stabilité dans la région. Cette vision de l'avenir régional, l'Algérie initiatrice des rencontres d'Alger l'a fait sienne comme en témoignent les tournées africaines effectuées récemment par les responsables algériens, afin de réitérer l'attachement de l'Algérie à la construction d'un ensemble communautaire. Ces visites s'inscrivent dans le cadre d'un regain d'intérêt pour l'Afrique qui caractérise la diplomatie algérienne et sa volonté d'oeuvrer en faveur de la concrétisation de la coopération sud-sud. Il n'est pas exagéré de souligner ici que l'Algérie a eu depuis longtemps une politique africaine dominée par une constante: la décolonisation du continent sur le plan politique et une libération sur le plan économique. Sur ce dernier aspect précisément, elle soutient fermement la nécessité d'une coopération entre pays en voie de développement, car on estime aujourd'hui que <<pour pouvoir jouer un rôle influent et négocier à partir d'une position de forces sur des questions importantes, les pays en développement devront agir de concert>>. C'est dans cette optique qu'ont été menés les entretiens du chef du gouvernement algérien avec les responsables nigériens et maliens. Ils ont certes, porté essentiellement sur le développement des zones frontalières entre les trois pays, mais il n'en demeure pas moins, que les préoccupations d'ordre stratégique incluant les aspects économiques et de

sécurité relatifs à l'ensemble de la sous-région aient été également abordés. C'est dans cette perspective que l'Algérie situe son action en Afrique. Et pour donner un cadre formel aux prochaines réunions, elle a proposé à ses homologues d'institutionnaliser le forum des pays sahélo-sahariens.

2 - Vers la création d'un cadre institutionnel de concertation et de coopération

Devant les difficultés économiques, sociales et politiques qui constituent de véritables écueils face au développement des pays sahélo-sahariens dont aucun d'eux ne dispose à lui seul de moyens pour affronter tous les problèmes, il a été proposé d'institutionnaliser le forum qui permettra selon le ministre algérien de «renforcer son crédit et d'assurer le suivi et l'application effective des décisions». Le nouveau cadre servira comme lieu de débat et de concertation dans lequel les pays sahélo-sahariens pourront contribuer à promouvoir la coopération et l'intégration économique. L'Algérie, en tant que pays hôte ayant fait la proposition a été chargée de présenter au prochain sommet des chefs d'Etat des pays de la région qui devra se tenir en mars 1996, probablement, en Libye qui a demandé à l'abriter, un document relatif à l'institutionnalisation et aux critères d'adhésion à ce forum qui reste ouvert à d'autres pays. Il y a lieu de mentionner que plusieurs pays ont déjà émis le voeu de participer aux prochaines réunions sahélo-sahariennes. Ce qui démontre l'importance de ce genre de rencontres qui est perçu comme un plus pour le développement de la coopération et de l'intégration sous-régionale.

Ce premier pas vers l'institutionnalisation du regroupement annonce de nouvelles perspectives pour l'ensemble sahélo-saharien qui devra cependant, tirer les conclusions des expériences similaires dans le monde pour faire du forum un cadre efficace de concertation et un instrument fiable de dynamisation et d'encouragement de la coopération et du développement entre les pays concernés. Il s'agit aujourd'hui pour les pays sahélo-sahariens de donner un nouvel élan à leur coopération dans un espace immense qui recèle de grandes potentialités humaines et matérielles et d'importantes ressources qui constituent incontestablement des atouts réels pour réaliser, sinon une intégration économique relative, du moins une complémentarité possible dans de nombreux domaines de l'activité économique et sociale. Les actions à entreprendre devront donc bénéficier d'un cadre organisé et de méthodes nécessaires pour leur mise en oeuvre. Ainsi, l'aménagement institutionnel apparaît comme un mécanisme destiné à assurer le suivi et l'application des décisions. Il implique aussi un changement de nature dans les relations entre les Etats membres. En effet, Au stade de la coopération volontaire entre les Etats membres, on passe à celui de la création consentie d'un ensemble communautaire doté d'institutions communes, de règles et d'un droit communs pour servir les objectifs fixés. Mais, le problème fonda-

mental qu'a toujours soulevé la mise en place d'un système institutionnel qui tend vers un schéma d'intégration consiste à imaginer une solution d'équilibre qui soit acceptable pour les Etats qui tiennent farouchement à leur souveraineté, et qui en même temps garantisse l'efficacité des institutions communautaires. En fait, tout le débat se ramène à la question essentielle de la supranationalité qui surgit à chaque fois qu'un projet d'intégration politique ou économique est initié. Elle est souvent à l'origine de son échec, ou du moins de son obstacle, car les Etats n'admettent pas facilement de se départir de leur souveraineté. L'observation de l'expérience des Etats sahariens que nous avons étudiée, montre justement que c'est sur cette question épineuse qu'elle s'est heurtée parce que la prédominance du politique a été beaucoup plus forte en écartant l'idée de création d'une instance communautaire permanente. Or, sans une institution solide et autonome capable de percevoir les intérêts de l'ensemble plutôt que ceux des Etats membres à titre individuel et sans un transfert minimum de souveraineté, on ne peut aboutir à des résultats et les questions importantes et délicates ne peuvent trouver de consensus.

Il n'existe évidemment pas de modèle idéal qui soit in extenso transposable d'une expérience à une autre. Les pays sahélo-sahariens devraient favoriser la naissance d'un consensus sur la nature essentielle, quelles que soient les difficultés qu'ils peuvent rencontrer, d'une coopération et d'une intégration dans leur sous-région. Ils devraient également chercher un équilibre institutionnel viable pour donner à leur groupement l'efficacité nécessaire pour assurer la concrétisation des objectifs communautaires et de coopération. Les politiques d'intégration et de coopération doivent s'appuyer sur un système institutionnel capable de prendre des initiatives en ce qui concerne les tâches spécifiques qui leur ont été attribuées. Cette capacité implique des mécanismes adéquats de responsabilisation, de surveillance et de transparence. Les délégués présents à la session d'Alger semblent être animés de bonnes intentions en plaçant leur conférence sous le signe de " l'espoir et de la solidarité ", d'autant que l'objectif stratégique de celle-ci, est l'avènement d'un bloc économique intégré qui se situerait entre les deux groupements déjà existants l'Union du Maghreb Arabe et la Communauté Économique des Etats de l'Afrique de l'ouest. Ces deux institutions ont été d'ailleurs invitées à procéder à la finalisation d'un accord entre elles de façon à accélérer l'intégration régionale conformément au Traité d'Abuja, lequel fait allusion à la coordination et à l'harmonisation des rapports entre les communautés régionales " en vue de rationaliser le processus d'intégration au niveau de chaque région. "

On peut se demander maintenant si cette nouvelle initiative a davantage de chances de réussite par rapport à celle qui l'a précédée. La réponse tient, nous semble-t-il, au fait que le nouveau régionalisme comporte des atouts importants qui faisaient défaut aux tentatives antérieures, puisque les efforts régionaux s'inscrivent aujourd'hui dans un nouveau contexte international favorable à la constitution des

ensembles qui bénéficient de soutien et d'une ouverture plus grande sur l'économie mondiale. Aussi, une approche défensive et protectionniste par laquelle se sont illustrées les initiatives antérieures n'est plus de mise. Au contraire, une approche plus ouverte, se limitant à une protection sélective, offre davantage de perspectives. Par ailleurs, on constate que la plupart des économies des pays de la région subissent elles-mêmes une transformation importante, puisque les populations prennent dorénavant leur propre avenir en mains. Le renforcement des liens régionaux de solidarité entre les peuples de ces pays est aussi un facteur déterminant qui pousse à l'union. C'est pourquoi, l'intégration et la coopération ne doivent pas rester l'affaire exclusive des États. Elles doivent intéresser aussi les populations qui sont les actrices principales du développement économique par lesquelles va dépendre le succès de l'initiative régionale.

Conclusion

En cette fin de siècle, le monde a profondément changé et il a subi, dans le même temps, une évolution rapide sur le plan des relations internationales, de reconfiguration de la planète en zones d'influence, d'internationalisation des activités économiques, d'intensification de la circulation des capitaux, des marchandises, des personnes et des idées. Cette tendance à la mondialisation par effet de changements institutionnels atteint presque tous les domaines. Elle oblige beaucoup de pays, même les plus réticents à suivre les exigences de ces transformations pour échapper au processus d'une déconnexion par défaut du marché mondial. Dans ce contexte, le continent africain suit le mouvement et commence sa nouvelle phase historique de changements avec ses propres caractéristiques sur le plan interne, régional et international. Les politiques de coopération menées en Afrique placent celle-ci devant les défis de l'intégration physique et économique qu'elle doit relever pour ne pas rester à la traîne de ce qui se passe aujourd'hui dans le monde. Le forum d'Alger ouvre ainsi une voie et offre une nouvelle opportunité pour la constitution d'un ensemble intégré. Mais il est encore trop tôt pour connaître la voie qui sera empruntée par les pays sahélo-sahariens, seul l'avenir nous édifiera davantage sur le choix qui sera retenu pour la construction communautaire envisagée dans cette sous-région.

BIBLIOGRAPHIE

BACH D. L'intégration économique régionale en Afrique. *Economie Prospective internationale* n° 48, 1991.

BEJAOUI M. Le règlement pacifique des différends africains. AFDI, 1972.

BEDJAOUI M. Le projet de création d'une communauté économique africaine, in *Revue algérienne des relations internationale* n° 3, 1986.

BIPOUM Woum. Le droit international africain. Paris, LGDJ, 1970.

BOUAITA N. Problèmes territoriaux et frontières du Maghreb. Contribution à l'étude du principe de l'uti possidetis, Thèse. Paris I, 1981.

BOUTROS GHALI B. L'OUA et les difficultés institutionnels du Panafricanisme. Genève, IUHEI, 1971.

BOUTROS GHALI B. Le système régional africain, in Régionalisme et universalisme dans le droit international contemporain. Paris, Pédone, 1977.

BROWLIE I. African boundaries. A legal and diplomatic encyclopedia. Chatam House-Books. Oxford. London, 1979.

COOPER R.N. Worldwide regional integration: is there an optimal size of the integrated area ? Essay on world Economics. Cambridge, Mass. London, 1986.

CONSTANTIN F. Régionalisme international et pouvoirs africains. RFSP, 1973.

Documents du 3ème Sommet de l'O.U.A. (Tunis 13-15 juin 1994), in Etudes Internationales n° 52, 3 /1994.

ELIKA M'Bokolo. Le Continent convoité. Alger, OPU, 1980.

GHEZALI M. La frontière algéro-tunisienne, instrument exemplaire de coopération régionale, in Revue Annales des sciences financières, juridiques et économiques, n° 2, mars 1986.

GHERARI H. et Gherari S.B. Les organisations régionales africaines, in Recueil de textes et documents. Ministère de la Coopération et du Développement. Paris 1988.

GGHEJALI M. Le tracé des frontières territoriales des Etats et le principe du bon voisinage : le cas algéro-tunisien. Mémoire de magister - droit - Université de Constantine, 1990 (en langue arabe).

HUGON P. Face à la marginalisation de l'Afrique sub-saharienne: ouverture au marché mondial ou intégration régionale ?in Année africaine, 1987-1988.

JOUVE E. L'Organisation de l'Unité Africaine. Paris, PUF 1984.

KAMTO M., Pondi E. et Zang L. L'OUA. Rétrospectives et perspectives africaines. Paris, Economica, 1990.

KERDOUN A. La coopération arabo-africaine. Dimensions et perspectives. Paris, Berger-Levrault, 1987.

MAHIOU A. La Communauté Économique Africaine, in Revue d'Etudes Internationales n° 52, 3/1994.

MARCHAL A. L'intégration territoriale. Paris, PUF, 1965.

MOUTAOULI et AMING. L'Afrique dans les relations internationales. Le Caire, 1977.

QUENEUDEC J.P. Remarques sur le règlement des conflits frontaliers en Afrique. RGDIP, 1972.

Rapport de la Commission Sud. Défis au Sud. Paris, Economica 1990.

SANDRETTO R. (sous la direction de). Zone franc. Du franc CFA à la monnaie unique européenne. Paris, Ed. de l'Épargne, 1994.

SAUTER G. Quelques réflexions sur les frontières africaines, in Problèmes de frontières dans le Tiers-monde. Paris, Ed. l'Harmattan, 1982.

SIDJANSKI D. et Etienne B. Les difficultés de l'intégration économique régionale sur le continent africain, in le Monde Diplomatique, août 1972.

THIAM D. Le fédéralisme africain. Paris, Présence africaine, 1973.

THOMAS L.V. (sous la direction de). Prospective du développement en Afrique noire; un scénario; le Sénégal. Paris, PUF/Complexe, 1978.

VINAY B. Zone franc et coopération monétaire. Paris, Documentation Française, 1988.

ZARTAM W. et Belaid S. (sous la direction de). Les expériences d'intégration régionales dans les pays du Tiers-Monde. Tunis, CERP-CEMAT, 1987.