



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50<sup>th</sup> anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

## FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

## CONTACT

Please contact [publications@unido.org](mailto:publications@unido.org) for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at [www.unido.org](http://www.unido.org)

NOTE DE SYNTHESE  
L'UEMOA: POLITIQUES MACROECONOMIQUES ET SECTORIELLES  
BILAN DE L'INTEGRATION REGIONALE  
INCIDENCE SUR LES PERSPECTIVES INDUSTRIELLES DE LA SOUS-REGION

#2

Consultant: Xavier DE LA RENAUDIÈRE  
Bodystop Eff: Mr. Allain

INTRODUCTION

Le rapport ci-joint sur "L'UEMOA: Intégration Régionale - Politiques Macroéconomiques et Sectorielles Communes", et ses cinq Annexes, examinent les progrès réalisés par les pays et les organes de direction de l'UEMOA dans la mise en place d'un marché commun sous-régional, dans la mise en oeuvre de politiques macroéconomiques convergentes et dans la définition de stratégies sectorielles communes.

La présente Note de Synthèse comprend trois parties. La Première Partie rappelle brièvement les conclusions du rapport et présente un bilan sommaire de l'intégration régionale et de ses effets sur la performance économique des pays. La Deuxième Partie analyse l'impact des politiques macroéconomiques et commerciales communes sur la performance et les perspectives du secteur industriel. La Troisième Partie esquisse quelques unes des actions que l'UEMOA devrait envisager pour favoriser l'ajustement des industries de la sous-région au nouvel environnement régional et mondial.

\*  
\* \* \*

PREMIERE PARTIE: BILAN GLOBAL DE L'INTEGRATION REGIONALE

Ce bilan peut être résumé de la façon suivante.

- des progrès décisifs ont été réalisés sur le plan de la création d'un véritable marché commun sous-régional;
- les nouvelles politiques macroéconomiques et commerciales ont eu des effets très positifs sur la performance économique des pays de l'UEMOA;
- les travaux de la Commission et des organes de l'UEMOA sur les secteurs ne font que commencer; des orientations générales ont été définies qui devront être précisées dans le cadre d'études et de réflexions complémentaires.

A. Progrès décisifs vers la création d'un véritable marché commun sous-régional

Dès les premières années de sa création, l'UEMOA a concentré son attention sur la réforme des politiques commerciales et sur la définition de politiques macroéconomiques convergentes.

a) Politiques commerciales

Les premières étapes de la création d'un marché commun sous-régional ont été franchies. Dès maintenant, le commerce intracommunautaire des "produits du cru" est entièrement libre et les produits industriels originaires de la sous-région bénéficient d'une préférence de 60% par rapport aux importations en provenance de pays tiers. En outre, l'harmonisation des droits d'entrée sur les produits des pays tiers a commencé et les modalités de la mise en place d'un futur tarif extérieur commun ont été clairement définies. Dans quinze mois tous les produits originaires de la sous-région circuleront librement dans l'espace communautaire et les importations en provenance des pays tiers seront assujetties à un tarif extérieur commun dont le taux variera entre 0 et 20% selon les catégories.

Pour évaluer l'importance des décisions prises, il suffit de comparer le calendrier de l'UEMOA avec celui d'autres unions économiques et douanières. Il a fallu dix ans pour que la CEE devienne un véritable marché unique. Il faudra plus de dix ans pour que le protocole SADC de 1996 aboutisse à la création d'une zone de libre échange. En moins de six ans, l'UEMOA aura mis en place une union douanière et un système unifié de droits d'entrée basé sur des taux de protection modeste.

b) Convergence des politiques macroéconomiques

Depuis deux ans, l'UEMOA définit chaque année des critères de "convergence" et a mis en place un système de surveillance multilatérale. Les critères de convergence concernent surtout les taux de croissance et d'inflation et les politiques budgétaires (restructuration des dépenses publiques aux dépens des dépenses de personnel, au profit de l'investissement). Les objectifs ainsi définis par l'UEMOA

ont été respectés par la plupart des pays. Des travaux en cours sur la fiscalité indirecte aboutiront à la mise en place de politiques fiscales communes (généralisation de la TVA; harmonisation des taux; réduction des exonérations; "mutualisation" de la lutte contre la fraude).

## **B. Démarrage prudent des travaux de l'UEMOA sur les politiques sectorielles**

L'avenir à long terme des économies de la sous-région et, notamment, du secteur industriel dépend en grande partie d'une gestion plus efficace d'un certain nombre de secteurs-clés. Le Rapport ci-joint et les Annexes analysent les mesures prises par l'UEMOA pour développer de façon graduelle une vision commune des objectifs et des moyens de stratégies sectorielles sous-régionales.

C'est surtout depuis 1996-97 que la Commission et les organes de direction de l'UEMOA ont commencé leurs travaux sur les principaux secteurs (développement rural et environnement; ressources humaines; énergie et transports). Les réflexions sur d'autres secteurs (télécommunications notamment) vont bientôt commencer. Des missions circulaires ont analysé la situation des secteurs et les priorités des Etats. Des documents d'orientation ou des programmes de "première génération" ont été produits. A juste titre, la Commission a agi avec prudence, compte tenu de la complexité des problèmes sectoriels de la sous-région. Les futures politiques sectorielles communes seront définies sur la base d'études et réflexions complémentaires que la Commission est en train d'initier.

## **C. Bilan provisoire très positif**

La performance économique de la sous-région au cours de la période 1994-97 a été profondément influencée par deux événements majeurs: la dévaluation du franc CFA et la création de l'UEMOA. Le bilan provisoire des deux décisions est dans l'ensemble très positif. Le taux de croissance moyen des PIB, voisin de zéro de 1990 à 1993, dépasse 5% depuis 1995. Depuis 1996, la sous-région a réussi à maîtriser les pressions inflationnistes déclenchées par la dévaluation. Le taux de croissance des exportations s'est accéléré et la part relative des échanges intracommunautaires a sensiblement augmenté. Les Tableaux du Rapport et de l'Annexe 1 montrent également que la compétitivité internationale des économies de la sous-région s'est renforcée (dépréciation du taux de change effectif réel), que la balance des paiements et la situation budgétaire se sont améliorées et que les taux d'investissement (public et privé) ont commencé à se redresser.

Les politiques macroéconomiques et commerciales de l'UEMOA ont eu des effets différents sur les principaux secteurs productifs. Dans l'ensemble, le secteur agricole a été le principal bénéficiaire des politiques macroéconomiques de l'UEMOA et de l'ajustement du taux de change. Les filières d'exportation sont redevenues rentables; les produits vivriers et la viande des pays sahéliens sont redevenus compétitifs sur les marchés des pays côtiers par rapport aux importations de pays tiers. La deuxième partie traite de l'impact de l'intégration régionale et de l'ouverture des marchés sur le secteur industriel.

Les nouvelles politiques ont aussi des effets diffus très importants. L'image internationale de la sous-région est meilleure. La communauté internationale approuve et appuie les programmes d'intégration. Les investisseurs internationaux sont attentifs et commencent à s'intéresser aux programmes d'investissement de certains pays. La relance de la croissance dans le cadre de politiques anti-inflationnistes permet d'envisager l'avenir avec une certaine dose d'optimisme.

\*  
\* \*

## **DEUXIEME PARTIE: INCIDENCE DE L'INTEGRATION REGIONALE SUR LE SECTEUR INDUSTRIEL**

Cette deuxième partie examine successivement l'incidence des politiques macroéconomiques récentes de l'UEMOA sur la performance du secteur industriel et les effets durables de l'intégration régionale sur les perspectives à long terme du secteur.

### **A. Incidence sur la performance récente du secteur**

Le secteur industriel n'est pas le principal bénéficiaire des politiques macroéconomiques de l'UEMOA. Un rapport de la Banque Mondiale sur les effets de la dévaluation de 1994 estime que les industries de transformation fortement intégrées dans les filières d'exportation (sociétés cotonnières; huileries; transformation du

café; acide phosphorique) ont nettement tiré profit de l'ajustement du taux de change. Au contraire, pour les industries travaillant pour les marchés nationaux et sous-régionaux, la hausse des prix de leurs produits n'aurait que partiellement compensé le doublement du coût des intrants importés.

Ce jugement mérite d'être nuancé. L'analyse de la performance de 139 entreprises ivoiriennes<sup>1</sup> au cours de la période 1993/94-1996/97 montre qu'en fait les entreprises dont le chiffre d'affaires a le plus progressé ne sont pas les entreprises tournées vers l'exportation (bois et agro-industries), mais celles qui vendent surtout sur le marché intérieur et sous-régional. En outre, les exportations industrielles ivoiriennes vers les autres pays de l'UEMOA ont augmenté plus vite que les autres exportations. Bref, il semble que la croissance industrielle du pays depuis 1994 doive plus à la relance économique et à la reprise de la consommation intérieure qu'à la dévaluation. Peu d'industriels ont été capables de profiter de l'ajustement du taux de change pour amorcer une percée sur les marchés internationaux. Par contre, plusieurs entreprises ivoiriennes ont profité d'un début d'ouverture des frontières communautaires (et de la dévaluation) pour renforcer leurs positions sur les marchés sous-régionaux.

#### **B. Impact probable sur les perspectives à long terme du secteur**

Le secteur industriel - dans sa structure actuelle - paraît particulièrement menacé par l'ouverture des marchés de la sous-région. D'une part, c'est seulement 25% des activités du secteur qui sont tournées vers l'exportation. D'autre part, alors que le secteur industriel représente seulement 12% du PIB des pays de la sous-région, les importations industrielles représentent près de 80% des importations totales de marchandises. L'industrie est donc bien le secteur qui sera le plus affecté par les réformes en cours; l'ouverture des marchés est en train de devenir le principal souci de la plupart des entreprises qui, jusqu'à présent, ont principalement orienté leurs activités vers l'import-substitution.

Le rapport PARI préparé pour l'UEMOA à la demande de l'Union Européenne a tenté d'estimer l'incidence de l'intégration régionale et de la réduction des taux de protection sur la valeur ajoutée des entreprises industrielles. Selon ce rapport, la plupart des industries seront perdantes. Seuls le travail des métaux et un certain nombre d'industries diverses profiteront nettement de la réforme douanière. Au contraire les boissons et la chimie, et surtout l'agro-alimentaire et le textile (qui produisent ensemble plus de la moitié de la valeur ajoutée industrielle de la sous-région), sont considérés comme des filières particulièrement vulnérables. Il semble aussi que les entreprises des pays enclavés soient plus menacées que celles des pays côtiers, à la fois par la concurrence internationale sur les marchés sous-régionaux et par la concurrence des entreprises de la sous-région situées dans les pays côtiers les plus industrialisés.

L'analyse de la performance industrielle récente de la sous-région et les estimations du rapport PARI mènent aux mêmes conclusions opérationnelles:

- le fonctionnement du marché commun a des chances de réussir dans la promotion d'activités et d'entreprises industrielles sous-régionales étendant progressivement leur domaine d'intervention à la plupart des pays de l'UEMOA;
- une telle évolution est favorable, mais risque de profiter surtout aux pays côtiers les plus favorisés; les pays enclavés seront donc tentés de réclamer la mise en place de programmes spéciaux pour leurs secteurs industriels;
- la reconversion des entreprises existantes en entreprises exportatrices capables de développer leurs opérations en dehors de la sous-région sera la tâche la plus difficile; c'est aussi la plus importante; elle nécessitera une action soutenue des pouvoirs publics, des organisations professionnelles et de la communauté internationale.

Tel est donc le défi que doivent relever les pays et les organes de direction de l'UEMOA. Il est essentiel que les Etats membres et la Commission réfléchissent ensemble aux méthodes les plus appropriées pour renforcer la compétitivité des entreprises industrielles de la sous-région - et favoriser l'expansion de leurs activités exportatrices - sans retourner pour autant aux pratiques protectionnistes d'autrefois qui sont d'ailleurs incompatibles avec les dispositions du Traité.

\*  
\* \*

---

<sup>1</sup> Voir: "Ouverture Commerciale et Intégration Régionale dans les Pays de la Zone Franc." Ces 139 entreprises industrielles réalisent 64% de la valeur ajoutée industrielle de la Côte d'Ivoire et 28% de la valeur ajoutée industrielle de l'ensemble de l'UEMOA.

**TROISIEME PARTIE: ELEMENTS D'UN PLAN D' ACTIONS VISANT A FACILITER L'AJUSTEMENT DES INDUSTRIES DE LA SOUS-REGION AU NOUVEL ENVIRONNEMENT REGIONAL ET INTERNATIONAL**

Pour accomplir leurs objectifs industriels, les Etats membres et la Commission devront envisager quatre types d'initiatives: premièrement, des politiques macroéconomiques visant à consolider les acquis de la dévaluation de 1994 et à renforcer la compétitivité internationale des économies de la sous-région; deuxièmement, un ensemble de mesures diffuses visant à créer un environnement favorable au développement du secteur privé; troisièmement, de profondes réformes sectorielles visant à améliorer la qualité des infrastructures et services publics clés et à réduire le coût des facteurs; quatrièmement, des mesures d'appui plus spécifiques au secteur industriel, en faveur des principales filières et d'entreprises ayant un fort potentiel de développement dans le nouvel environnement.

**A. Politiques macroéconomiques**

C'est dans ce domaine que les pays de l'UEMOA ont fait les progrès les plus visibles et obtenu les résultats les plus importants. Nous avons vu que la dévaluation n'avait pas eu que des effets positifs sur les activités industrielles de la sous-région; néanmoins, elle a réformé la structure des prix intérieurs dans un sens plus favorable à l'exportation et aux activités d'import-substitution les plus économiques, donc à une optimisation de l'emploi des facteurs de production nationaux. A long terme, cette nouvelle structure favorisera des investissements de qualité et facilitera une meilleure pénétration des marchés extérieurs. Il est donc essentiel que les politiques macroéconomiques futures de l'UEMOA visent à protéger, voire même à renforcer, les acquis de l'ajustement du taux de change, grâce à des politiques budgétaires et monétaires saines orientées vers la lutte contre l'inflation.

Les principales composantes de telles politiques sont bien connues:

- réduction des déficits budgétaires, élimination des arriérés intérieurs et extérieurs, si néfastes pour le développement du secteur privé et la mobilisation de capitaux publics et privés extérieurs;
- élargissement de la base fiscale et mise en place de politiques fiscales qui éliminent progressivement toute discrimination aux dépens des entreprises du secteur moderne;
- réallocation des dépenses publiques au profit d'un meilleur entretien des infrastructures de base et d'une meilleure gestion des services clés;
- augmentation graduelle du taux d'investissement au service d'un programme prioritaire;
- continuation des efforts entrepris pour assainir et restructurer le secteur bancaire et financier etc...

Ces politiques sont déjà celles de l'UEMOA et de ses Etats membres. Il est essentiel que les Etats restent conscients de la haute priorité de tels objectifs et que la communauté internationale appuie résolument les efforts des gouvernements et des institutions de la sous-région pour une exécution de plus en plus vigoureuse de ces politiques.

*Le principal indicateur qui mesurera le succès des politiques macroéconomiques de l'UEMOA et des Etats membres est le taux de change effectif réel, qui reflète l'évolution de la compétitivité internationale d'un pays. La dépréciation du TCER de 35% en 1994 est l'un des facteurs de la relance économique de la période 1994-97. Les pressions inflationnistes de 1994-95 ont légèrement érodé cet avantage (la dépréciation du TCER n'est plus que de 30% à fin 1997). Il est important que les gouvernements poursuivent les efforts entrepris pour contrôler d'éventuels dérapages. Ayant opté pour un système de parité fixe avec une devise européenne, les pays de l'UEMOA sont tenus à un niveau de rigueur budgétaire et monétaire très supérieur à la moyenne des autres pays du continent africain.*

Une autre composante importante de la politique macroéconomique des pays de l'UEMOA est la privatisation du plus grand nombre possible d'entreprises et d'activités privatisables. Une campagne vigoureuse de privatisation est le signal qu'attendent beaucoup d'investisseurs pour s'engager résolument dans le financement de programmes et projets africains. Il est probable que, dans une première phase, la relance de l'investissement direct étranger se situera surtout dans le domaine des infrastructures (grands projets d'adduction d'eau, d'énergie électrique, de

transports et de télécommunications). Mais de tels investissements auront des effets d'entraînement considérables, notamment pour d'autres activités, telles que les industries de transformation.<sup>2</sup>

## **B. Un ensemble de mesures diffuses visant à créer un environnement favorable au développement du secteur privé**

Le deuxième grand train de réformes qui assainiront le climat d'investissement dans les pays de l'UEMOA sont toutes celles que réclame le secteur privé: des administrations publiques plus productives et plus conscientes des impératifs de la gestion privée; un droit des affaires plus moderne; un système judiciaire plus capable de régler efficacement et équitablement les différends commerciaux etc...

L'UEMOA est peu impliquée dans le traitement de ces problèmes, qui est le domaine d'action privilégié de l'OHADA (qui intervient dans l'ensemble des pays de la zone franc). Néanmoins, l'OHADA et l'UEMOA ont d'importants intérêts communs: l'UEMOA est le groupe de pays de la zone franc le plus avancé sur le plan des réformes macroéconomiques et de l'intégration sous-régionale; c'est donc aussi le groupe de pays où la mise en oeuvre des recommandations de l'OHADA a le plus de chances de produire des résultats efficaces sur le plan de la relance de l'investissement privé. En même temps, l'assainissement du cadre macroéconomique entrepris par les Etats membres de l'UEMOA manquera d'efficacité sans des efforts constants pour améliorer le cadre réglementaire et le fonctionnement du système judiciaire. L'UEMOA devrait donc suivre attentivement les initiatives de l'OHADA et inciter les pays de la sous-région à accélérer la mise en oeuvre de ses recommandations. La réforme du cadre réglementaire et du système judiciaire sont des processus longs dont les effets ne seront pas immédiats. Il conviendrait que les ateliers nationaux servent à définir les vues des industriels de la sous-région en ce qui concerne la priorité relative des différents types d'interventions envisagées dans ce contexte, le but étant d'inciter l'OHADA à accélérer ses travaux d'analyse et de réflexion en fonction de telles urgences.

## **C. Accélération du processus de réformes dans un certain nombre de secteurs-clés**

Pour le secteur industriel la lenteur relative du processus de formulation de politiques sectorielles communes peut être une cause de déception. Les entreprises industrielles ne manqueront pas de souligner que, dans moins de deux ans, elles seront pleinement exposées à la concurrence internationale et déploieront que, dans certains pays, les autres secteurs hésitent encore à se lancer sur la voie de la dérégulation et de la privatisation. Dans ce débat, le rôle de la Commission et des organes de direction de l'UEMOA sera de multiplier les contacts entre les représentants des différents secteurs et les industriels (entreprises et organisations professionnelles) en vue d'intensifier le dialogue sur les priorités respectives des deux parties.

Ce dialogue est d'autant plus nécessaire que pour le secteur industriel toutes les réformes sectorielles n'ont pas la même urgence. Les ateliers nationaux permettront de mieux connaître ces urgences. En attendant les résultats de ces ateliers, on peut supposer que la liste des priorités du secteur industriel comprendra d'importantes réformes dans quatre secteurs-clés: transports, énergie, télécommunications et ressources humaines.

### **a) Forte diminution des coûts de transport**

Deux séries de chiffres confirment l'importance capitale d'une réforme dans le secteur des transports. D'une part, le coût des transports internationaux représente 16 à 21% de la valeur du commerce extérieur des pays côtiers et 19 à 32% de celui des pays enclavés. D'autre part les coûts des transports terrestres dans la sous-région sont près de 3 fois supérieurs à ceux des autres pays du tiers-monde (les coûts des transports maritimes en provenance et à destination de la sous-région sont également très élevés). Il est donc évident que le succès d'une politique industrielle axée sur l'émergence d'entreprises sous-régionales et sur le développement des exportations dépend de façon critique d'une forte réduction des coûts de transports.

Les analyses de la Commission sur le secteur des transports permettent d'identifier trois réformes capables d'améliorer radicalement l'efficacité du secteur:

---

<sup>2</sup> Les projets d'infrastructure présentent en effet les avantages suivants pour les investisseurs privés: il s'agit de grands projets que les fonds de placement peuvent analyser avec attention sans augmenter de façon sensible leurs dépenses de personnel (par dollar investi); il s'agit aussi de projets dans lesquels les risques de marché sont minimes: en période normale, la consommation d'eau et d'électricité progresse régulièrement si une bonne gestion garantit la fourniture d'un service adéquat à des conditions de prix de plus en plus favorables. Ayant réalisé des bénéfices substantiels dans des projets d'infrastructures, les investisseurs internationaux seront ensuite mieux disposés à l'égard du financement de projets industriels ou agro-industriels plus classiques.

- la libéralisation du transport maritime est l'une de ces réformes; elle a déjà été initiée dans plusieurs pays de la sous-région;

- vient ensuite l'élimination des blocages qui freinent la concurrence et augmentent les coûts des transports terrestres; la lutte contre les "tracasseries administratives" et les "prélèvements illicites" (qui doublent les coûts d'opération des véhicules) fait partie de ce train de réformes;

- une amélioration de l'état des routes de la sous-région (bitumage de 2.300 kilomètres de routes inter-Etats; forte augmentation des crédits d'entretien routier) serait la troisième priorité.

La réduction des coûts de transports est vitale pour les pays enclavés. Certes, elle privera certaines industries d'import-substitution de la "protection naturelle" que constituent la distance et les coûts de transports. Mais, à long terme, même l'avenir industriel des pays sahéliens enclavés dépendra en grande partie de l'expansion d'un secteur agro-industriel dynamique et d'industries de main d'oeuvre tournées vers l'exportation.

#### b) Réduction des coûts de l'énergie commerciale - réduction des coûts et meilleure fiabilité des fournitures d'électricité

Le secteur industriel est gros consommateur d'énergie commerciale et d'électricité. Les coûts des produits pétroliers dans les pays de l'UEMOA sont supérieurs de 45 à 80% à ceux du Ghana et de Maurice. Les coûts de l'électricité sont quatre fois supérieurs à ceux du Ghana et du Nigéria. En outre la fiabilité du service est d'une importance capitale pour le secteur industriel: le Bénin estime que les récents délestages<sup>3</sup> se traduiront par de fortes chutes de production dans la chimie et le textile.

Les analyses de la Commission ont identifié deux grandes réformes qui permettront de réduire le coût et d'améliorer l'efficacité des fournitures d'énergie. La première est la mise en place d'un système communautaire d'approvisionnement en hydrocarbures, basé sur une standardisation des produits, qui rendrait possible des économies substantielles sur l'achat, le transport et le stockage des hydrocarbures. La deuxième est l'interconnexion des réseaux électriques (et notamment une nouvelle liaison entre les pays côtiers et le Nigéria). En mettant en pool les ressources de l'UEMOA et des pays voisins, les interconnexions réduiront les coûts et amélioreront la fiabilité des approvisionnements des pays concernés.

#### c) Modernisation du secteur des télécommunications - point d'entrée pour le développement de nouvelles industries de l'information

L'expansion, la libéralisation et la modernisation de ce secteur sont des réformes essentielles pour le secteur industriel. Elles entraîneront le développement d'une multitude d'activités nouvelles qui sont en train de révolutionner les systèmes d'information et, par leur intermédiaire, la gestion de l'industrie et des services dans les pays développés. De grands groupes privés internationaux se préparent à l'introduction de cette révolution technologique dans les pays africains. Mais il est important que les entreprises de la sous-région participent à ces nouvelles activités. Il est donc essentiel que l'UEMOA accélère ses travaux sur le secteur des télécommunications, qui viennent seulement de débiter, et entame une réflexion sur les effets induits du développement, de la modernisation et de la privatisation de ce secteur.

#### d) Développement de filières courtes et de programmes régionaux de formation professionnelle dans des secteurs porteurs

Les gouvernements de la sous-région donnent aujourd'hui la priorité à l'enseignement primaire aux dépens des universités, de l'enseignement technique et de la formation professionnelle. Or l'expansion et la modernisation du secteur industriel passe aussi par la formation de cadres moyens et supérieurs de qualité et par le développement de nouvelles filières généralement négligées. Il est indispensable que les Etats et les institutions de l'UEMOA réfléchissent aux moyens de réconcilier les objectifs sociaux prioritaires des gouvernements et les objectifs à long terme du secteur industriel.

Deux types de réformes devraient faciliter une solution partielle de ce problème:

- la création de filières courtes co-financées par le secteur privé permettrait de promouvoir, dans des conditions de coût et d'efficacité raisonnables, des

<sup>3</sup> Rendus nécessaires par une sécheresse qui a affecté le débit du barrage ghanéen qui fournit aussi de l'électricité au Togo et au Bénin.

formations rapides dans les secteurs les plus prometteurs, notamment les secteurs prioritaires pour le développement et la modernisation du secteur industriel;

- une spécialisation sous-régionale de certains programmes d'enseignement supérieur et technique rendrait possibles des économies d'échelle qui faciliteraient le développement de filières porteuses et de programmes de qualité (notamment quand les coûts élevés de ces programmes et le petit nombre de formés rend difficile la création de programmes nationaux efficaces); l'UEMOA envisage la création de centres d'excellence; cette réforme pourrait servir de base à ce processus de régionalisation.

#### D. Mesures propres au secteur industriel

Le problème de l'ajustement à l'ouverture des marchés a déjà été traité dans le cadre des politiques commerciales, sous la forme de régimes spéciaux qui prolongeront tout ou partie des protections dont jouissaient autrefois les entreprises de la sous-région. Tel est en effet l'objet des "Taxes dégressives de protection", taxes temporaires, dont les critères, les taux et les modalités d'application seront prochainement définis par la Commission et les organes de direction de l'UEMOA.

Néanmoins, la durée de ces taxes sera limitée. En outre, le but de l'ajustement n'est pas seulement de faciliter la restructuration d'activités existantes, mais encore de renforcer la compétitivité et d'accompagner les plans de développement des entreprises les plus capables de faire une percée majeure sur les marchés internationaux, amorçant ainsi la politique de "mondialisation" demandée par les participants à l'atelier sous-régional de mars dernier.

Les documents en cours de préparation sur les politiques industrielles traiteront de façon plus détaillée des critères et des modalités de programmes spécifiques pour la promotion industrielle de la sous-région. La présente Note tentera seulement d'identifier un certain nombre de "pistes" qui devront faire l'objet d'explorations plus précises.

#### Première piste: des études et analyses au niveau de l'ensemble du secteur ou de filières particulières

L'un des meilleurs services que les Etats membres, les organes de direction de l'UEMOA et les organisations professionnelles puissent rendre au secteur industriel est de mettre à sa disposition un ensemble de données et d'analyses qui permettront de mieux connaître la structure et la performance du secteur et ses potentialités. Il ne s'agit pas de définir des stratégies industrielles nationales ou sous-régionales, mais d'éclairer les choix que feront les entreprises dans le cadre de leurs propres stratégies. Il ne s'agit pas seulement de produire des études détaillées et approfondies, mais encore et surtout de favoriser un processus qui permettra à la sous-région de participer pleinement à la révolution industrielle en cours, largement basée sur l'information.

Compte tenu de la vulnérabilité des industries des pays enclavés, un effort spécial devra être fait pour mieux connaître et mieux comprendre les problèmes industriels de ces pays. Ces travaux porteront notamment sur la situation et les perspectives des petites entreprises (traitement des produits de l'agriculture et de l'élevage; sous-traitances pour le compte de grandes entreprises régionales et internationales), ainsi que sur les liaisons entre l'agriculture, l'élevage et l'industrie (qui pourront servir de base pour le développement d'industries exportatrices dynamiques dans les pays sahéliens).

L'évolution constante des technologies et des marchés est un problème majeur pour des entreprises qui, pour la plupart, ont rarement cherché à pénétrer les marchés internationaux. La diversité des sources de contacts et d'information et la complexité des évolutions font qu'une bonne connaissance des technologies les plus modernes et des marchés les plus prometteurs n'est pas à la portée d'une institution publique sous-régionale aux moyens limités. Néanmoins, les Etats membres et l'UEMOA devraient réfléchir aux moyens de faciliter un processus que s'approprient ensuite les organisations professionnelles, les réseaux et les entreprises.

#### Deuxième piste: des programmes d'appui à des activités communes à l'ensemble du secteur industriel ou à des sous-secteurs du secteur

L'ONUDI est en train de préparer des Notes sur les problèmes de normalisation et de qualité qui conditionnent la modernisation des entreprises, une meilleure réponse à l'évolution des habitudes de consommation dans la sous-région et l'accès aux marchés internationaux. On peut supposer que ces Notes présenteront des options opérationnelles sur la façon dont les Etats membres et l'UEMOA peuvent accompagner ce processus.

Deux autres problèmes importants devront aussi être traités: celui de la promotion commerciale et celui de la mobilisation des investissements. Les pays de la sous-région (notamment les plus industrialisés) ont déjà créé des institutions, mis au point des mécanismes et pris des initiatives ponctuelles (Foire-Expositions, Forums des Investisseurs) dont il conviendra d'évaluer l'efficacité. Les leçons de cette analyse permettront de déterminer quel type d'assistance l'UEMOA peut, dans ces deux domaines, apporter à ses Etats membres, notamment aux pays les moins défavorisés.

L'approfondissement de la crise asiatique a affecté la quasi totalité des marchés émergents et bloqué provisoirement l'expansion rapide des investissements directs étrangers vers les pays du tiers-monde. Tôt ou tard le mouvement reprendra. L'Afrique australe et orientale anglophone paraît à première vue plus attirante pour les investisseurs internationaux que la plupart des pays francophones. L'existence d'une Union économique et monétaire, des politiques macroéconomiques prudentes, la privatisation des grandes infrastructures et les progrès de l'intégration sont des arguments de marketing que les pays de l'UEMOA voudront sans doute utiliser. Il est encore trop tôt pour vendre aux "medias" l'image internationale de l'UEMOA. C'est cependant cette image qui, à terme, attirera les investisseurs et facilitera des premiers contacts dont le dénouement dépendra de la qualité des projets identifiés.

### Troisième piste: des actions spécifiques au niveau des entreprises

Les actions au niveau des entreprises sont naturellement délicates. Elles contredisent les objectifs de concurrence, de libéralisation des échanges et d'ouverture des marchés qui sont à la base des politiques de l'UEMOA. Il est clair, cependant, que sans appuis spécifiques, peu d'entreprises auront la capacité de restructurer leur production, leurs méthodes de gestion et leurs campagnes de promotion et de développer leurs opérations internationales.

Dans le cadre de l'analyse des politiques industrielles nationales, il conviendra d'évaluer les initiatives que les Etats membres ont déjà prises pour favoriser l'ajustement de leurs entreprises. Il conviendra ensuite de réfléchir aux objectifs et aux modalités d'éventuels "programmes sous-régionaux de mise à niveau".

Plusieurs raisons justifient une initiative de l'UEMOA dans ce domaine. L'une d'elles est que la juxtaposition de programmes nationaux dont les règles et les modalités d'application sont différentes est en soi un élément de distorsion défavorable au libre jeu de la concurrence. En outre, il est possible que des programmes sous-régionaux soient plus attrayants pour la communauté internationale, dont le concours est vital, notamment pour les pays les plus défavorisés.

L'étude détaillée des programmes de mise à niveau mis en oeuvre avec l'appui de l'Union Européenne et d'autres bailleurs de fonds internationaux par la Tunisie et d'autres pays d'Afrique du Nord (dans la perspective d'une union douanière avec l'Europe) facilitera la définition de tels programmes. On peut supposer que ces programmes comprendront surtout deux types d'appuis: d'une part le cofinancement de diagnostics d'entreprises, de préparations de projets et d'études de marché, sous la responsabilité des entreprises concernées; d'autre part des appuis financiers au lancement des programmes résultant de ces analyses. De tels programmes se prêtent bien à des efforts spéciaux en faveur des petites entreprises et des pays les plus défavorisés (des pourcentages de cofinancement plus élevés; peut-être des bonifications d'intérêts).

\*  
\* \*

La leçon de ces analyses est que l'action de l'UEMOA ne sera efficace que dans le cadre d'une synergie croissante entre les politiques macroéconomiques, les réformes de l'environnement, les politiques et les programmes sectoriels et les politiques industrielles. Sur le plan macroéconomique, les bénéfices de l'ajustement du taux de change ont déjà été "encaissés". Il s'agit donc de protéger cet acquis tout en agissant sur d'autres fronts (sectoriels notamment) pour réduire le coût des facteurs et améliorer la compétitivité des entreprises (industrielles et autres). L'UEMOA, qui s'efforce désormais de mener de front les interventions macroéconomiques et sectorielles et de développer des schémas réalistes d'action industrielle est bien placée pour créer cette synergie.

\*  
\* \*

**L'UEMOA: INTEGRATION REGIONALE,  
POLITIQUES MACROECONOMIQUES ET SECTORIELLES COMMUNES,  
IMPACT DE L'UNION SUR LA PERFORMANCE ECONOMIQUE DES PAYS MEMBRES**

**INTRODUCTION**

Les principales étapes de l'évolution des économies de la sous-région au cours des trois dernières décennies sont bien connues. Après un démarrage satisfaisant pendant les quinze premières années d'indépendance, la performance économique des pays s'est fortement détériorée vers la fin des années 1970. Certes, ce sont souvent les aléas climatiques et les fluctuations des cours mondiaux qui expliquent les variations annuelles du PIB; mais l'analyse de l'évolution de la décennie 1980 révèle un net ralentissement de la croissance économique, qui a coïncidé avec l'accélération de la croissance démographique. Le trait dominant de cette période est le déclin du PIB par tête, l'appauvrissement des populations rurales et urbaines et la dégradation de la plupart des indicateurs sociaux.

Les mêmes tendances ont continué de dominer l'évolution de la sous-région depuis le début des années 1990. De 1990 à 1993, le taux de croissance moyen des futurs pays de l'UEMOA a été voisin de zéro. Comme les taux de croissance démographique sont restés très élevés (ils varient entre 2,3 et 3,3%), le PIB par tête a continué sa chute tout au long de cette période.

Beaucoup d'autres indicateurs témoignent de la détérioration continue de la situation économique, financière et sociale de la sous-région:

- la faible croissance du volume des exportations (3,6%) et l'appréciation continue du taux de change effectif réel (qui traduit l'érosion de la compétitivité internationale des pays concernés);
- l'ampleur des déficits des finances publiques (en moyenne 9% du PIB);<sup>1</sup> la forte augmentation de la dette publique extérieure et l'accumulation d'arriérés internes et externes;
- la chute du taux d'investissement (13% du PIB) qui s'explique en grande partie par l'apathie de l'investissement privé (moins de 8% du PIB);
- la détérioration des principaux indicateurs sociaux (taux de scolarisation; accès aux services de santé primaire et autres services sociaux de base, etc...).

\*  
\*   \*  
\*

<sup>1</sup> Même le solde budgétaire primaire (non compris le service de la dette et les dépenses d'investissement financées par l'aide extérieure) est devenu négatif (en moyenne -4% de 1990 à 1993).

Deux événements majeurs ont profondément influencé la performance de la sous-région à partir de 1994. D'une part, le 12 janvier, pour restaurer leur compétitivité internationale et faciliter la relance des flux d'aide publique au développement, les pays de la zone CFA (Afrique de l'Ouest et du Centre) ont dévalué leur monnaie commune. D'autre part, le 13 janvier, pour resserrer leurs liens économiques, stimuler leurs échanges et coordonner leurs politiques, sept pays d'Afrique de l'Ouest ont signé le Traité instituant l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (le Traité est entré en vigueur le 1er août 1994).

Les deux premières années de l'UEMOA (1994-95) ont été principalement consacrées à la mise en place des organes de l'Union. Plus récemment, deux dates ont dominé l'histoire de la nouvelle institution. En mai 1996, une Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement a donné une impulsion décisive au processus d'intégration régionale. Une autre date importante est l'adhésion de la Guinée-Bissau, en mai 1997, preuve de la vitalité et du pouvoir d'attraction de la nouvelle union économique et monétaire.

Le présent Rapport est une revue sommaire des mesures prises et des progrès réalisés dans la mise en oeuvre du Traité de l'UEMOA. Il examine successivement:

- les étapes de l'intégration économique régionale et de la coordination des politiques macroéconomiques au sein de l'UEMOA;
- les grandes orientations des politiques sectorielles communautaires;
- l'impact de l'intégration régionale sur la performance économique et sectorielle des pays de l'UEMOA.

\*  
\*   \*  
\*

## PREMIERE PARTIE

### PRINCIPALES ETAPES DE L'INTEGRATION REGIONALE PROGRES VERS LA CONVERGENCE DES POLITIQUES MACROECONOMIQUES

-----

Avant même qu'ils envisagent la création de l'UEMOA, les pays membres avaient une forte tradition communautaire basée sur l'expérience de l'Union Monétaire d'Afrique de l'Ouest (UMOA). Alors que la création de l'euro, en 1999, sera, pour onze pays de l'Union Européenne, l'aboutissement de plus de trente ans de coopération économique, l'existence d'une monnaie unique gérée par une banque centrale commune (la BCEAO) est depuis longtemps une donnée permanente de la vie économique et financière de la sous-région.

Jusqu'en 1994, la coopération monétaire, à l'intérieur de l'UMOA, n'avait pas encore débouché sur un véritable programme d'intégration économique régionale complété par la coordination et l'harmonisation des politiques macroéconomiques et sectorielles des différents pays. Lancé en 1994, par la signature et la ratification du Traité, le processus d'intégration s'est accéléré au cours des deux dernières années:

- en 1996, les principales étapes de la création d'une union douanière sous-régionale ont été déterminées;
- en 1997, l'UEMOA a fixé le calendrier de la mise en place d'un tarif extérieur commun;
- enfin, c'est en 1996-97 que les organes de direction de l'UEMOA ont défini les éléments d'un programme d'harmonisation de leurs politiques macroéconomiques et fiscales et initié un processus de formulation de politiques sectorielles.

#### **A. Intégration régionale - Echanges intracommunautaires**

L'un des buts de la création de l'UEMOA est la libre circulation des biens, des personnes et des capitaux à l'intérieur d'un marché commun sous-régional protégé par un tarif extérieur commun. Il s'agit d'une part d'accroître la productivité et la rentabilité d'activités sous-régionales d'import-substitution grâce à l'accès à un marché plus vaste que les marchés nationaux (plus de 60 millions d'habitants). Il s'agit d'autre part d'accentuer l'ouverture des économies des pays membres et leur intégration progressive dans l'économie mondiale grâce à la mise en place de mécanismes homogènes de protection basés sur des tarifs douaniers de plus en plus modestes.

En mai 1996, la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement adoptait l'Acte Additionnel 4-96 instituant un régime transitoire basé sur les dispositions suivantes:

- suppression des restrictions quantitatives aux importations et exportations des "produits du cru" (produits de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche et de l'exploitation minière), des produits de l'artisanat traditionnel et des produits industriels des Etats membres;
- exonération de droits d'entrée et de taxes à l'importation sur

les produits du cru et de l'artisanat traditionnel;

- application aux produits industriels originaires des Etats membres<sup>2</sup> d'une Taxe Préférentielle Communautaire (inférieure de 30% aux droits d'entrée applicables aux produits importés de pays tiers).

En juin 1997, un nouvel Acte Additionnel renforçait la préférence communautaire: il relevait de 30 à 60% (à compter du 1er juillet 1997) la réduction des droits d'entrée applicables aux produits industriels originaires des pays membres. Ce pourcentage atteindra 80% en janvier 1999 et 100% en janvier 2000. Par conséquent, en l'an 2000, non seulement les matières premières et les produits agricoles, mais encore tous les produits industriels "éligibles" (voir note 2) circuleront librement à l'intérieur de la sous-région, sans payer de droits de douane ou autres taxes à l'importation.

## **B. Relations avec les pays tiers**

En novembre 1997, le Conseil des Ministres définissait les futures étapes de l'ouverture du marché sous-régional et de l'adoption d'un Tarif Extérieur Commun applicable aux importations en provenance de pays tiers:<sup>3</sup>

- 1ère étape (juillet-décembre 1998): les droits de douane applicables aux produits importés dans les Etats membres de l'UEMOA ne peuvent excéder 30%;

- 2ème étape (janvier-décembre 1999): le nouveau droit de douane applicable aux produits importés est fixé à 0% pour la catégorie 0 (produits pharmaceutiques et livres scolaires), à 5% pour la catégorie 1 (matières premières et biens d'équipement), à 10% pour la catégorie 2 (intrants et produits intermédiaires) et à 25% pour la catégorie 3 (biens de consommation);<sup>4</sup>

- 3ème étape (janvier 2000): le niveau maximum du droit de douane (celui de la catégorie 3) est fixé à 20%.

*Notons que certains produits (dont la liste n'a pas encore été fixée) pourront être assujettis à des taxes temporaires: la TCI (taxe conjoncturelle à l'importation) et la TDP (taxe dégressive de*

<sup>2</sup> Sont couverts par ce régime préférentiel les produits industriels répondant à l'un ou l'autre des deux critères suivants: a) 60% des matières premières utilisées sont des matières premières communautaires; b) la valeur ajoutée communautaire est au moins égale à 40% du prix de revient des produits. Les produits fabriqués dans les pays membres qui ne répondent pas à l'un de ces critères bénéficient seulement d'une préférence de 5%.

<sup>3</sup> Les décisions de l'UEMOA portent également sur l'établissement d'un prélèvement communautaire de solidarité de 0,5% frappant toutes les importations de pays tiers et limitent à 1% (à partir de l'an 2000) le taux de la taxe statistique. L'objectif du prélèvement est d'une part de financer les pertes de recettes résultant de l'intégration régionale et de l'harmonisation des droits de douane, d'autre part de créer des fonds de réserve. Jusqu'en 1997, les dépenses de fonctionnement de l'UEMOA étaient financées par la BCEAO et la BOAD; depuis 1998, le produit du PCS est en grande partie affecté au financement des dépenses de fonctionnement de l'UEMOA.

<sup>4</sup> La classification des produits dans l'une ou l'autre des 4 catégories a été fixée en juillet 1998.

protection), dont le taux, l'assiette, les critères d'éligibilité et la durée d'application seront déterminés prochainement par le Conseil des Ministres. L'objectif de la TDP est de faciliter un ajustement progressif des systèmes de production des entreprises particulièrement menacées par l'ouverture des marchés. L'objectif de la TCI est d'atténuer l'impact de fluctuations soudaines des cours mondiaux, notamment sur les produits agricoles et agro-industriels dont les prix sont particulièrement volatils.

Les premières étapes de l'intégration régionale (libéralisation des échanges intracommunautaires; réduction/élimination des droits de douane frappant les importations en provenance des pays membres) ont donc été franchies. Les étapes futures ont été clairement définies. Loin d'isoler les pays membres, le programme de l'UMEOA non seulement va stimuler les échanges intracommunautaires, mais encore favorisera l'intégration des économies de la sous-région dans l'économie mondiale.

### **C. Convergence des politiques macroéconomiques**

C'est en 1996 que l'UEMOA a mis en place le mécanisme multilatéral de surveillance des politiques macroéconomiques prévu par le Traité. Ce mécanisme comporte la création d'un système d'information et la définition de politiques macroéconomiques et budgétaires communes. L'accomplissement des objectifs budgétaires nécessite en outre l'harmonisation des politiques fiscales des pays de l'UEMOA.

#### **a) Système d'information**

En janvier 1996, le Conseil des Ministres demandait aux pays membres de créer des comités nationaux de politique économique (CNPE).<sup>5</sup> Les CNPE exercent les fonctions suivantes:

- d'une part ils gèrent une base de données, c'est à dire collectent et traitent les données nationales sur les finances publiques, la dette publique, la monnaie, le crédit, l'évolution des prix (et des coûts), le commerce extérieur, la balance des paiements, la situation de l'emploi et les comptes nationaux;
- d'autre part ils sont chargés de confectionner un tableau de bord et des indicateurs nationaux et d'analyser de façon critique l'évolution de la situation économique et l'impact des politiques économiques.

Les CNPE préparent des rapports trimestriels à l'intention de la Commission et de la Banque Centrale. Ces rapports et l'exploitation commune des bases de données nationales permettent à la Commission de préparer des rapports semestriels au Conseil des Ministres.

L'un de ces rapports (celui de décembre) est principalement rétrospectif: il évalue les performances économiques des Etats membres et l'exécution

<sup>5</sup> Ces comités comprennent des représentants des principaux départements économiques et financiers du gouvernement et de la direction nationale de la BCEAO.

des objectifs macroéconomiques définis pour l'année précédente. Le rapport de juillet est plus directif: il fixe les orientations à prendre en compte pour l'élaboration des politiques macroéconomiques de l'année suivante.

#### b) **Politiques macroéconomiques**

C'est en septembre 1996 que le Conseil des Ministres a défini pour la première fois les objectifs macroéconomiques des pays de l'UEMOA pour l'année 1997. Ils comprennent des objectifs qualitatifs très généraux (lutte contre l'inflation; amélioration de l'environnement des affaires; promotion de l'initiative privée; mobilisation de l'aide extérieure et traitement de la dette publique) et un certain nombre d'objectifs quantitatifs plus ou moins précis.

Les objectifs quantitatifs pour 1997 concernaient le taux de croissance économique (5%), le taux d'inflation (également 5%), et surtout une série d'objectifs de politique budgétaire, notamment:

- un solde primaire<sup>6</sup> positif égal ou supérieur à 15% des recettes fiscales;
- un ratio masse salariale/recettes fiscales égal ou inférieur à 50%;
- un ratio investissements publics (financés sur ressources internes)/recettes fiscales égal ou supérieur à 20%;
- la réduction des arriérés de paiement intérieurs et extérieurs.

En septembre 1997 le Conseil des Ministres a défini les nouveaux objectifs macroéconomiques des pays de l'UEMOA pour 1998. Les objectifs 1998 ne sont pas fondamentalement différents de ceux fixés pour 1997, sauf sur deux points: une réduction du taux d'inflation (de 5% à 3%) et surtout une réduction du ratio masse salariale/recettes fiscales (de 50% à 40%). En juillet 1998, le Conseil des Ministres a reconduit les objectifs 1998 pour l'année 1999.

*Les objectifs et les indicateurs choisis par l'UEMOA sont raisonnables:*

*- La lutte contre l'inflation est essentielle pour protéger la compétitivité internationale des économies de la sous-région et consolider les acquis de la dévaluation de 1994. L'assainissement de la situation budgétaire est l'un des principaux éléments d'une politique de lutte contre l'inflation et de promotion de l'initiative privée.*

*- L'expérience des dix dernières années montre que la chute des recettes fiscales et le dérapage des dépenses de personnel sont les deux principaux facteurs qui ont désorganisé la gestion économique et financières dans les pays de la zone franc. La dégradation des infrastructures économiques et des services sociaux est la conséquence directe de ces deux défaillances.*

<sup>6</sup> Dans ce contexte, le solde primaire est défini comme la différence entre le total des revenus du gouvernement et le total des dépenses courantes (moins intérêts de la dette).

- La relance de l'investissement (les taux d'investissement des pays de l'UEMOA sont parmi les plus bas du monde) est la condition d'une croissance économique durable. Les flux d'investissement privé dépendent principalement de l'amélioration du cadre macroéconomique et de l'environnement des affaires; mais l'Etat doit aussi investir pour développer et réhabiliter les infrastructures économiques et pour valoriser les ressources humaines du pays.

- L'apurement des arriérés internes est l'une des conditions de la relance de l'investissement privé; celui des arriérés externes est essentiel pour la mobilisation d'une aide internationale importante (en complément de ressources nationales adéquates).

Bref, de vigoureux efforts des pays de l'UEMOA pour accomplir les objectifs définis et améliorer constamment leur performance dans les domaines identifiés par la Commission et le Conseil des Ministres sont des éléments incontournables d'une politique de croissance économique rapide et soutenue.

Le Tableau 1 ci-dessous compare les objectifs pour 1997 et 1998 et les résultats obtenus depuis le début des années 1990. Il montre clairement que la performance des pays de l'UEMOA s'est considérablement améliorée depuis 1994 sur tous les plans: taux de croissance, gestion budgétaire, arriérés et taux d'investissement.

**Tableau 1**  
**Critères de Convergence: Objectifs et Résultats**

**A. Objectifs macroéconomiques**

	1990-93	1994	1995	1996	1997	1998
					Obj. Rés.	Obj. Est.98 a/
-Taux de Croiss. Annuelle du PIB	0,2%	2,5%	5,7%	6,0%	>=5% 5,9%	5,9%
-Taux d'Inflat.	0,6%	30,2%	12,0%	3,5%	<=5% 3,7%	<=3%

**B. Objectifs de politique budgétaire**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
					Obj. Rés.	Obj. Est.98 a/
-Solde Primaire/ Rec. Fiscales	-30%	+8%	+21%	+26%	>=15% +22%	>=15% +23%
-Dép. Personnel/ Rec. Fiscales	69%	54%	44%	40%	<=50% 39%	<=40% 36%
-Inv. Pub. Res. Int./ Rec. Fiscales	11%	11%	14%	13%	>=20% 18%	>=20% 21%
-Evolution des Arriérés (En Milliards de FCFA)						
a) sur Dette Ext.	+355	-568	-8	-8	<=0 +90	<=0 -206
b) Arriér. Intér.	+14	-136	-152	-168	<=0 -151	<=0 -83

Source: UEMOA.

a/ Estimations 1998 basées sur les résultats au 31 mars

Le Tableau 1 semble aussi indiquer que la plupart des objectifs définis pour les années 1997 et 1998 sont dans l'ensemble moins contraignants que les résultats obtenus par la moyenne des pays de l'UEMOA au cours de l'année précédente. Bref, il s'agirait surtout d'une consolidation de ces résultats; aussi bien n'est-il pas étonnant que, dans la plupart des domaines, les résultats moyens obtenus au cours de l'année 1997 soient conformes aux objectifs 1997 fixés en septembre 1996. Il en sera probablement de même en 1998.

Ces commentaires méritent cependant d'être nuancés.

Tout d'abord, quelques uns des objectifs retenus par l'UEMOA sont en fait plus contraignants que la moyenne des résultats obtenus au cours de l'année précédente. Tel est notamment le cas de l'objectif "taux d'inflation" pour 1998 (3% contre une moyenne UEMOA de 3,7% en 1997) et de l'objectif "investissement public financé sur ressources internes/recettes fiscales" pour 1997 et 1998 (20% contre seulement 13% en 1996 et 18% en 1997).

En outre, il convient d'examiner l'implication des objectifs de l'UEMOA pour chacun des pays membres. Les Tableaux A-1, A-2 et A-6 de l'Annexe 1, qui indiquent les résultats obtenus par chaque pays, modifient partiellement les conclusions qui peuvent être tirées des moyennes. En effet:

- sur presque tous les points (Croissance; Inflation; Solde primaire; Dépenses de Personnel; Arriérés sur la dette extérieure), les objectifs choisis pour 1997 et 1998 impliquent une amélioration sensible de la performance d'au moins deux ou trois des pays de l'UEMOA par rapport aux résultats de l'année précédente (1996 et 1997);
- en 1997, dans chacun des cinq domaines de convergence, il y a toujours eu un ou deux pays qui n'ont pas été capables d'atteindre les objectifs fixés par l'institution.

### **c) Coordination des politiques fiscales**

Une meilleure coordination des politiques fiscales est le prolongement indispensable de l'intégration régionale et de la promotion des échanges intracommunautaires. En outre, le désarmement douanier à l'intérieur de la sous-région et dans les relations avec les pays tiers va priver les gouvernements de ressources douanières et fiscales qui devront être remplacées par d'autres sources de revenus. Des études récentes du FMI montrent que l'introduction du tarif extérieur commun privera certains pays de recettes estimées à 0,9% du PIB (au Burkina Faso) et à 1-1,6% du PIB (dans le cas du Sénégal). Il est donc essentiel que les pays de l'UEMOA réfléchissent ensemble aux méthodes les plus adéquates pour maximiser leurs recettes fiscales, sans entraver l'activité économique et sans créer de nouvelles distorsions qui freineraient l'investissement et les échanges commerciaux.

L'élargissement de la base d'imposition, la fiscalisation de secteurs et d'opérateurs jusqu'à présent exemptés, la lutte contre la fraude, la réduction des exonérations, la simplification des régimes et l'harmonisation des taux sont quelques unes des mesures indispensables

pour atteindre un tel objectif.<sup>7</sup>

C'est surtout depuis 1997 que la Commission et les pays de l'UEMOA ont commencé à réfléchir de concert sur les problèmes d'harmonisation de la fiscalité. Un atelier d'experts nationaux s'est tenu à Ouagadougou en juin 1998; ses conclusions et recommandations ont été revues par le Conseil des Ministres en juillet 1998.

Les travaux de la Commission et de l'atelier concernent la TVA, les droits d'accises, la taxation des produits pétroliers, la fiscalisation du secteur informel et l'administration des impôts.

En ce qui concerne la **TVA**, le Conseil des Ministres a décidé:

- la généralisation de la taxe à tous les pays,<sup>8</sup> à la plupart des secteurs (sauf l'agriculture,<sup>9</sup> les banques et les assurances) et à l'ensemble des biens et services;<sup>10</sup>
- l'élimination et/ou la réduction des exonérations et des exemptions, qui diminuent le produit de la TVA et facilitent la fraude;
- l'harmonisation progressive des seuils d'imposition (le chiffre d'affaires en dessous duquel les entreprises sont exonérées) dans une fourchette de FCFA 30-50 millions par an pour les entreprises de négoce et de 15-25 millions pour les autres entreprises.
- le maintien provisoire du système des taux multiples qui cependant est appelé à disparaître au profit d'un taux unique.

En ce qui concerne les **droits d'accises**, les Ministres ont décidé de mettre au point une liste commune des produits soumis à des droits d'accise; ils ont tranché en faveur d'une base d'imposition ad valorem et d'une fourchette de taux par produits. La Commission devra veiller à ce que les droits d'accise ne constituent pas une entrave déguisée à la libre circulation des marchandises. En outre, les Ministres souhaitent la simplification et l'harmonisation du système complexe et hétérogène de **taxation des produits pétroliers**.

En ce qui concerne la **fiscalité des petites entreprises**, les Ministres demandent aux Etats membres d'instituer un système de prélèvement à la source (au premier stade de la commercialisation des produits). A compte à valoir sur les impôts sur les bénéfices dûs par les entreprises du secteur moderne, ce prélèvement deviendrait un impôt définitif pour les

<sup>7</sup> Notons à ce propos que l'étude systématique de ces problèmes est d'une importance capitale pour le secteur industriel. En effet, la charge fiscale que supportent les entreprises du secteur moderne est d'autant plus lourde que la base fiscale est limitée du fait de la fraude, des exonérations et des régimes spéciaux.

<sup>8</sup> A ce jour, seule la Guinée Bissau n'a pas encore de TVA. Un délai de deux ans a été accordé pour l'implantation de cette taxe.

<sup>9</sup> Une décision sur l'extension de la TVA à l'agriculture est subordonnée à une étude approfondie de l'impact de la fiscalité sur ce secteur.

<sup>10</sup> En ce qui concerne les transports, les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur au seuil d'assujettissement pourront opter pour la TVA. La durée de ce régime transitoire n'excèdera pas 2 ans.

autres entreprises. Le taux du prélèvement se situerait dans une fourchette (plus de zéro, mais pas plus de 5%).

En ce qui concerne l'**administration des impôts**, les Ministres demandent l'harmonisation des modalités d'attribution des numéros d'identification des contribuables (qui facilitent les recoupements internes) et la "mutualisation" de la lutte contre la fraude, grâce notamment à la création d'unités d'assistance administrative fiscale (auprès des Directeurs des Impôts) dont la mission serait de transmettre des informations fiscales aux autres administrations.

\*  
\*   \*  
\*

Les progrès accomplis par l'UEMOA vers la création d'un véritable marché commun sous-régional sont impressionnants. En moins de six ans (de 1994 à l'an 2000), l'UEMOA aura mis en place une union douanière et un système unifié de taxation des importations en provenance des pays tiers basé sur des taux de protection modestes et en déclin.

Pour apprécier la valeur d'un tel effort, il suffit de comparer le calendrier de l'UEMOA avec celui d'autres unions économiques. En effet, il a fallu 10 ans à la CEE pour devenir un marché unique. Quant au protocole SADC de 1996, c'est seulement dix ans plus tard (à l'horizon 2006) qu'il envisage la création d'une zone de libre échange (en outre ce protocole ne précise pas le calendrier de la création d'un éventuel TEC ou d'une harmonisation des taux de protection).

Pour le secteur industriel, les nouvelles politiques macroéconomiques et commerciales peuvent avoir des effets redoutables pour un grand nombre d'entreprises. L'import-substitution, qui représente 75% des activités industrielles de la sous-région, a peu à gagner d'un ajustement du taux de change qui double les prix des intrants importés et a tout à craindre de l'ouverture des marchés. Il est donc probable que le secteur industriel sera donc la principale victime de cette ouverture: les produits industriels représentent 80% des importations de la région.

A long terme, cependant, les nouvelles politiques macroéconomiques et commerciales de l'UEMOA devraient avoir des effets positifs sur le secteur industriel. En effet elles ont créé:

- une meilleure structure des prix intérieurs, plus favorable aux industries d'exportation et aux activités d'import-substitution les plus économiques (donc à l'optimisation des facteurs de production nationaux);
- un environnement plus favorable à des investissements de qualité (plus conformes aux avantages comparatifs des pays) et un appui puissant à de nouvelles politiques de pénétration des marchés internationaux;
- l'amélioration de l'image des pays de l'UEMOA, zone de liberté économique, plus capable d'attirer les investissements étrangers et des partenariats favorables à la modernisation technologique des industries de la sous-région.

A ce stade, le secteur industriel doit donc accepter les conséquences,

même néfastes, de la dévaluation et de l'ouverture des marchés, tout en espérant que la poursuite de politiques macroéconomiques saines (orientées vers la lutte contre l'inflation, vers la stabilisation ou la dépréciation des taux de change effectifs réels et vers une amélioration constante de l'efficacité du secteur public), combinées avec un programme réaliste d'appui aux filières et aux entreprises menacées favorisera la restructuration et l'expansion de ces filières, de ces entreprises et de l'ensemble du secteur.

\*

\* \*

**DEUXIEME PARTIE**  
**PREMIERES REFLEXIONS DE L'UEMOA SUR LES GRANDES ORIENTATIONS**  
**DES POLITIQUES SECTORIELLES COMMUNAUTAIRES**

---

Depuis la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de mai 1996, la Commission a lancé une série de travaux et de débats sur les politiques sectorielles des pays et des institutions de l'UEMOA.

Dans trois secteurs (développement rural, environnement et ressources humaines), ces travaux ont abouti à la rédaction de documents de la Commission intitulés "Eléments constitutifs de politiques communes" ou "de programmes communautaires". Dans deux secteurs (énergie et transports), les propositions de la Commission ont été revues par le Conseil des Ministres et ont permis de définir les éléments d'une position commune. L'Annexe 2 résume les conclusions de la Commission sur le développement rural et l'environnement. L'Annexe 3 traite du développement des ressources humaines. L'Annexe 4 présente une analyse des stratégies de l'UEMOA dans le secteur de l'énergie. L'Annexe 5 analyse les problèmes et les priorités du secteur des transports terrestres et maritimes.

#### **A. Développement rural et environnement**

**L'agriculture et l'élevage** occuperont nécessairement une place de choix dans une politique d'intégration régionale pour deux raisons principales: l'importance économique et sociale du secteur et la complémentarité des productions des pays côtiers et des pays sahéliens.

Depuis deux décennies, les exportations agricoles de la sous-région ont perdu des parts de marché mondial et le déclin de la production vivrière par tête a accru la dépendance des pays membres par rapport aux importations de produits alimentaires. La production agricole a nettement repris depuis 1994, mais les bons résultats des quatre dernières années n'effacent pas les effets de vingt ans de crise.

Plusieurs facteurs expliquent le manque de dynamisme du secteur primaire. Les politiques macroéconomiques et les politiques de développement rural n'ont pas réussi à créer un environnement favorable à l'expansion du secteur. Les programmes orientés vers l'accroissement de la productivité des systèmes de culture et d'élevage n'ont pas donné les résultats escomptés. Sur les marchés urbains sous-régionaux, les produits de la sous-région sont fortement concurrencés par les importations de céréales et de viande en provenance de l'Europe et de l'Asie. La réponse du secteur privé à la libéralisation progressive des circuits de commercialisation et de distribution des intrants est inadéquate. Enfin, les sécheresses des deux dernières décennies ont montré la fragilité de l'agriculture et de l'élevage, notamment dans les pays sahéliens.

Le Protocole Additionnel No.2 au Traité de l'UEMOA, relatif aux politiques sectorielles communes, a défini trois objectifs prioritaires pour une politique agricole sous-régionale: sécurité alimentaire, productivité/emploi optimal des intrants et meilleur fonctionnement du marché.

Sous une autre forme, ce sont les mêmes thèmes qui dominent l'analyse et les conclusions de la Commission:

a) La création d'un marché sous-régional représente une opportunité exceptionnelle pour développer les échanges intracommunautaires, exploitant ainsi la capacité des pays sahéliens de vendre aux pays côtiers leurs excédents de vivriers (quand la pluviométrie est satisfaisante) et les produits de leur élevage (viande et boeuf sur pied). La Commission préconise donc un ensemble de mesures destinées à stimuler les échanges de produits agricoles à l'intérieur de la sous-région, telles que la lutte contre les tracasseries administratives et une protection spéciale contre les importations subventionnées, en provenance notamment de l'Union Européenne.

b) La sécurité alimentaire dépend non seulement d'un meilleur fonctionnement du marché, mais encore d'une exploitation optimale du potentiel hydroagricole de la sous-région, notamment dans les pays sahéliens. La Commission recommande donc un inventaire des ressources hydrauliques et des projets d'irrigation de la sous-région - en vue de définir une politique régionale de maîtrise de l'eau.

c) En ce qui concerne la modernisation des systèmes de culture et d'élevage, la Commission propose un bilan diagnostic de la production et de la distribution d'intrants (engrais, matériel agricole, produits zoovétérinaires), secteur que l'Etat tente de privatiser, mais dans lequel le secteur privé et les organisations professionnelles hésitent encore à s'engager.

d) En outre, la Commission recommande des actions destinées à renforcer la recherche agricole et à lui donner une dimension sous-régionale (en créant des pôles de recherche communautaire), à consolider les groupements de producteurs et les organisations professionnelles, à favoriser la valorisation des produits de l'élevage (normalisation), à mieux gérer les transhumances frontalières (réactualisation d'une étude antérieure) et à stimuler l'expansion du secteur de la pêche (évaluation des ressources halieutiques).

e) Un important projet de la Commission est aussi la coordination des Programmes d'Ajustement du Secteur Agricole (PASA). Le bilan de l'expérience et l'intégration dans ces programmes de la dimension régionale serviront de base pour la formulation de la future politique agricole commune.

**Les grands problèmes d'environnement** de la sous-région (déboisement, dégradation des sols, surpâturage et désertification) sont liés à l'évolution des systèmes de culture et d'élevage; ils doivent donc être traités dans le cadre d'une politique de développement rural. Aux grandes priorités de la lutte contre la désertification et de la protection de la biodiversité, le Protocole Additionnel ajoute également la lutte contre l'érosion côtière et une meilleure gestion de toutes les formes de pollution (notamment la pollution industrielle, dans le cadre d'une politique de développement industriel durable).

L'environnement est un domaine dans lequel interviennent déjà de nombreuses institutions; en outre, les pays de l'UEMOA ont signé ou ratifié un grand nombre de conventions, régionales ou internationales, relatives aux différents aspects de la protection de l'environnement communautaire. C'est aussi un secteur nouveau qui nécessite des études, des projets pilotes et des concertations nationales et sous-régionales qui permettront de fonder une politique commune sur des bases techniques saines et sur l'émergence de consensus sous-régionaux.

Ce sont de telles considérations qui expliquent la nature des recommandations de la Commission qui comprennent notamment:

a) un appui systématique aux initiatives des institutions opérant dans le secteur et des mesures permettant de faciliter la mise en oeuvre des conventions existantes, notamment sur les problèmes de désertification et de biodiversité;

b) la préparation de programmes de lutte contre l'érosion côtière; un inventaire des écosystèmes partagés, la préparation de programmes relatifs à la gestion de la pollution et le renforcement des capacités (notamment en matière d'évaluations environnementales).

Bref, aussi bien dans le secteur de l'environnement que dans celui du développement rural, l'UEMOA a choisi d'intervenir de façon prudente et progressive. C'est seulement à plus long terme que la Commission et les pays de l'UEMOA disposeront des éléments d'analyse et de décision qui leur permettront de définir des politiques et des programmes communautaires.

## **B. Ressources humaines**

Le développement des ressources humaines est l'une des conditions fondamentales de l'accélération de la croissance et de l'accès au développement durable. Le Protocole Additionnel du Traité de l'UEMOA donne la priorité à cinq principaux domaines: l'enseignement supérieur, la formation professionnelle, la recherche scientifique, la santé et le rôle de la femme.

a) En ce qui concerne **l'enseignement supérieur**, le rapport de la Commission souligne l'inefficacité interne et externe d'un système que les sureffectifs ont rendu ingérable et dont les programmes ne correspondent plus aux priorités du développement économique. Le rapport met donc l'accent sur la qualité de l'enseignement et sur son adaptation aux besoins spécifiques des pays. Il propose à cette fin l'harmonisation des programmes d'un baccalauréat sous-régional unique, la promotion de filières courtes et de systèmes de formation modulaire et le développement de centres d'excellence:

- l'une des options envisagées pour la réforme du baccalauréat transformerait cette épreuve en diplôme de fin d'études secondaires qui ne garantirait plus l'accès à l'université; l'introduction de tests spéciaux destinés à évaluer le niveau et le profil des candidats à l'enseignement supérieur permettrait de limiter les effectifs et de mieux orienter les étudiants;

- la promotion de filières courtes et de formations modulaires réduirait les coûts unitaires de l'enseignement supérieur et faciliterait l'adaptation des programmes aux capacités des étudiants et aux besoins du marché;

- de la même façon, la création de centres d'excellence (au niveau sous-régional) permettrait de développer des filières porteuses et prioritaires mal représentées au niveau national. La Commission a entrepris un inventaire et une évaluation des institutions et des programmes existants dont le but sera d'identifier des institutions performantes dont les programmes correspondent aux priorités de la sous-région, que l'UEMOA pourrait appuyer par des moyens divers

(bourses d'excellence).

b) **L'enseignement technique et la formation professionnelle** souffrent des mêmes maux que l'enseignement supérieur. Le rapport de la Commission préconise donc l'adaptation des programmes aux priorités du développement économique à long terme en vue d'une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi. A cette fin, la Commission recommande:

- la réforme des programmes pour le développement des filières porteuses;
- la professionnalisation de l'enseignement technique, la mise en place de systèmes de formation flexibles et une politique d'autofinancement (fondée sur la collaboration des institutions d'enseignement technique avec le secteur privé);
- la création d'un observatoire communautaire de la formation et de l'emploi.

c) Dans les pays de l'UEMOA, **la recherche scientifique** est une activité publique mal financée et mal coordonnée dont les programmes ne correspondent pas à des priorités nationales bien définies. La Commission propose donc:

- la création d'une banque de données scientifiques régionales;
- la consolidation et la mise en réseau des structures régionales existantes;
- la recherche de nouveaux modes de financement (impliquant les entreprises);
- l'établissement de liens plus étroits entre les objectifs de la recherche et les politiques sectorielles (sécurité alimentaire; protection de l'environnement et santé).

d) La situation de **la santé** dans les pays de l'UEMOA est en voie de dégradation. L'efficacité et la qualité des services est gravement affectée par la crise économique et financière des années 1980, par la déficience de l'éducation sanitaire et par la pénurie de médicaments. Enfin, les mécanismes de consultation sur les grandes endémies sont grippés. Isolés, les Etats sont incapables d'enrayer la propagation d'épidémies et d'endémies de pays en pays. Le rapport de la Commission met donc l'accent sur trois principaux domaines d'intervention:

- l'information et l'éducation des populations, condition d'une plus grande efficacité de la santé publique et de la médecine préventive;
- la solidarité des différents Etats dans la lutte contre les grandes endémies (Système d'information sanitaire);
- le grave problème de la disponibilité et de la qualité des médicaments (centrales d'achat pour les approvisionnements en médicaments essentiels et génériques).

e) Enfin, en ce qui concerne **le rôle de la femme**, la Commission s'intéresse à la fois à la scolarisation des femmes, à tous les niveaux de l'enseignement primaire, secondaire et supérieur, et aux associations

et institutions chargées de la promotion féminine. Dans l'enseignement supérieur, elle propose notamment des préférences en faveur des femmes dans l'octroi des bourses et les allocations de chambres.

### C. Energie

La situation de l'énergie dans les pays de l'UEMOA peut être résumée de la façon suivante: faible consommation (par tête) d'énergie commerciale et d'électricité, domination des combustibles traditionnels (bois de chauffe et charbon de bois), sous-exploitation des potentiels nationaux (hydrocarbures et hydroélectricité), coût élevé de l'énergie et de l'électricité et coopération régionale insuffisante (notamment en matière d'interconnexion des réseaux électriques).

*Le Tableau 5 de l'Annexe 3 compare le prix du gasoil et de l'électricité dans les pays de l'UEMOA et dans quelques autres pays en développement. En 1996, le prix moyen du gasoil dans les pays de l'UEMOA se situait aux alentours de US\$0,52, soit 45 à 80% au dessus des prix à Maurice et au Ghana. Quant au prix du kwh, il se situait autour d'une moyenne de US\$0,13, soit quatre à six fois les prix du Ghana et du Nigeria et deux fois les prix de plusieurs pays de l'Asie du Sud-Est. <sup>11</sup>*

Pour dynamiser le secteur, harmoniser les politiques et les investissements, accroître les taux de pénétration de l'électricité sur les marchés de la sous-région et protéger l'environnement (notamment le capital forestier), la Commission et les pays de l'UEMOA souhaitent promouvoir:

- des mécanismes de planification régionale intégrée (appuyés par la création d'une base de données régionale);
- le développement de l'électrification rurale;
- l'utilisation rationnelle de l'énergie, la rationalisation de la filière bois et charbon de bois et le développement des énergies nouvelles.

Cependant, les principales propositions et recommandations de la Commission et des pays de l'UEMOA concernent la coopération régionale. Elles préconisent notamment une politique commune d'approvisionnement en produits pétroliers et en gaz naturel et le développement des interconnexions de leurs réseaux électriques:

- la politique régionale d'approvisionnement en produits pétroliers (standardisation des produits, groupement des importations et coordination des stockages) permettrait de faire des économies substantielles sur l'achat, le transport et le stockage; cette politique s'accompagnerait de mesures destinées à stimuler l'investissement dans l'exploration et la production pétrolière et gazière et à favoriser l'utilisation du gaz naturel pour les usages énergétiques;
- certains pays de l'UEMOA sont déjà impliqués dans des

<sup>11</sup> Notons cependant que les prix - exprimés en devises - de l'électricité ont sensiblement diminué depuis la dévaluation de 1994.

interconnexions (la Côte d'Ivoire, le Togo et le Bénin sont reliés par l'intermédiaire d'une interconnexion avec le Ghana); d'autres projets sont à des stades plus ou moins avancés de préparation ou de réalisation; le Nigeria et le Bénin envisagent également une interconnexion qui permettrait à la plupart des pays de l'UEMOA de tirer parti des ressources énergétiques considérables du Nigeria; ces initiatives sont importantes; mettant en pool la production et la consommation de plusieurs pays, les interconnexions permettent d'optimiser la rentabilité des investissements, d'accroître l'efficacité et la fiabilité des systèmes de production et de distribution et de réduire les coûts de l'électricité (la Commission de l'UEMOA estime que les interconnexions réduiraient d'environ 30% le coût du kwh).

#### **D. Transports**

Les transports ont toujours été l'une des bases du développement économique de la sous-région. Pour les pays côtiers, le coût annuel des transports internationaux représente 16 à 21% de la valeur totale de leurs échanges extérieurs; pour les pays sahéliens, ce pourcentage varie entre 19 à 32%. Pour les pays enclavés, les transports terrestres (50 à 60%) et les transports maritimes (20 à 30%) sont les principales composantes de ce coût.

En 1997, un Conseil des Ministres a examiné des rapports et des programmes préparés par la Commission de l'UEMOA et revus par les Ministres sectoriels. En mai 1998, les Ministres chargés des transports maritimes ont adopté un rapport d'orientations pour l'élaboration d'un programme de développement du sous-secteur maritime.

Les coûts des transports dans la sous-région sont extrêmement élevés pour les raisons suivantes:

- en ce qui concerne les transports terrestres, les principaux facteurs sont l'état des routes, l'étroitesse des marchés, le déséquilibre des flux de transports,<sup>12</sup> la pression fiscale et les prélèvements illicites; au début des années 1980, le coût moyen des camionnages à longue distance dans la sous-région était quatre fois supérieur aux coûts du Pakistan; la dévaluation a sensiblement réduit l'équivalent en devises du coût des transports terrestres; la Commission estime néanmoins que ce coût est encore 2,5 à 3 fois supérieur aux coûts dans la plupart des autres régions du monde;
- le coût élevé des transports maritimes s'explique aussi par l'étroitesse des marchés et le déséquilibre des flux de transport; en outre, l'application des règles du Code de conduite de la CNUCED a créé des situations d'oligopole dont les effets sur la concurrence et le niveau des tarifs sont extrêmement défavorables.

C'est de façon progressive et pragmatique que la Commission, les experts nationaux et les Ministres ont décidé d'aborder les problèmes de transports terrestres et maritimes:

- leur première recommandation est la mise en place de systèmes

<sup>12</sup> Du fait du déséquilibre entre les importations et les exportations, le trafic Sud-Nord ou Ouest-Est (des ports maritimes vers l'intérieur) est beaucoup plus élevé que le trafic Nord-Sud et Est-Ouest.

d'information et de mécanismes de concertation; en matière de transports maritimes, ils ont décidé de compléter le réseau des "observatoires" nationaux initié par la CMEAOC et d'établir un observatoire sous-régional au sein de la Commission; en ce qui concerne les transports terrestres, ils ont aussi décidé d'étudier la faisabilité d'un système d'information communautaire et d'un bureau sous-régional de gestion des archives et de la documentation (BGADOC), qui sera chargé de collecter et d'analyser les données recueillies au niveau national;

- la Commission et les représentants des pays reconnaissent que la libéralisation des transports maritimes est désormais inévitable; ils appuient la réforme des conseils des chargeurs, qui, en principe, devrait être achevée dans un délai maximum de cinq ans; dans le cadre de la réforme, les conseils cesseront d'être des institutions chargées de la répartition des cargaisons pour devenir des organismes à caractère professionnel qui conseillent, assistent et représentent leurs adhérents;

- ils souhaitent cependant que le processus de libéralisation soit progressif et s'appuie sur des mesures d'accompagnement qui permettront aux opérateurs de la sous-région d'exploiter leurs droits de trafic; il s'agirait surtout de mettre en place des règles de concurrence et de créer un cadre réglementaire et un système d'incitation favorable au développement du secteur privé; dans le nouvel environnement créé par la libéralisation, les opérateurs sous-régionaux doivent coopérer pour renforcer leur compétitivité;

- dans le domaine des transports routiers, ils accordent une haute priorité à l'amélioration du réseau inter-Etats et aux problèmes de "tracasseries administratives"; ils ont identifié 2.300 kilomètres de tronçons de routes d'intérêt régional qui devraient faire l'objet de travaux de réhabilitation et de reconstruction; ils souhaitent élaborer un programme commun de travaux d'entretien et étudier une stratégie nouvelle pour le financement de l'entretien routier: la plupart des pays ont commencé à privatiser l'exécution des travaux d'entretien; mais la pénurie de crédits continue d'entraîner une détérioration rapide de nombreux axes routiers; la satisfaction des besoins de financement du sous-secteur nécessite surtout une réallocation du produit des taxes sur les usagers; en effet, dans la plupart des pays, le produit de ces taxes est très supérieur aux dépenses d'entretien;

- il semble que les "prélèvements illicites" sur les transports routiers à longue distance aient pour effet de doubler le coût d'opération des véhicules; la Commission et les pays de l'UEMOA souhaitent renforcer l'application de conventions existantes, ainsi que des conclusions de séminaires sur les barrières non tarifaires et les barrages routiers.

Les mesures déjà prises par certains pays de l'UEMOA, notamment la Côte d'Ivoire et le Sénégal, pour libéraliser les transports maritimes ont eu, semble-t-il, des effets positifs sur le trafic et les tarifs; les autres pays de l'UEMOA réfléchissent très sérieusement aux implications d'une libéralisation progressive du trafic maritime, que les concertations au sein de l'Union devraient faciliter et stimuler. En ce qui concerne les transports routiers, l'intervention des syndicats de transporteurs, le fonctionnement des bureaux de frêt et la pratique du "tour de rôle"

continuent de freiner la concurrence et facilitent la survie de transporteurs marginaux. En outre, peu de progrès ont encore été accomplis dans la lutte contre les "prélèvements illicites".

\* \*  
\* \*

L'analyse des travaux de l'UEMOA sur les secteurs montre que l'institution n'en est encore qu'à la définition des grandes orientations qui inspireront les futures politiques sectorielles communautaires. Néanmoins, dès à présent, les principaux problèmes des secteurs clés ont été identifiés et un certain nombre d'actions prioritaires ont été identifiées. Des études et réflexions complémentaires ont été initiées qui permettront de préciser les objectifs et les modalités des futures politiques communautaires.

Le secteur industriel ne manquera pas de déplorer la lenteur relative des travaux sectoriels de l'UEMOA. Il fera ressortir que dans quinze mois les entreprises industrielles seront pleinement exposées à la concurrence, alors que certains secteurs sont encore hésitants à accepter le défi de la libéralisation et de la privatisation. L'un des rôles de l'UEMOA sera d'organiser un dialogue constant et confiant entre les représentants des industriels et les autres secteurs en vue de mieux identifier les priorités les plus urgentes de l'industrie sur le plan des politiques sectorielles et, peut-être, d'influencer le calendrier des réformes les plus urgentes. Il serait important que les ateliers nationaux incitent les industriels à clarifier leurs priorités, afin qu'elles puissent être prises en compte par les représentants des autres secteurs.

Sans attendre cette réflexion des industriels, la seule analyse des travaux sectoriels de la Commission permet déjà d'identifier quatre domaines dans lesquels des actions sectorielles vigoureuses des secteurs sont indispensables: la réduction des coûts de transport maritime et terrestre, le développement des interconnexions des réseaux électriques, la modernisation du secteur des télécommunication et le développement de certaines filières de formation professionnelle et d'enseignement supérieur en collaboration étroite avec les entreprises et leurs organisations professionnelles.

\*  
\* \*

## TROISIEME PARTIE

### BILAN PROVISOIRE DE L'INTEGRATION ECONOMIQUE SOUS-REGIONALE

---

D'importants progrès ont donc été réalisés dans la mise en oeuvre effective du Traité de l'UEMOA. Certes, la Commission commence seulement à définir les objectifs de ses futures stratégies sectorielles, mais, sur le plan macroéconomique, des décisions majeures ont été prises et leur application a déjà commencé.

Peut-être est-il encore trop tôt pour évaluer l'impact de l'intégration régionale sur la performance des pays de l'UEMOA. C'est seulement depuis le deuxième semestre de 1996 que les produits industriels originaires des Etats membres bénéficient d'une préférence communautaire d'ailleurs légère (30%); c'est seulement depuis le deuxième trimestre de 1997 que cette préférence communautaire a été portée à 60%; enfin, c'est seulement à partir du deuxième semestre de 1998 que les droits de douane sur les importations en provenance de pays tiers seront limités (à un maximum de 30%). En outre, il est difficile de dissocier l'impact de l'intégration économique régionale de celui de la dévaluation de 1994 qui, elle aussi, a profondément influencé les résultats de la période 1994-97. C'est donc seulement dans trois ou quatre ans, aux alentours de l'an 2002, qu'il sera possible de faire un bilan plus exact et plus détaillé des effets de l'intégration économique régionale et de l'ouverture des marchés.

Sous cette réserve, le bilan provisoire est dans l'ensemble très positif.

**Tableau 2**  
**Performance économique des pays de l'UEMOA**  
**depuis la création de l'Union**

	1990-93	1994	1995	1996	1997	1994-97	1998 a/
	(Variations annuelles en %)						
-TauxCroissance Annuelle du PIB	0,2%	2,5%	5,7%	6,0%	5,0%	5,0%	5,9%
-TauxCroissance Ann.PIB par tête	-2,7%	-0,4%	2,8%	3,1%	3,0%	2,1%	3,0%
-Taux d'Inflat.	0,6%	30,2%	12,0%	3,5%	3,7%	11,9%	
-Tx.ChgeEff.Réel	-1,1%	-35,4%	9,8%	0,3%	-0,8%		
-Tx.Crois.Export. (en volume)	3,6%	8,8%	8,6%	13,0%	8,8%	9,5%	
-Tx.Crois.Import. (en volume)	-1,1%	-12,0%	28,2%	5,0%	4,8%	5,5%	
-Term.de l'échge	-1,9%	2,0%	4,3%	-3,1%	-3,9%	-0,1%	
		(en % du PIB)					
-SoldeBudg.Prim.	-3,9%	0,9%	3,9%	7,2%	4,7%		
-SoldeCpteExtCourt (non comprises les subventions)	-11,2	-7,2%	-9,1%	-8,2%	-7,6%		

Sources: UEMOA et FMI

Le Tableau 2 ci-dessus résume les progrès réalisés par les pays de l'UEMOA depuis 1993. Les chiffres du Tableau appellent les commentaires suivants:

- Alors que le taux de croissance moyen du PIB des pays de l'UEMOA était voisin de zéro au cours de la période 1990-93, il dépasse 5% depuis 1995.
- La dévaluation a déclenché une hausse des prix qui atteignait 30% en 1994 et 12% en 1995. Depuis 1996, la plupart des pays de l'UEMOA ont réussi à maîtriser les pressions inflationnistes et la hausse des prix à la consommation était en moyenne inférieure à 4% en 1996 et 1997.
- Le taux de change effectif réel, l'un des facteurs de la compétitivité internationale des pays, s'est déprécié de plus de 35% en 1994. En dépit de taux d'inflation relativement élevés au cours des deux premières années de la période 1994-97, le taux de change effectif réel des pays de la sous-région à la fin de 1997 reste inférieur de 30% au niveau de 1993.
- Le taux de croissance des exportations, aux alentours de 3% de 1990 à 1993, s'est nettement accéléré depuis 1994 (en moyenne près de 10% de 1994 à 1997). Après une chute de 12% en 1994, les importations ont également repris à partir de 1995.
- L'ajustement du taux de change et la libération du commerce intracommunautaire ont stimulé les échanges entre les pays de l'Union. Les produits de la sous-région sont devenus plus compétitifs par rapport aux importations de pays tiers. Les exportations vers les pays de l'Union ont progressé de 13% par an de 1993 à 1996 et leur part des exportations totales a légèrement augmenté de 8,4% en 1993 à 9,1% en 1996.
- Le déficit du compte extérieur courant, qui dépassait 11% du PIB en 1990-93, est égal ou inférieur à 8% depuis 1996. Jusqu'en 1996, la réduction du déficit s'expliquait en partie par une nette amélioration des termes de l'échange (+6% de 1993 à 1995). Au contraire, depuis 1996, l'amélioration de la balance des paiements courants a été obtenue malgré une détérioration sensible des termes de l'échange (-7% de 1995 à 1997).
- Sur le plan des finances publiques, les revenus du gouvernement (un peu plus de 16% du PIB en 1990-93) ont sensiblement augmenté dépassant 17% en 1997. Grâce à la stabilisation des dépenses,<sup>13</sup> le solde primaire du budget, fortement négatif en 1993, est redevenu positif depuis 1994. Le déficit global des finances publiques est tombé de plus de 9% du PIB en 1990-93 à un peu plus de 4% en 1997.

Le Tableau 3 ci-dessous compare la performance des pays de l'UEMOA avec celle des autres pays de l'Afrique subsaharienne et de l'ensemble du tiers-monde.

<sup>13</sup> En pourcentage du PIB, les dépenses publiques ont chuté de plus de 24% en 1994 à seulement 22% en 1997.

**Tableau 3**  
**Comparaison de la performance des pays de l'UEMOA**  
**avec celle d'autres pays du tiers-monde**  
**(Variations annuelles en %)**

	1990-93			1994-97		
	UEMOA	Ts.Pays en dévt	Af.SubSah	UEMOA	Ts.Pays en dévt	Af.SubSah
-TauxCroissance Annuelle du PIB	0,2%	5,5%	1,6%	5,0%	6,3%	3,7%
-TauxCroissance Ann.PIB par tête	-2,7%	3,4%	-2,3%	2,1%	4,3%	0,8%
-Taux d'Inflat.	0,6%	46,6%	30,0%	11,9%	9,0%	34,6%
	(en % du PIB)					
-SoldeCompte ExtérieurCourant (non comprises les subventions)	-11,2%	-2,3%	-4,5%	-8,0%	-1,8%	-4,6%
-Investissement Intérieur Brut	12,1%	26,5%	17,2%	16,2%	28,6%	17,5%
-Invest.Privé	7,7%	15,8%	12,3%	10,1%	16,6%	15,8%

**Sources :** UEMOA et FMI

Dans l'ensemble, la comparaison n'est pas défavorable. Depuis 1994, Le taux de croissance du PIB dans les pays de l'UEMOA est nettement supérieur à la moyenne africaine et se rapproche de la moyenne des autres pays en développement. Le taux d'inflation dans l'UEMOA est non seulement très inférieur à la moyenne africaine, mais encore, depuis deux ans, très inférieur à la moyenne du tiers-monde.

Les commentaires positifs sur la performance des pays de l'UEMOA méritent cependant d'être nuancés:

- Sur le plan de la croissance, le renversement des tendances est spectaculaire. Même le taux de croissance du PIB par tête est nettement positif depuis 1994 (+2,1%). Néanmoins, ce taux reste très inférieur à la moyenne de l'ensemble des pays en développement (+4,3%). En outre, après une quinzaine d'années de déclin du PIB par tête, les bons résultats des quatre dernières années représentent un rattrapage insuffisant. Les PIB par tête sont probablement inférieurs ou à peine supérieurs aux niveaux atteints dès les premières années d'indépendance.

- La réduction du déficit extérieur courant est importante; cependant, les pays de l'UEMOA restent plus dépendants de l'aide internationale<sup>14</sup> que les autres pays de l'Afrique sub-saharienne et surtout que l'ensemble des pays du tiers-monde. Des programmes exceptionnels de subventions et de prêts concessionnels de la communauté internationale au lendemain de la dévaluation expliquent

<sup>14</sup> L'aide extérieure est la principale source de financement du déficit extérieur courant des pays de l'UEMOA.

le niveau extraordinairement élevé des flux d'aide publique en 1994 (près de 13% du PIB); depuis 1995, ces flux ont été stabilisés aux alentours de 6-8% du PIB. Il s'agit néanmoins d'un volume d'aide qui n'est pas soutenable à long terme.

- Des progrès considérables ont été accomplis sur le plan du taux d'investissement. Celui-ci, qui ne dépassait pas 13% du PIB en 1990-93 (dont moins de 8% d'investissement privé), dépassait 16% en 1994-97 (dont plus de 10% d'investissement privé). Néanmoins le taux d'investissement dans l'UEMOA est sensiblement inférieur à celui des autres pays africains et surtout très inférieur à celui des autres pays en développement. Quant au taux d'investissement privé, il est inférieur de plus de 5 points à la moyenne de l'Afrique subsaharienne.

Au delà de chiffres globaux, il est intéressant d'analyser les effets de l'intégration sous-régionale et de la dévaluation sur la performance des principaux secteurs. En effet, les secteurs n'ont pas tous réagi de la même façon aux effets de la dévaluation et aux débuts de l'intégration régionale:

- L'agriculture et l'élevage ont été les principaux bénéficiaires de la dévaluation: les filières exportatrices sont redevenues profitables et la hausse des prix à la production a déclenché une augmentation sensible de la production et des exportations. Dans un premier temps, les produits vivriers ont réagi plus lentement que les cultures d'exportation; cependant, le bétail, la viande et certaines céréales des pays sahéliens sont redevenus compétitifs sur les marchés des pays côtiers et, récemment, la production vivrière de la plupart des pays de l'UEMOA a connu une reprise sensible.

- En ce qui concerne les industries de transformation, les effets de la dévaluation ont été très inégaux selon les sous-secteurs. Un rapport de la Banque Mondiale sur l'impact de la dévaluation de 1994 estime que les industries de transformation intégrées dans les filières d'exportation (sociétés cotonnières; huileries; transformation du café; acide phosphorique) ont nettement profité de la dévaluation; mais l'exportation représente moins de 25% des activités industrielles dans la sous-région; pour les industries travaillant pour les marchés intérieurs, la hausse des prix de leurs produits n'a que partiellement compensé le doublement du coût des intrants. Cependant, dans l'ensemble, après une performance médiocre en 1994, le secteur industriel a connu une forte reprise à partir de 1995, réalisant des taux de croissance proches de la moyenne des autres secteurs. Le comportement futur de ce secteur en face de l'ouverture du marché sous-régional aux importations de pays tiers sera le principal test de l'efficacité de l'intégration sous-régionale et des politiques macroéconomiques des pays de l'UEMOA.<sup>15</sup>

- Même le secteur bancaire - qui avait beaucoup souffert des effets

<sup>15</sup> La Note de Synthèse - qui interprète les conclusions du présent Rapport du point de vue du secteur industriel - compare ces estimations avec des chiffres plus récents sur la performance de 139 entreprises ivoiriennes. Il semblerait que les entreprises industrielles travaillant pour les marchés nationaux et sous-régionaux aient en fait connu des taux d'expansion plus élevés que les entreprises travaillant pour l'exportation. Parmi ces dernières, les exportations vers les autres pays membres auraient progressé plus vite que les exportations en dehors de la sous-région.

d'une gestion laxiste aggravés par la crise économique des années 1980 et du début des années 1990 - paraît être en voie de redressement. La part des créances douteuses et des avoirs non productifs des banques de la sous-région est tombée de plus de 32% en 1993 à moins de 20% en 1996. Le redressement du secteur bancaire et l'émergence d'un marché financier plus dynamique et plus diversifié seront des éléments essentiels d'une politique de développement de l'industrie et de l'investissement privé.

- Il est difficile de déterminer dans quelle mesure la PME et le secteur informel ont profité ou souffert des évolutions récentes. Il est probable que, dans un premier temps, les PME opérant dans les centres urbains ont été fortement éprouvées par la chute des revenus des salariés des villes, mais qu'elles tendent à récupérer grâce à la reprise économique vigoureuse des trois dernières années. Le développement d'une synergie entre le secteur informel et le secteur moderne, notamment dans l'industrie, est l'une des conditions de la réussite des politiques de l'UEMOA.

\*  
\*   \*   \*

## CONCLUSION

Les principales conclusions suivantes peuvent être tirées de l'analyse des actions entreprises par l'UEMOA depuis le Traité de 1994:

a) Quelles que soient les ambiguïtés des évolutions récentes, les progrès réalisés sont réels et très encourageants. Les pays de l'UEMOA sont en train de reprendre confiance dans leur avenir et sont maintenant prêts à compléter les réformes économiques par des programmes sociaux qui, progressivement, amélioreront les principaux indicateurs du développement humain (scolarisation; accès à la santé primaire; hydraulique rurale; lutte contre la pauvreté, etc.).

b) L'image internationale de l'Afrique de l'Ouest s'améliore. Au moment où beaucoup d'autres mécanismes de coopération régionale piétinent, les investisseurs suivent avec attention les progrès de ce nouveau marché commun. Si les actions entreprises pour réformer les politiques macroéconomiques et améliorer l'environnement des affaires sont vigoureusement poursuivies, la relance de l'investissement étranger direct dans l'agro-alimentaire, le secteur manufacturier, les services et les infrastructures économiques sera un coup de fouet qui accélèrera la reprise de la croissance, des exportations et de l'investissement.

c) La libéralisation des échanges intracommunautaires et la réduction progressive des droits de douane sur les importations en provenance de pays tiers est en fait le prolongement d'actions entreprises par chacun des pays de la sous-région depuis le début des années 1980. Comme l'indique le Tableau A-8 de l'Annexe 1, le ratio des droits à l'importation par rapport aux importations totales des pays de l'UEMOA est tombé de 25% en 1980 à 18% en 1995. Une telle évolution est d'autant plus remarquable que ce déclin de 7 points de pourcentage est égal à celui de l'Asie de l'Est et nettement supérieur à celui de toutes les autres régions du monde.

d) Au cours de la période 1980-1993, la libéralisation des échanges n'a pas eu d'effets positifs sur la croissance et le commerce extérieur des pays de l'UEMOA. D'autres facteurs freinaient la reprise. En outre, l'ouverture des marchés quand les taux de change sont fortement surévalués déprime la croissance et l'investissement. La dévaluation de 1994, plus que l'intégration économique et l'ouverture des marchés, est la principale cause de la récente reprise. Cependant, la plupart des effets de la dévaluation sur la performance économique des pays de l'UEMOA ont déjà été consommés. Par conséquent, l'avenir à moyen et long terme de l'UEMOA dépend non seulement de la consolidation des politiques macroéconomiques, mais encore d'une multiplicité d'actions juridiques, institutionnelles et sectorielles qui renforceront la compétitivité de l'ensemble des secteurs productifs de la sous-région.

e) Les progrès accomplis par l'UEMOA sur le plan des politiques sectorielles sont encore limités. Il était raisonnable que la Commission agisse avec prudence, étudiant avec soin les problèmes des principaux secteurs et les politiques nationales, avant de définir et de lancer des politiques et des programmes sectoriels communautaires. Néanmoins, l'accélération de ce processus est aujourd'hui d'une très haute priorité. Il est essentiel que l'attention des gouvernements, des institutions sous-régionales et de la communauté internationale, initialement focalisée sur le cadre macroéconomique, se tourne de plus en plus vers ce

nouveau type de développement.

f) Même s'il a, dans l'ensemble, profité des effets de la dévaluation, le secteur industriel est, à long terme, celui qui sera le plus fortement touché par les conséquences de l'intégration régionale et de l'ouverture des marchés. En effet, si le secteur manufacturier représente seulement 12% du PIB des pays de l'UEMOA, les importations de produits industriels représentent près de 80% des importations de marchandises. Le succès futur des industries de la sous-région dépendra de plus en plus d'une éventuelle percée sur les marchés d'exportation qui, aujourd'hui, représentent seulement 25% des activités du secteur.

g) Parmi les entreprises tournées vers l'import-substitution, l'intégration régionale favorisera l'expansion des firmes les plus compétitives. Il est possible que cet avantage profite surtout aux industries des pays côtiers les plus industrialisés, dont certaines ont déjà commencé à réorienter une partie de leurs exportations vers les autres pays de l'UEMOA. Pour les entreprises des pays enclavés, une profonde restructuration de leurs stratégies sera la condition fondamentale de leur développement à très long terme. La réforme des politiques des transports, des communications et de l'énergie est le complément indispensable de cette restructuration.

h) Une Note de Synthèse, qui résume les conclusions du présent Rapport et les interprète du point de vue du secteur industriel, analyse de façon plus détaillée l'impact de l'intégration régionale sur les industries de la sous-région et identifie un certain nombre d'actions (macroéconomiques, institutionnelles, sectorielles et industrielles) qui devraient être envisagées par la Commission pour faciliter l'ajustement du secteur à la libéralisation des échanges et à la mondialisation. Elle comprend un certain nombre de propositions plus précises sur le contenu éventuel d'une "politique de mise à niveau".

\*  
\*   \*  
\*

**ANNEXE 1**  
**STATISTIQUES ET COMMENTAIRES**  
**SUR LA PERFORMANCE DES PAYS DE L'UEMOA DANS LES ANNÉES 1990**  
**ET SUR L'APPLICATION DES CRITERES DE CONVERGENCE**

**Tableau A-1**

**Taux de croissance du PIB**

	<u>1990-93</u>	<u>1994</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>	<u>1997</u>	<u>1994-97</u>	<u>1998</u>	a/
	(Var. Ann. Moy.)					(Var. Ann. Moy.)		

Tx Croiss. du PIB

Bénin	2,8%	4,4%	4,6%	5,5%	5,7%	5,0%	6,0%	
Burkina Faso	2,6%	-1,1%	4,1%	6,1%	5,6%	3,5%	4,9%	
Côte d'Ivoire	-0,4%	2,1%	7,1%	6,9%	6,9%	5,8%	6,8%	
Guinée Bissau			4,4%	4,6%	5,1%	4,8% <sup>b/</sup>	5,5%	
Mali	1,4%	2,6%	7,1%	4,3%	5,8%	4,8%	4,8%	
Niger	-1,0%	2,5%	2,6%	3,3%	3,5%	3,5%	3,8%	
Sénégal	0,9%	2,9%	4,8%	5,6%	5,2%	4,6%	6,1%	
Togo	-5,9%	16,7%	6,8%	9,1%	4,8%	9,2%	2,3%	
<b>Moyenne UEMOA</b>	<b>0,2%</b>	<b>2,5%</b>	<b>5,7%</b>	<b>6,0%</b>	<b>5,9%</b>	<b>5,0%</b>	<b>5,9%</b>	

a/ Estimations/projections pour 1998 sont basées sur des données au 31 mars  
b/ 1995-97

Taux de croissance du PIB par tête

Bénin	-0,1%	1,4%	1,6%	2,4%	2,6%	1,9%	2,9%
Burkina Faso	0,1%	-3,5%	1,6%	3,5%	3,0%	1,0%	2,3%
Côte d'Ivoire	-3,4%	-1,0%	-3,9%	3,7%	3,7%	2,6%	2,3%
Guinée Bissau			2,1%	2,2%	2,7%	2,4%	3,1%
Mali	-1,4%	-0,2%	4,2%	1,5%	2,9%	1,9%	1,9%
Niger	-4,2%	-0,8%	-0,7%	0,0%	0,2%	0,2%	0,5%
Sénégal	-1,8%	0,2%	2,0%	2,8%	2,4%	1,9%	3,3%
Togo	-8,7%	+13,3%	3,7%	5,9%	1,7%	6,0%	-0,8%
<b>Moyenne UEMOA</b>	<b>-2,7%</b>	<b>-0,4%</b>	<b>2,8%</b>	<b>3,1%</b>	<b>3,0%</b>	<b>2,1%</b>	<b>3,0%</b>

Source: Estimations basées sur des données UEMOA.

Commentaires généraux sur le Tableau A-1:

- Nette amélioration de la performance des pays de l'UEMOA. Le taux de croissance du PIB de la sous-région (5% par an depuis 1994) est nettement plus élevé que la moyenne des pays en développement (3%) et de l'Afrique subsaharienne (2%) dans les années 1990.
- Le PIB par tête a progressé d'environ 2% par an au cours de la période 1993-97.

Commentaires sur les objectifs:

- Pour 1997, 1998 et 1999, l'UEMOA s'est donné un objectif de croissance du PIB de 5%. En moyenne, la sous-région avait déjà fait mieux en 1995 (5,7%), en 1996 (6%) et en 1997 (5,9%).
- Cet objectif représente cependant une amélioration sensible par rapport aux résultats obtenus en 1995 par 5 pays (Bénin, Burkina Faso, Guinée Bissau, Niger et Sénégal), en 1996 par 3 pays (Guinée Bissau, Mali et Niger) et en 1997 par 2 pays (Niger et Togo).

Commentaires sur l'accomplissement des objectifs:

- En 1997, seuls le Niger (3,5%) et le Togo (4,8%) n'ont pas réussi à atteindre l'objectif UEMOA de 5%.

**Tableau A-2**  
**Taux annuels d'inflation**  
(Glissement des indices moyens)

	<u>1990-93</u>	<u>1994</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>	<u>1997</u>	<u>1994-97</u>
Bénin	2,4%	42,3%	11,4%	4,1%	3,3%	14,2%
Burkina Faso	0,2%	25,0%	7,6%	6,1%	2,3%	9,5%
Côte d'Ivoire	1,8%	26,1%	14,6%	2,2%	5,6%	11,8%
Guinée Bissau		15,2%	45,4%	50,7%	48,1%	39,0%
Mali	-0,9%	23,9%	12,7%	6,5%	-0,7%	10,3%
Niger	-1,5%	35,8%	10,8%	5,3%	2,9%	13,0%
Sénégal	0,6%	32,1%	8,0%	2,8%	1,8%	14,8%
Togo	-0,1%	39,2%	16,5%	4,6%	8,3%	16,5%
<b>Moyenne UEMOA</b>	<b>0,6%</b>	<b>30,2%</b>	<b>12,0%</b>	<b>3,5%</b>	<b>3,7%</b>	<b>11,9%</b>

Source: UEMOA - Moyenne des variations annuelles pour 1990-93 et 1994-97

Commentaires généraux sur le Tableau A-2: Les pressions inflationnistes déclenchées par la dévaluation ont été rapidement maîtrisées.

Commentaires sur les objectifs: L'UEMOA s'est donné un objectif de taux d'inflation de 5% pour 1997. Le taux maximum envisagé est nettement supérieur aux résultats moyens de 1996 (3,5%); mais il représente une amélioration sensible par rapport aux résultats obtenus par le Niger (5,3%), le Burkina Faso (6,1%) et le Mali (6,5%). La Guinée Bissau n'est pas encore concernée.

L'objectif 1998 (3%) représente une légère amélioration par rapport à la moyenne des pays en 1997 (3,7%), et une amélioration sensible par rapport aux résultats obtenus par le Bénin (3,3%), la Côte d'Ivoire (5,6%) et surtout le Togo (8,3%). L'objectif apparaît presque hors de portée pour la Guinée Bissau, dont les taux d'inflation varient entre 45 et 51% depuis 1995.

Commentaires sur l'accomplissement des objectifs: En 1997, seuls deux pays (la Côte d'Ivoire, avec 5,6%, et le Togo avec 8,3%) n'ont pas réussi à tenir l'objectif 1997, qui ne concernait pas encore la Guinée Bissau.

**Tableau A-3**  
**Taux de change effectifs réels (TCER)**  
(variations annuelles en %)

	<u>1990-93</u>	<u>1994</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>	<u>1997</u>
Bénin	1,0%	-35,8%	14,5%	1,0%	0,6%
Burkina Faso	-1,5%	-38,8%	7,7%	3,0%	-2,9%
Côte d'Ivoire	0,2%	-34,5%	8,3%	-1,0%	2,2%
Mali	-2,4%	-38,1%	12,6%	3,6%	-6,9%
Niger	-4,9%	-33,5%	10,9%	3,3%	-3,0%
Sénégal	-2,0%	-35,1%	8,5%	-2,4%	-3,7%
Togo	-0,8%	-33,5%	16,0%	2,6%	2,8%
<b>Moyenne UEMOA</b>	<b>-1,1%</b>	<b>-35,4%</b>	<b>9,8%</b>	<b>0,3%</b>	<b>-0,8%</b>

Source: FMI - Avril 1998

Commentaires sur le Tableau A-3: En dépit des pressions inflationnistes déclenchées par la dévaluation, l'ajustement du taux de change s'est traduit par une très forte dépréciation des TCER, en 1994, donc par une nette amélioration de la compétitivité internationale de tous les pays de la sous-région.

Des taux d'inflation relativement élevés en 1995 se sont traduits par une appréciation sensible des TCER, notamment au Togo et au Bénin.

Une nette diminution des taux d'inflation en 1996 et 1997 et l'appréciation du taux de change de partenaires commerciaux des pays ont permis de stabiliser les TCER (légère appréciation en 1996; légère dépréciation en 1997). C'est seulement au Togo et, dans une moindre mesure, au Bénin que les taux de change effectifs réels ont continué de s'apprécier pendant les deux années 1996 et 1997.

**Tableau A-4**  
**Evolution des exportations**

**A. Croissance des exportations (en volume)**

	<u>1990-93</u>	<u>1994</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>	<u>1997</u>
Bénin	6,7%	45,5%	2,8%	27,3%	4,1%
Burkina Faso	10,0%	9,7%	5,4%	2,5%	18,3%
Côte d'Ivoire	4,4%	4,9%	6,0%	21,7%	3,9%
Mali	8,7%	1,4%	19,6%	2,6%	31,7%
Niger	-2,9%	2,0%	6,8%	11,9%	18,3%
Sénégal	1,8%	9,1%	7,3%	2,1%	1,7%
Togo	-10,8%	6,0%	30,4%	1,2%	3,5%
<b>Moyenne UEMOA</b>	<b>3,6%</b>	<b>8,8%</b>	<b>8,6%</b>	<b>13,0%</b>	<b>8,8%</b>

**B. Augmentation de la part des exportations intracommunautaires**

<u>1993</u>	<u>1996</u>
8,4%	9,1%

Source: FMI - Avril 1998

**Tableau A-5**  
**Evolution des importations (en volume)**

	<u>1990-93</u>	<u>1994</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>	<u>1997</u>
Bénin	1,7%	-32,3%	39,0%	-0,9%	3,0%
Burkina Faso	7,1%	-29,9%	24,4%	12,8%	5,8%
Côte d'Ivoire	-2,0%	-9,5%	40,7%	6,6%	6,3%
Mali	3,2%	-2,7%	14,4%	2,1%	2,8%
Niger	-9,2%	-9,5%	8,6%	-3,7%	9,7%
Sénégal	0,2%	-4,4%	5,0%	4,2%	2,9%
Togo	-13,7%	-16,1%	56,6%	8,0%	-2,1%
<b>Moyenne UEMOA</b>	<b>-1,1%</b>	<b>-12,0%</b>	<b>28,2%</b>	<b>5,0%</b>	<b>4,8%</b>

Source: FMI - Avril 1998

**Commentaires sur les Tableaux A-4 et A-5:**

- La dépréciation des TCER est l'un des facteurs qui expliquent la chute des importations en 1994 et l'accélération de la croissance des exportations de 1994 à 1997. La reprise économique explique la croissance des importations en 1995.

- Les exportations intracommunautaires ont augmenté plus rapidement que les exportations totales.

**Tableau A-6**  
**Performance budgétaire**

	<u>1993</u>	<u>1994</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>	<u>1997</u>	<u>1998 a/</u>
<u>-Solde Primaire/Rec. Fiscales</u>						
Bénin	20%	19%	19%	28%	22%	21%
Burkina Faso	-34%	-16%	9%	14%	9%	8%
Côte d'Ivoire	-22%	19%	27%	30%	24%	27%
Guinée Bissau				32%	52%	11%
Mali	-72%	17%	32%	40%	27%	28%
Niger	-118%	-98%	-29%	6%	-8%	17%
Sénégal	-13%	11%	24%	26%	29%	22%
Togo	-123%	-53%	-13%	-11%	6%	10%
<b>Moyenne UEMOA</b>	<b>-30%</b>	<b>8%</b>	<b>21%</b>	<b>26%</b>	<b>22%</b>	<b>23%</b>
<u>-Dép. Personnel/Rec. Fiscales</u>						
Bénin	57%	50%	44%	41%	38%	38%
Burkina Faso	72%	56%	48%	43%	40%	37%
Côte d'Ivoire	72%	48%	39%	37%	37%	35%
Guinée Bissau				46%	39%	44%
Mali	49%	43%	37%	29%	29%	27%
Niger	97%	102%	80%	49%	57%	43%
Sénégal	60%	56%	48%	44%	40%	39%
Togo	125%	95%	68%	57%	51%	47%
<b>Moyenne UEMOA</b>	<b>69%</b>	<b>54%</b>	<b>44%</b>	<b>40%</b>	<b>38%</b>	<b>36%</b>
<u>-Invt. Pub. sur Ress. Intér./Rec. Fisc.</u>						
Bénin	5%	5%	11%	6%	8%	11%
Burkina Faso	12%	9%	8%	11%	23%	26%
Côte d'Ivoire	10%	14%	18%	16%	22%	25%
Guinée Bissau				9%	16%	48%
Mali	11%	13%	14%	14%	18%	17%
Niger	3%	6%	4%	5%	7%	6%
Sénégal	13%	10%	11%	11%	14%	18%
Togo	19%	5%	8%	5%	3%	1%
<b>Moyenne UEMOA</b>	<b>11%</b>	<b>11%</b>	<b>14%</b>	<b>13%</b>	<b>18%</b>	<b>21%</b>
<u>-Evol. Arriér. Ext. (En Milliards de FCFA)</u>						
Bénin	2	0	0	12	8	-21
Burkina Faso	3	-15	-4	0	0	0
Côte d'Ivoire	269	-353	7	2	121	-121
Guinée Bissau				0	0	-35
Mali	5	-20	0	0	0	0
Niger	19	-67	34	-19	2	-35
Sénégal	37	-129	-46	0	3	-3
Togo	20	16	1	-3	-44	9
<b>Total UEMOA</b>	<b>355</b>	<b>-568</b>	<b>-8</b>	<b>-8</b>	<b>90</b>	<b>-206</b>
<u>-Evol. Arriér. Intér</u>						
Bénin	-10	-11	-17	-26	-17	-24
Burkina Faso	0	-7	-16	-18	-6	0
Côte d'Ivoire	-27	-98	-79	-84	-52	-45
Guinée Bissau				0	-4	-3
Mali	4	-10	-14	-19	-7	-4
Niger	6	6	-12	-18	-21	-16
Sénégal	12	-32	-15	0	0	0
Togo	29	16	1	-3	-44	9
<b>Total UEMOA</b>	<b>14</b>	<b>-136</b>	<b>-152</b>	<b>-168</b>	<b>-151</b>	<b>-83</b>

Source: UEMOA

a/ Estimations basées sur des données UEMOA au 31 mars 1998

#### Commentaires généraux sur le Tableau A-6:

- Nette amélioration de la performance budgétaire des pays de l'UEMOA. Un solde primaire positif (22% des recettes fiscales) a remplacé un solde primaire fortement négatif en 1993. Les dépenses de personnel, qui représentaient 69% des recettes fiscales en 1993, absorbent seulement 38% de ces recettes en 1997, un ratio voisin de celui des autres pays en développement. La réduction des dépenses courantes a permis une augmentation sensible du ratio des investissements publics financés sur ressources intérieures par rapport aux recettes fiscales (de 11% à 18%). Enfin, chaque année, les arriérés internes et externes ont fortement diminué (sauf en 1997, en ce qui concerne les arriérés externes, en raison de retards dans la mobilisation de prêts d'ajustement par la Côte d'Ivoire).

#### Commentaires sur les objectifs et leur réalisation:

- En ce qui concerne le ratio "Solde Primaire/Recettes Fiscales" les objectifs retenus par l'UEMOA ( $\geq 15\%$  pour 1997, 1998 et 1999), sont inférieurs aux résultats déjà obtenus en 1996 et 1997 par la moyenne des pays (26% en 1996 et 22% en 1997). Ils représentent néanmoins des progrès sensibles par rapport à la performance de trois pays de l'UEMOA: le Burkina Faso (14% en 1996 et 9% en 1997), le Niger (6% en 1996 et -8% en 1997) et le Togo (-11% en 1996 et 6% en 1997).

- En ce qui concerne le ratio "Masse Salariale/Recettes Fiscales", l'objectif 1997 ( $\leq 50\%$ ) était déjà atteint en 1996 par la moyenne des pays (40%) et par la plupart d'entre eux, sauf le Togo (57%).

- L'objectif plus contraignant de 1998 et de 1999 ( $\leq 40\%$ ) était déjà atteint en 1997 par la moyenne des pays (38%) et par la plupart d'entre eux sauf le Togo (51%) et le Niger (57%).

- En ce qui concerne le ratio "Investissements financés par le pays/Recettes Fiscales" ( $\geq 20\%$  en 1997 et en 1998), aucun pays ne l'avait atteint en 1996 (moyenne 13%) et deux pays seulement (Burkina Faso et Côte d'Ivoire) l'ont atteint en 1997.

- En ce qui concerne la Réduction des Arriérés Internationaux, tous les pays avaient déjà atteint cet objectif ( $\leq 0$ ) au cours des années précédentes, sauf un seul en 1996 (Bénin) et deux en 1997 (Bénin: +8 et surtout Côte d'Ivoire: +121).

- En ce qui concerne la Réduction des Arriérés Intérieurs, cet objectif ( $\leq 0$ ) avait été atteint par tous les pays en 1996 et 1997.

**Tableau A-7**  
**Investissement Intérieur Brut**  
(en pourcentage du PIB)

	<u>1990-93</u>	<u>1994</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>	<u>1997</u>
Bénin	14,5%	15,8%	19,6%	17,1%	17,8%
Burkina Faso	20,6%	19,3%	22,5%	24,8%	26,2%
Côte d'Ivoire	6,9%	11,1%	12,9%	13,9%	16,0%
Mali	22,3%	26,0%	26,0%	26,5%	25,8%
Niger	7,1%	10,4%	7,5%	9,7%	9,7%
Sénégal	13,3%	16,2%	16,9%	17,4%	18,7%
Togo	15,9%	15,1%	16,1%	16,3%	15,2%
<b>Moyenne UEMOA</b>	<b>12,1%</b>	<b>14,8%</b>	<b>16,2%</b>	<b>16,9%</b>	<b>18,1%</b>

Source: FMI - Avril 1998

Commentaires sur le Tableau A-7:

- L'augmentation du taux d'investissement est spectaculaire en Côte d'Ivoire (+9 points de PIB), important au Sénégal et au Burkina Faso (aux alentours de 6 points), sensiblement plus faible dans les autres pays.

- Comme l'indique le Tableau 3 du rapport principal, le taux d'investissement dans les pays de l'UEMOA reste inférieur à la moyenne des pays du tiers-monde, y compris les autres pays africains.

**Tableau A-8**  
**Ratio droits à l'importation/valeur totale des importations**  
dans les pays de l'UEMOA et dans d'autres régions du monde

	<u>1995</u>	<u>1980</u>	<u>Evolution</u> (de 1980 à 1995)
UEMOA	18%	25%	-7%
CEMAC	20%	25%	-5%
AfriqueSubsahar.	16%	21%	-5%
Asie de l'Est	12%	19%	-7%
Asie du Sud	25%	30%	-5%
Amérique latine	22%	25%	-5%

Source: Ouverture Commerciale et Intégration Régionale dans les Pays de la Zone Franc (mars 1998) et Banque Mondiale

Commentaires sur le Tableau A-8:

Les économies des futurs pays de l'UEMOA étaient encore peu ouvertes aux échanges extérieurs en 1980. Depuis cette date, la sous-région est l'un des deux groupes de pays (avec l'Asie de l'Est) qui ont fait le plus de progrès dans le sens de l'ouverture. En effet, en 1995, la sous-région n'est pas mal placée en ce qui concerne les taux d'ouverture au commerce extérieur: loin derrière l'Asie de l'Est, mais rattrapant rapidement la moyenne africaine et nettement en avant de la CEMAC, de l'Amérique Latine et de l'Asie du Sud.

**ANNEXE 2**  
**UEMOA: DEVELOPPEMENT RURAL ET ENVIRONNEMENT**  
-----

## **INTRODUCTION**

Le secteur primaire (agriculture et élevage) joue un rôle capital dans les économies de la sous-région. Il occupe 65 à 85% de la population active et produit 60 à 80% des recettes d'exportation. En moyenne, la valeur ajoutée du secteur primaire représente seulement 35% du PIB des pays de l'UEMOA; mais le dynamisme du secteur primaire a une influence considérable sur la plupart des autres secteurs, notamment les transports et le commerce. Bref, d'une certaine manière, l'agriculture, l'élevage, la pêche, la forêt et un certain nombre de services en amont et en aval du secteur primaire sont restés les "moteurs" du développement économique dans la plupart des pays de l'Union.

Sur le plan social la promotion de l'agriculture et de l'élevage, l'accroissement des revenus paysans et le développement rural figurent parmi les priorités des programmes de lutte contre la pauvreté. En effet, les catégories de population les plus déshéritées se trouvent surtout dans le monde rural. C'est aussi dans les campagnes que les services sociaux de base sont les moins accessibles et les plus déficients.

Pendant les quinze premières années d'après l'indépendance, une croissance modérée mais continue du secteur primaire (3 à 4%) a coïncidé avec une forte croissance des PIB (5 à 6%) et une croissance plus forte encore des industries de la sous-région. Le rétablissement de ce "cercle vertueux", dans le cadre de nouvelles politiques dominées par l'initiative privée, devrait être l'un des principaux objectifs de la stratégie macroéconomique et sectorielle à long terme de la sous-région.

L'agriculture et l'élevage occuperont naturellement une place de choix dans la politique d'intégration régionale, non seulement à cause de l'importance économique du secteur, mais encore du fait de la complémentarité des productions des pays côtiers et des pays sahéliens. L'agriculture ivoirienne, en grande partie orientée vers l'exportation, a également une capacité de production vivrière abondante et diversifiée; néanmoins, le pays reste très déficitaire en ce qui concerne les céréales, les fruits et légumes et les produits de l'élevage. Au contraire, dans les pays sahéliens enclavés, l'élevage et les cultures vivrières sont les activités dominantes; quand les conditions climatiques sont favorables, ces pays peuvent exporter vers les pays côtiers d'importantes quantités de céréales, de viande et du boeuf sur pied. Ils disposent en outre d'un vaste potentiel hydroagricole (rizicole notamment) dont l'exploitation dépend de la réalisation et de la réhabilitation d'un grand nombre d'aménagements de tailles diverses (petite et grande irrigation).

La complémentarité des agricultures des pays de l'UEMOA se reflète dans les statistiques commerciales et dans les estimations (formelles et informelles) des échanges intracommunautaires. Si les échanges entre pays de l'UEMOA ne représentent encore qu'une faible partie du commerce extérieur total de ces pays, les produits de l'agriculture et de l'élevage représentent une part considérable des échanges

intracommunautaires. En outre l'expérience montre que le volume de ces échanges a une forte élasticité. C'est ainsi que la dévaluation de 1994 a considérablement renforcé la compétitivité des produits de l'agriculture et de l'élevage dans les pays de l'UEMOA (notamment le riz et la viande des pays sahéliens) par rapport aux importations en provenance de l'Europe ou d'autres continents. Elle a donc fortement stimulé les échanges intercommunautaires de produits du secteur primaire.

Bien que la pollution industrielle et urbaine s'aggrave et mérite une attention particulière, les problèmes d'environnement dans les pays de l'UEMOA (déboisement, dégradation des sols, surpâturage et désertification) sont principalement des problèmes du monde rural. Au sein de la Commission de l'UEMOA, c'est le même département qui s'occupe du développement rural et de l'environnement.

\*  
\*   \*  
\*

Dès le deuxième trimestre de l'année 1996, la Commission de l'UEMOA a commencé son analyse des problèmes et des perspectives de l'agriculture et de l'élevage. Des "missions circulaires" dans tous les pays de la sous-région, des séances de travail avec des organisations intergouvernementales basées à Ouagadougou, l'analyse de la documentation existante et des débats complémentaires ont permis de finaliser (en septembre 1996) un document intitulé "Eléments constitutifs d'un programme communautaire de première génération" pour le développement rural.<sup>1</sup>

La même démarche a été suivie dans le domaine de l'environnement; en avril 1997, la Commission a publié un document intitulé "Eléments constitutifs d'un programme communautaire de première génération" pour l'environnement.

Comme leur nom l'indique, il s'agit, dans les deux cas, de documents préliminaires qui recommandent surtout des études et réflexions qui serviront de base pour la formulation ultérieure de programmes plus détaillés et d'une véritable politique régionale commune.

Par conséquent, si les principaux thèmes de ces deux documents sont clairs et bien choisis, leur contenu opérationnel est encore limité et devra être mieux défini dans le cadre de travaux préparatoires complémentaires qui ont été déjà initiés.

La première partie de la présente Note résume l'analyse des principaux problèmes de développement rural et d'environnement de la sous-région. La deuxième partie indique les objectifs des pays et des institutions de l'UEMOA dans ces deux domaines. La troisième partie esquisse les grandes lignes des mesures envisagées dans le cadre des deux programmes communautaires de première génération.

<sup>1</sup> C'est aussi vers la fin de 1996 qu'a été publié un rapport de la BOAD intitulé "Programme minimum de politiques communes de production et d'échange au sein de l'UEMOA" qui définit, de façon concrète, un certain nombre de lignes directrices pour une politique régionale commune et pour des actions sous-régionales dans l'agriculture, l'élevage, la pêche, l'agro-industrie et le secteur manufacturier.

## **I. PRINCIPAUX PROBLEMES DE DEVELOPPEMENT RURAL ET D'ENVIRONNEMENT DANS LA SOUS-REGION**

### **A. Développement rural**

Après un bon démarrage dans les années 1960, la performance de l'agriculture et de l'élevage des pays de l'UEMOA s'est gravement détériorée depuis la fin des années 1970. Certes, les variations annuelles de la production et des exportations dépendent surtout des conditions climatiques; mais elles cachent aussi des tendances à long terme inquiétantes.

Au cours de la période 1975-95, les exportations de la plupart des pays de la sous-région ont perdu des parts de marché; quant aux cultures vivrières, le déclin de la production par tête a créé une dépendance croissante par rapport aux importations de produits alimentaires (importations commerciales et aide alimentaire).

Plusieurs facteurs expliquent cette performance médiocre: les déficiences de l'environnement macroéconomique, des politiques agricoles inadéquates, des programmes de développement rural et des projets d'investissement mal conçus et mal exécutés, des institutions publiques mal gérées, le déclin et le manque de cohérence de la recherche agricole, des systèmes d'incitation peu incitatifs, des programmes de productivité inadaptés aux besoins et aux capacités des producteurs, la volatilité des prix mondiaux, la concurrence des produits d'autres pays du tiers-monde, voire des exportations subventionnées des pays européens, etc.. Certes, dans plusieurs pays de l'UEMOA, la production agricole a nettement repris depuis 1995, mais les bons résultats des dernières années n'effacent pas les effets de vingt ans de crise prolongée.

### **B. Environnement**

Les grands problèmes d'environnement de la sous-région sont directement liés à l'évolution des systèmes de culture et d'élevage. Alors que la croissance accélérée de la population nécessite une augmentation rapide de la production et de la productivité, l'agriculture et l'élevage des pays de la sous-région restent basés sur des systèmes extensifs dont l'expansion dépend principalement de l'augmentation des surfaces cultivées et des zones de pâturage - avec pour conséquences le défrichement des forêts, la diminution constante de la jachère, l'exploitation de terres marginales, le surpâturage, la dégradation des routes du bétail et l'aggravation des conflits entre agriculteurs et éleveurs. De la même façon, la domination des combustibles traditionnels comme principale source d'énergie domestique signifie l'épuisement rapide des ressources en bois de chauffe, notamment autour des centres urbains.

Les sécheresses répétées des années 1970 et 1980 ont révélé et aggravé ces déséquilibres. Le processus de "désertification" ne se limite pas aux pays sahéliens. La superficie de la forêt dense humide en Côte d'Ivoire a diminué de 75% depuis 1960 (de 12 à 3 millions d'hectares) et d'importantes régions des pays côtiers connaissent aujourd'hui un phénomène de "sahélisation".

## II. PRINCIPAUX OBJECTIFS D'UNE POLITIQUE SOUS-REGIONALE DE DEVELOPPEMENT RURAL ET D'ENVIRONNEMENT

### A. Développement rural

le Protocole Additionnel no. 2 du Traité de l'UEMOA définit quelques uns des objectifs de la politique sous-régionale de développement rural. Ces objectifs sont notamment:

- la "sécurité alimentaire" (définie comme une politique d'autosuffisance alimentaire, modulée en fonction des complémentarités sous-régionales),
- l'accroissement de la production et la productivité par la modernisation des systèmes de production et l'emploi optimal des facteurs (notamment les intrants et le matériel agricole),
- un meilleur fonctionnement des marchés.

Pour atteindre ces objectifs, les pays de l'UEMOA comptent surtout sur une valorisation des avantages comparatifs des différentes zones, sur le développement des échanges intracommunautaires, sur la protection des productions sous-régionales contre la concurrence d'importations subventionnées et enfin sur des programmes et projets intégrateurs.

Le document note que, depuis plusieurs années, des programmes d'ajustement du secteur agricole ont déjà commencé à unifier les politiques de développement rural dans les pays de la sous-région. Le thème dominant de ces PASA est la libéralisation du secteur, la privatisation des entreprises et le désengagement de l'Etat des activités de production et de commercialisation. Le document de septembre 1996 note quelques uns des effets négatifs des nouvelles stratégies, notamment la désorganisation de la production et de la distribution des intrants et le déclin des moyens de financement mis à la disposition du secteur agricole par les gouvernements, les bailleurs de fonds et le système bancaire. Néanmoins, il ne remet pas en cause les stratégies d'ajustement. Il compte sur le bon fonctionnement du marché, sur la formation des professionnels, sur la promotion des groupements paysans et sur la création d'un environnement favorable à l'investissement privé pour assurer la modernisation de la production agricole et des activités connexes (approvisionnement en intrants, transports et commercialisation). Certes, il souhaite que les PASA intègrent davantage la dimension sous-régionale du développement rural. Mais il compte sur des réflexions communes, sur des concertations intracommunautaires impliquant le secteur privé et sur d'éventuels "partenariats" pour stimuler des restructurations et de nouveaux investissements destinés à maximiser les synergies et à tirer le meilleur parti possible des avantages comparatifs de chaque pays, de chaque zone et de chaque entreprise.

### B. Environnement

Le Protocole Additionnel No.2 du Traité de l'UEMOA retient cinq principaux thèmes d'une politique régionale en matière d'environnement:

- la lutte contre la désertification (dans les pays sahéliens et dans plusieurs régions des pays côtiers),
- la protection des ressources naturelles et de la biodiversité (réserves en faune et en flore; 'parcs naturels, etc.),
- l'amélioration du cadre de vie en milieu rural et urbain (lutte contre toutes les formes de pollution),
- l'exploitation des énergies nouvelles,
- la lutte contre l'érosion côtière (aggravée notamment par l'ouverture ou l'expansion de ports en eau profonde dans les pays côtiers).

\*  
\*   \*   \*

### III. ESQUISSE D'UN PLAN D'ACTION

#### A. Développement Rural

Politique agricole commune - Coordination des PASA. A terme, il est probable que la coordination des PASA nationaux - que l'UEMOA entend promouvoir - deviendra la base d'une véritable politique agricole commune. L'UEMOA a d'ailleurs l'intention de lancer une étude des PASA de la sous-région. Cette étude comprendra un bilan de l'expérience et analysera l'impact des programmes au plan "transversal" et "vertical". Il s'agira en effet d'évaluer l'influence des PASA sur la réalisation des objectifs sous-régionaux de l'UEMOA (sécurité alimentaire, productivité, échanges régionaux); il s'agira aussi de mesurer l'impact des programmes sur les principales filières. L'étude servira de base pour l'élaboration de recommandations visant à intégrer la dimension régionale dans la conception et la négociation des PASA et recueillera les éléments nécessaires à l'élaboration de la future politique agricole commune.

Programme de première génération. En attendant la formulation de cette politique commune, le Programme de première génération met l'accent sur l'étude et la mise en oeuvre d'un certain nombre d'activités plus spécifiques qui correspondent à des besoins jugés particulièrement pressants par l'UEMOA et ses Etats membres.

##### a) Information

L'une des composantes communes de tous les programmes sectoriels définis par l'UEMOA est la mise en place d'un système sous-régional d'information. Dans le domaine du développement rural, ceci signifie d'abord un inventaire des systèmes d'information existants, puis le renforcement des dispositifs nationaux et enfin la création d'un centre régional chargé de gérer une banque de données communautaire au service des opérateurs économiques. Dans le secteur primaire comme dans tous les autres secteurs, l'UEMOA compte beaucoup sur la collecte et le traitement de l'information, sur des analyses sectorielles et sous-sectorielles approfondies et sur une concertation permanente entre les parties intéressées pour faciliter l'identification de problèmes, de solutions et

d'opportunités de développement que les opérateurs sous-régionaux sauront saisir avec l'appui des autorités nationales et sous-régionales et de la communauté internationale.

#### b) Fluidité des échanges

La sécurité alimentaire et la valorisation des avantages comparatifs de chaque pays dépendent en grande partie du développement des échanges intracommunautaires. L'une des composantes les plus importantes du programme de première génération est un ensemble de mesures destinées à rendre plus fluides, plus actifs et plus efficaces le transport et le commerce des produits agricoles à l'intérieur de la sous-région. Les services agricoles et les organisations professionnelles du secteur souhaitent que les Etats prennent rapidement des mesures radicales ayant pour objectif l'élimination graduelle des tracasseries administratives et des prélèvements occultes qui pèsent d'un poids très lourd sur les opérations de commerce et de transport à l'intérieur de la sous-région.

Un autre obstacle au développement des échanges de produits de l'agriculture et de l'élevage à l'intérieur de l'UEMOA est la concurrence de produits importés que subventionnent les pays exportateurs. Contre de telles pratiques, le plan d'action recommande un dialogue permanent avec l'Union Européenne en vue d'un abaissement substantiel des "restitutions" sur les exportations à destination des pays de l'UEMOA.

#### c) Maîtrise de l'eau

Les pays membres, notamment les pays sahéliens, disposent d'un potentiel agricole à long terme considérable pour autant que le développement de la petite, de la moyenne et de la grande irrigation leur permettra d'acquérir la maîtrise de l'eau. Le plan d'action recommande un inventaire des ressources hydrauliques de la sous-région et un recensement des programmes et projets communautaires dans le sous-secteur. Cet inventaire aboutira à des réunions de concertation qui permettront de jeter les bases d'une politique régionale de maîtrise de l'eau, d'un partage des ressources hydrauliques des pays et d'une campagne de mobilisation de financements en faveur du sous-secteur. L'objectif n'est pas de donner la priorité aux grands aménagements hydro-agricoles; au contraire, l'un des thèmes favoris de la Commission est la promotion de programmes et de projets qui correspondent aux besoins ressentis et aux capacités de gestion des villages et des organisations paysannes.

#### d) Politique des intrants

La consommation d'intrants dans la sous-région est l'une des plus faibles du monde. La désorganisation de la production et du commerce des intrants - qu'il s'agisse d'engrais, de matériel agricole ou de produits zoovétérinaires - est l'un des principaux obstacles à la modernisation du secteur primaire. Le plan d'action recommande un bilan diagnostic de la situation et des réflexions communes, dont le but sera d'harmoniser les politiques nationales d'importation des intrants, d'établir un système régional de normalisation et d'homologation et, si possible, de promouvoir une régionalisation des structures d'approvisionnement. Les réflexions porteront également sur les conditions d'une exploitation optimale des ressources naturelles et du potentiel industriel de la sous-région pour favoriser la production et la diffusion d'intrants adaptés aux besoins spécifiques des agriculteurs de la sous-région.

#### e) Recherche agricole

La recherche agricole est l'un des domaines dans lesquels la coordination des actions nationales et une régionalisation de certaines initiatives peut accroître l'efficacité des programmes en cours; le plan d'action recommande des concertations destinées à la définition d'une politique sous-régionale. Celle-ci pourrait être basée sur la création de pôles de recherche communautaire.

#### f) Organisations professionnelles

Le secteur public est en train de se désengager des activités de production et de commercialisation et les financements des bailleurs de fonds au profit du secteur primaire sont en déclin. Le secteur privé manque de dynamisme et tarde à remplacer le secteur public dans les activités de production et de distribution des intrants et dans la commercialisation des produits. Il convient donc d'envisager d'autres modes d'intervention. Il convient notamment d'entreprendre des efforts particuliers pour assurer la formation des opérateurs, faciliter la création de groupements professionnels, assurer leur représentation au niveau national et communautaire et favoriser leur implication effective (notamment à travers la Chambre consulaire régionale) dans le processus d'intégration et la définition de la politique agricole commune. Le plan d'action recommande un ensemble de réflexions et de concertations au niveau des Etats et de la sous-région. Une étude est envisagée, qui fera l'inventaire des structures existantes, évaluera leur performance et leur contribution à l'élaboration des stratégies nationales et sous-régionales et fera des propositions au sujet des mesures permettant de faciliter l'émergence d'organisations professionnelles communautaires efficaces.

#### g) Le financement du secteur agricole

Dans la plupart des pays de l'UEMOA, les banques de développement spécialisées dans le crédit à l'agriculture et au développement rural ont fait faillite et ont été liquidées. Les banques commerciales n'ont pas véritablement remplacé les banques de développement dans le financement du secteur. D'autres mécanismes doivent être identifiés et mis en place. En liaison avec des institutions et des pays qui ne sont pas membres de l'Union (Ghana), l'UEMOA va lancer une étude du financement des filières agricoles. Cette étude évaluera les besoins des professionnels, l'efficacité des systèmes de crédit existants et proposera des mécanismes appropriés; elle examinera notamment la faisabilité d'un fonds communautaire de garantie et de caution mutuelle et de tout autre mécanisme approprié susceptible de faciliter l'accès au crédit.

#### h) Développement de l'élevage et de la production de viande - Normalisation et classification

Le plan d'action recommande un ensemble d'études et de concertations inter-Etats sur le secteur de l'élevage, en collaboration étroite avec d'autres institutions (notamment la CEBV).<sup>2</sup> Les marchés des pays côtiers, notamment la Côte d'Ivoire et le Nigeria, deviennent de plus en plus exigeants en ce qui concerne la qualité des produits. La modernisation

<sup>2</sup> La Communauté Economique du Bétail et de la Viande, dont le siège est à Ouagadougou, regroupe cinq des huit pays de l'UEMOA (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Niger et Togo).

des techniques d'abattage et le développement de normes de qualité peuvent être un instrument important pour renforcer la compétitivité du secteur et favoriser la valorisation des produits. Les travaux préparatoires porteront également sur l'amélioration des moyens de transport du bétail, la promotion de systèmes de production plus intensifs, l'élaboration d'un code d'investissement spécifique et enfin l'étude et la mise en place d'un régime foncier incitatif.

#### i) Gestion de la transhumance frontalière

Un grave problème sous-régional, qui concerne également l'agriculture et l'élevage, est celui de la gestion de la transhumance frontalière. Le plan d'action recommande des concertations impliquant tous les acteurs, un appui aux actions déjà engagées par d'autres institutions (CEBV) et la réactualisation d'une étude de faisabilité d'un projet relatif à l'organisation de la transhumance et à son insertion dans les zones agropastorales.

#### j) Un programme spécial pour la pêche

Sauf au Sénégal et en Guinée Bissau, la consommation de poisson dans les pays de l'UEMOA est très inférieure à la moyenne des pays en développement. Pour le Sénégal et la Guinée Bissau, la pêche est une activité économique prioritaire. Tel n'est pas le cas dans la plupart des autres pays de l'Union. Il est probable que le secteur dispose d'un potentiel d'expansion considérable; néanmoins, les connaissances halieutiques des "zones économiques exclusives" des pays côtiers sont limitées. Avant d'encourager une expansion systématique de cette activité, il convient de procéder à une évaluation régionale des ressources halieutiques qui servira de base pour la définition de systèmes de gestion durable et de surveillance. La Commission envisage de lancer prochainement une telle étude.

### **B. Environnement**

Nombreuses sont les institutions nationales, régionales et internationales intervenant déjà dans le secteur de l'environnement. Citons notamment le Comité permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS), l'Autorité de Développement Intégré du Lipto-Gourma (ALG), la CEBV et une série de projets régionaux et sous-régionaux d'une très grande diversité. En outre, de nombreuses conventions régissent tel ou tel problème d'environnement global ou spécifique: lutte contre la désertification, diversité biologique, déchets toxiques, espèces menacées de disparition, pollution maritime etc...

Cette situation a incité l'UEMOA à concevoir son action environnementale comme un appui aux institutions existantes et aux initiatives déjà lancées, plutôt que comme un programme autonome.<sup>3</sup>

C'est dans ce cadre que la Commission a défini un certain nombre d'actions prioritaires pour le court et le moyen terme.

<sup>3</sup> Néanmoins, l'UEMOA a été désignée par ses partenaires comme le leader dans l'étude d'un certain nombre de sujets, tels que la gestion intégrée des écosystèmes et la préservation de la diversité biologique.

En ce qui concerne le court terme, le programme prévoit:

- des actions d'appui pour faciliter l'exécution de conventions signées ou ratifiées par les pays de l'UEMOA; il s'agit notamment de l'élaboration d'un plan d'action sous-régional (PASR) pour la mise en oeuvre de la Convention sur la Désertification en Afrique de l'Ouest (participation à des forums organisés par d'autres institutions; consultations sur les écosystèmes; préparation d'un schéma directeur); il s'agit aussi de la participation à des réunions régionales et internationales pour la mise en oeuvre de la Convention sur la biodiversité;
- la préparation de programmes régionaux et sous-régionaux pour la lutte contre l'érosion côtière
- une gestion commune des ressources hydrauliques.

En ce qui concerne le moyen terme, le programme communautaire met l'accent sur deux types d'activités:

- a) la gestion des écosystèmes frontaliers: inventaire des écosystèmes partagés et identification de projets communs; conservation du patrimoine forestier (régionalisation du centre de semences forestières d'Ouagadougou; appui aux technologies de valorisation des produits forestiers); préparation de programmes régionaux de lutte contre les feux de brousse et de gestion de la transhumance;
- b) la gestion des pollutions: préparation de programmes de prévention de la pollution des eaux (par les produits chimiques utilisés en agriculture) et programme de coopération sous-régionale pour la gestion des pollutions (système d'information, consultations, création d'un réseau de gestion des pesticides).

L'UEMOA accorde également une haute priorité au renforcement des capacités, notamment en matière d'évaluations d'impact environnemental qui sont appelées à jouer un rôle de plus en plus important dans la préparation des programmes et des projets dans tous les secteurs.

\*  
\*   \*  
\*

## CONCLUSION

Le processus de formulation de politiques régionales dans le domaine de l'agriculture, de l'élevage et de l'environnement n'a été lancé qu'à une date relativement récente. A juste titre, la Commission et les pays de l'UEMOA ne souhaitent pas prendre des initiatives prématurées qui, loin de faire progresser la réflexion communautaire et l'intégration régionale, pourraient créer des doubles emplois ou des conflits inutiles entre les interventions de l'UEMOA et les programmes et projets mis en oeuvre à l'échelon national.

Malgré l'influence croissante des idéologies qui favorisent la dérégulation et la privatisation des activités économiques, l'agriculture et l'élevage sont deux secteurs dans lesquels les Etats hésitent encore à se dessaisir de leurs fonctions stratégiques et réglementaires

traditionnelles. Il est probable qu'à long terme la privatisation du secteur agricole aura des effets très positifs sur le dynamisme de la sous-région, favorisant des collaborations et des partenariats régionaux et internationaux pour une exploitation optimale des potentiels nationaux. Cependant, l'UEMOA, comme les autorités nationales, doit tenir compte du contexte politique et social et des contraintes spécifiques du secteur. Un certain gradualisme est indispensable pour faciliter l'ajustement du secteur primaire à la libéralisation et à la mondialisation. En outre, des composantes importantes des programmes de développement rural (notamment la recherche agronomique, la vulgarisation agricole et les aménagements hydroagricoles) resteront longtemps dans le domaine du secteur public.

La prospérité future du secteur industriel dépend beaucoup du succès des politiques de développement rural. D'une part, l'augmentation des revenus ruraux est essentielle pour l'expansion des ventes industrielles sur les marchés nationaux et régionaux. D'autre part, le textile et les industries alimentaires représentent plus de la moitié du produit industriel des pays de l'UEMOA; par conséquent, une production agricole fiable, compétitive et de qualité est l'une des conditions de la compétitivité internationale des entreprises industrielles de la sous-région.

L'une des principales contraintes qui a toujours limité l'expansion du secteur agroindustriel est la difficulté de maîtriser les circuits d'approvisionnement en matières premières. A cet égard, la libéralisation des échanges intracommunautaires devrait faciliter l'établissement de relations commerciales stables et fiables entre les entreprises industrielles et des entreprises/groupements agricoles de la sous-région qui auront prouvé leur capacité de livrer dans les délais prévus un volume adéquat de produits de qualité au meilleur prix.

Bref, il est clair que les secteurs primaire et secondaire ont beaucoup d'intérêts communs.<sup>4</sup> L'amélioration de certaines infrastructures de base - notamment des politiques et des programmes permettant de réduire les coûts et d'accroître l'efficacité des transports terrestres et maritimes - sont également indispensables aux deux secteurs. La fluidité des échanges et des transports est une revendication commune de l'agriculture et de l'industrie. Par conséquent, les secteurs primaire et secondaire peuvent constituer ensemble un "lobby" dont la tâche serait d'accélérer la préparation et la mise en oeuvre de programmes nationaux et communautaires centrés sur la solution de tels problèmes.

Néanmoins, pour réussir, l'industrie a surtout besoin d'une agriculture moderne et concurrentielle, capable de produire des produits normalisés et d'organiser dans de bonnes conditions le stockage, le conditionnement et les premières transformations de ses produits, qui dépend de moins en moins du secteur public pour la commercialisation de sa production et dont les prix sont fixés par le marché. Si, par conséquent, l'industrie et l'agriculture acceptent ensemble les défis de la libéralisation, de la

<sup>4</sup> Il est vrai que les premières orientations de la politique agricole de l'UEMOA mettent en avant des objectifs qui, dans l'ensemble, ne sont guère prioritaires pour le secteur industriel. Mais le plus important est que le dialogue s'engage non seulement au niveau des politiques, mais encore dans le cadre de relations directes entre les opérateurs des deux secteurs. Notons en outre que des programmes de sécurité alimentaires pourraient comporter des activités de conditionnement, de conservation et de premier traitement capables d'intéresser les petites entreprises.

concurrence et de la mondialisation, beaucoup d'actions communes seront possibles, dans le domaine de la recherche, de la promotion commerciale et de la prospection des investisseurs. On peut par exemple envisager que les programmes de "mise à niveau" - que l'UEMOA souhaitera mettre en place pour faciliter la restructuration du secteur industriel - soient organisés à tous les stades du processus de fabrication, depuis le produit brut jusqu'à la dernière transformation.

Il est donc essentiel que l'UEMOA redouble d'efforts pour stimuler le dialogue et encourager des partenariats entre l'agriculture et l'industrie. Dans le cadre de ce dialogue, il est vraisemblable que les industriels souhaiteront accélérer un processus de réforme, que le secteur agricole voudra parfois ralentir. Mais, à terme, les deux secteurs seront souvent solidaires et devront unir leurs forces pour rendre plus efficace et plus compétitif l'environnement dans lequel ils opèrent et intégrer progressivement une grande partie de leurs activités.

\*  
\* \*

**ANNEXE 3**  
**UEMOA: POLITIQUE DE VALORISATION DES RESSOURCES HUMAINES**

---

**INTRODUCTION**

Depuis deux décennies, les institutions internationales et les gouvernements des pays en développement reconnaissent que la valorisation des ressources humaines est l'une des conditions fondamentales de l'accélération de la croissance économique et de l'accès au développement durable. De la même façon, les entreprises industrielles considèrent que leur compétitivité dépend non seulement du coût de la main d'oeuvre et des autres facteurs de production, mais encore, et surtout, de la qualité des produits et des systèmes de production, c'est à dire de la qualité, donc de la formation, de leurs cadres et de leur main d'oeuvre.

Certes, ce consensus n'exclut pas d'importantes divergences de vues sur la priorité relative de tel ou tel sous-secteur de l'enseignement et de la santé. Il n'en reste pas moins que les secteurs sociaux sont passés au premier plan des préoccupations de la plupart des institutions nationales, régionales et internationales qui s'intéressent au développement économique et social des pays du tiers monde. L'éducation et la formation sont les bases d'une politique de développement des capacités nationales; l'amélioration des services de santé est indispensable pour maintenir et développer le capital humain.

L'UEMOA accorde une haute priorité aux ressources humaines. A l'intérieur de ce secteur, le Protocole Additionnel No. 2 du Traité a sélectionné cinq principaux objectifs: l'enseignement supérieur, la recherche scientifique, la formation technique et professionnelle, la santé et le rôle de la femme. Quant à la Conférence des Chefs d'Etat de mai 1996, elle a surtout mis l'accent sur la promotion de "centres d'excellence", les médicaments (fabrication et contrôle de qualité) et la lutte contre les grandes endémies.

C'est à l'issue de cette Conférence que la Commission de l'UEMOA a commencé ses enquêtes et réflexions sur les problèmes de ressources humaines. Des missions circulaires dans les pays, des consultations avec les institutions intéressées et l'analyse de la documentation existante ont abouti, en septembre 1996, à la publication d'un rapport intitulé "Eléments de politiques communes pour la valorisation des ressources humaines". Ce rapport a fait l'objet de nombreuses consultations avec les Etats-membres, la dernière en date étant une réunion à Lomé, en juillet 1998, d'un Conseil des Ministres chargés de l'enseignement supérieur, de la recherche scientifique et de l'enseignement technique et professionnel.

La première partie de la présente Note résume l'analyse de la situation et des problèmes du secteur. La deuxième partie décrit les éléments d'un plan d'actions communes préparé par la Commission et revu par les Ministres..

\*  
\*   \*  
\*

## I. L'ANALYSE DE LA SITUATION ET DES PROBLEMES DU SECTEUR

Les documents de la Commission (notamment le rapport de septembre 1996) traitent principalement des cinq domaines jugés prioritaires dans le Protocole additionnel No. 2: l'enseignement supérieur, l'enseignement technique et professionnel, la recherche scientifique, la santé et le rôle de la femme.

### A. Enseignement supérieur

Très tôt, les futurs pays de l'UEMOA se sont intéressés au développement de l'enseignement supérieur et tous ont aujourd'hui des universités qui accueillent un grand nombre d'étudiants et dispensent un enseignement diversifié. Cependant, l'évolution récente de la situation économique et sociale a incité les gouvernements et les institutions concernées à remettre en question quelques unes des options choisies dans les deux premières décennies de l'indépendance.

Selon le rapport de la Commission, l'enseignement supérieur dans les pays de l'UEMOA manque d'efficacité interne et externe.

L'inefficacité interne se traduit par des taux élevés d'abandon, de redoublement et d'échec, qui reflètent le niveau médiocre de l'enseignement et des étudiants. Deux principaux facteurs expliquent cette situation:

- c'est d'abord le problème des "sureffectifs": les instituts d'enseignement supérieur ne peuvent pas contrôler l'augmentation constante du nombre d'étudiants, aujourd'hui très supérieur aux capacités d'accueil;
- c'est ensuite un problème de ressources: budgets insuffisants; infrastructures sous-dimensionnées; équipements obsolètes; bibliothèques vides; enseignants débordés et peu motivés.

L'inefficacité externe reflète surtout l'inadéquation entre la formation dispensée et l'offre d'emplois; les programmes sont rigides et mal adaptés aux nouveaux besoins des économies africaines; les filières les moins prioritaires (langues, lettres, une partie des sciences sociales) sont les plus encombrées; au contraire les filières porteuses (filières techniques, informatique, sciences de la santé) manquent d'étudiants. Certaines filières hautement prioritaires pour plusieurs pays de l'UEMOA, telles que l'hôtellerie et le tourisme, ne sont pratiquement pas représentées.

Les programmes d'ajustement n'ont guère contribué à améliorer la situation de l'enseignement supérieur. Ils donnent en effet la priorité à l'enseignement de base, dont la rentabilité économique est jugée beaucoup plus élevée que celle de l'enseignement secondaire et universitaire. Pour une série de raisons politiques, économiques et sociales, les gouvernements hésitent à comprimer les effectifs universitaires, mais consacrent des ressources de plus en plus limitées à des établissements de moins en moins capables d'accomplir leur mission. L'innovation constante - indispensable pour adapter la structure et les méthodes du secteur aux besoins changeants d'une économie moderne intégrée dans l'économie mondiale - est virtuellement impossible compte tenu de la pénurie de ressources et du coût politique et social des réformes.

## **B. Enseignement technique et professionnel**

Depuis une vingtaine d'années, le nombre d'établissements d'enseignement technique a beaucoup augmenté dans les pays de l'UEMOA. En effet, la formation technique et professionnelle et le recyclage de la main d'oeuvre figurent parmi les instruments privilégiés d'une politique économique et sociale orientée vers la promotion de l'emploi et l'augmentation de la productivité des entreprises. Cependant, la prolifération des institutions ne signifie pas nécessairement l'amélioration de leur performance.

Dans une large mesure, l'enseignement technique et professionnel souffre des mêmes maux que l'enseignement supérieur:

- d'une part le manque de ressources se traduit par le manque d'équipement et de matériel didactique moderne et par une faible motivation des enseignants et des étudiants: les taux d'abandon et de redoublement sont élevés;

- d'autre part, la rigidité du système ne lui permet pas de s'adapter aux nouveaux besoins de l'économie et des entreprises: les filières les moins prioritaires sont souvent les plus encombrées; au contraire, certaines filières porteuses (tourisme, hôtellerie, secrétariat médical, certains services) n'existent guère.

Néanmoins, le secteur offre d'intéressantes possibilités. Tout d'abord, il convient de noter que les taux de réussite dans l'enseignement professionnel sont sensiblement plus élevés que dans l'enseignement supérieur. En outre, et surtout, des expériences et des projets pilotes en cours d'exécution permettent d'espérer une amélioration progressive de la performance de certains établissements.

La plupart de ces expériences sont basées sur des systèmes de formation de type "dual", qui combinent l'enseignement théorique dans les écoles avec une formation pratique à l'intérieur de l'entreprise ou dans l'exercice d'un métier. Certains programmes recrutent des apprentis du secteur informel ou des artisans installés dans des branches professionnelles spécifiques; d'autres s'adressent aux apprentis, aux ouvriers qualifiés et aux entrepreneurs des secteurs formels et informels et visent à développer la productivité des entreprises. Des actions pilotes ont ainsi été initiées dans la mécanique générale, la mécanique auto, la peinture bâtiment, la plomberie, la menuiserie et l'industrie du vêtement (prêt à porter).

## **C. Recherche scientifique**

Tous les pays de l'UEMOA s'intéressent à la recherche scientifique. Tous ont créé un Ministère chargé de la recherche. Plusieurs ont même fondé un centre national dont la fonction est de promouvoir et d'organiser cette activité. En outre, certains pays ont pris d'intéressantes initiatives et mesures d'incitations: par exemple la création de prix d'excellence comportant l'octroi de diplômes et de dotations en faveur des lauréats.

Plusieurs facteurs freinent les activités de recherche et nuisent à leur efficacité:

- tout d'abord, dans les pays de l'UEMOA, la recherche est essentiellement une activité publique qui a beaucoup souffert des

conséquences des crises budgétaires récentes;

- une grande partie de la recherche dans les pays de l'UEMOA (près de 80% dans certains pays) est financée par l'aide extérieure; c'est donc celle-ci qui oriente les programmes en fonction de ses priorités;

- la plupart des Etats n'ont pas une politique globale de la recherche qui détermine l'affectation des fonds publics nationaux et influence les décisions de la communauté internationale; souvent les crédits reflètent les priorités des chercheurs plutôt que des objectifs nationaux;

- les chercheurs opèrent en vase clos; ils ne s'intéressent guère aux travaux de leurs collègues; rien n'a encore été fait pour doter la sous-région d'une banque de données scientifiques (qui serait accessible à l'ensemble de la communauté scientifique de l'UEMOA); aucun mécanisme n'organise une collaboration systématique entre les chercheurs, ainsi qu'entre les instituts de recherche et les milieux professionnels; par conséquent, les applications pratiques de la recherche sont extrêmement limitées.

#### **D. Santé**

D'importants efforts ont été faits pour développer les infrastructures sanitaires et, notamment, renforcer les services de santé préventive et de protection maternelle et infantile.

Néanmoins, depuis la fin des années 1980, la situation sanitaire dans les pays de l'UEMOA se dégrade sous l'effet conjugué de plusieurs facteurs: la crise économique et financière et son influence sur la disponibilité et la qualité des services, l'accélération de la croissance démographique, les problèmes de nutrition liés au déclin de la production agricole par tête, des conditions environnementales défavorables, le raccourcissement du cycle des épidémies et l'apparition du SIDA.

Non seulement les moyens mis à la disposition du secteur sont notoirement insuffisants, mais encore l'allocation des ressources disponibles est loin d'être optimale:

- la répartition des infrastructures et des services est biaisée en faveur des centres urbains, aux dépens des communautés rurales qui sont dotées d'infrastructures rudimentaires et reçoivent seulement un "paquet minimum d'activités";

- l'efficacité des services est gravement affectée par les déficiences de l'éducation sanitaire et par la pénurie de médicaments;

- la désorganisation des circuits officiels favorise le développement de circuits clandestins qui distribuent des médicaments d'origine douteuse;

- isolés, les services publics nationaux sont de moins en moins capables d'enrayer les endémies et les épidémies qui se répandent de pays en pays et font des milliers de victimes, notamment parmi les jeunes.

## E. Rôle de la femme

Tous les pays de l'UEMOA ont des politiques, des programmes et des institutions dont l'objectif est l'amélioration de la condition de la femme. Non seulement des ministères sont chargés de la promotion féminine; mais encore de nombreuses associations et ONG organisent les groupements féminins et mettent en oeuvre des projets spécialement conçus pour développer les activités économiques et les revenus des femmes et améliorer leur condition sociale.

A ce stade, néanmoins, les femmes sont sous-représentées dans les écoles et instituts de formation, dans les emplois du secteur moderne et dans les sphères de décision:

- l'enseignement primaire, secondaire et supérieur accueille surtout des garçons; le pourcentage de filles atteint 33% dans le primaire, 30% dans le secondaire et seulement 25% dans l'enseignement supérieur (il ne dépasse pas 10% dans les filières scientifiques); dans certains pays, le pourcentage de filles dans l'enseignement supérieur est même en voie de régression;

- les statistiques du BIT montrent que, dans la plupart des pays de l'UEMOA, les femmes constituent seulement 5 à 12% des travailleurs salariés du secteur moderne; en outre, les femmes sont souvent reléguées au bas de l'échelle des emplois et des salaires; cette situation s'explique non seulement par le manque de formation et de qualification de la main d'oeuvre féminine, mais encore par les préjugés des employeurs et par les traditions socio-culturelles des communautés.

L'UEMOA est consciente de ce déséquilibre et souhaite intervenir pour aider les Etats dans la mise en oeuvre de leurs nouvelles politiques de promotion féminine.

\*  
\* \* \*

## II. ESQUISSE DE PLANS D'ACTIONS COMMUNAUTAIRES

Le rapport de septembre 1996 et les résultats des débats au niveau des experts nationaux et des Ministres présentent les éléments d'une stratégie de développement des ressources humaines dont la mise en oeuvre incombera aux Etats membres et aux organes de direction de l'Union. Les projets de stratégie et de plans d'actions abordent successivement les cinq thèmes sélectionnés dans le cadre du Protocole Additionnel No. 2.

### A. Enseignement supérieur

Dans ce domaine, le rapport de la Commission et les réunions des Ministres proposent cinq principales mesures: la réforme du baccalauréat, la promotion de filières courtes, hautement professionnalisées, le développement de centres d'excellence, appuyé par des "bourses d'excellence", l'établissement de banques de données et la création de conditions favorables à une plus grande représentativité des filles dans l'enseignement supérieur.

a) Les Ministres ont demandé à la Commission d'entreprendre une étude sur les modalités de l'harmonisation des programmes d'un baccalauréat sous-régional unique. L'une des formules envisagées aurait pour objet de transformer le rôle de ce diplôme. Au lieu de garantir l'accès à l'université, le baccalauréat ne serait plus qu'un diplôme de fin d'études secondaires. Des tests spéciaux évalueraient le niveau et le profil des candidats à l'enseignement supérieur et serviraient de base pour la sélection des étudiants, permettant ainsi de mieux contrôler les effectifs et de mieux orienter les étudiants. Notons à ce propos que si le baccalauréat devait devenir un diplôme de fin d'études, il serait essentiel que les dernières années du secondaire comportent des éléments d'insertion dans la vie active. La réforme du baccalauréat impliquerait donc une réforme profonde des programmes.

b) La promotion de filières courtes et de systèmes de formation modulaire, accompagnée d'une "professionalisation" du contenu de l'enseignement, présenterait plusieurs avantages: elle contribuerait à réduire les effectifs et les coûts unitaires de l'enseignement supérieur; elle faciliterait l'adaptation des programmes aux besoins du marché et aux capacités des étudiants - donc maximiserait pour eux les possibilités d'emploi.

c) Le développement de centres d'excellence serait l'un des principaux éléments d'une stratégie privilégiant la qualité et la pertinence de l'enseignement supérieur. Il permettrait aux institutions de l'UEMOA d'intervenir dans des filières porteuses, insuffisamment développées au niveau des pays membres. Parmi les filières répondant à de telles caractéristiques, citons notamment l'informatique et les télécommunications, l'hôtellerie et le tourisme, le "management" et le commerce international, la biotechnologie et certaines spécialités médicales etc... L'établissement de centres d'excellence communautaires n'impliquerait pas la création de nouvelles institutions. Au contraire, les programmes appuyés par l'UEMOA seraient le plus souvent basés dans des institutions existantes (y compris les écoles communautaires de l'ex-CEAO). Le choix de ces institutions répondrait à un certain nombre de critères en cours d'élaboration, tels que: performance, filières porteuses, liens avec le monde du travail, accès des diplômés à l'emploi, flexibilité du curriculum pour une adaptation permanente aux besoins, contribution à la solution de problèmes spécifiques de la sous-région, partenariat avec toutes les parties prenantes et avec le secteur privé etc... L'intervention de l'UEMOA pourrait comporter un système de bourses d'excellence communautaires basé sur des quotas d'étudiants par pays et des règles de répartition favorisant les programmes et les filières jugées prioritaires par les Etats membres. Les Ministres ont demandé à la Commission d'entreprendre l'identification de ces centres d'excellence régionaux. La Commission a déjà envoyé des questionnaires aux Etats membres en vue d'un inventaire complet des institutions du secteur. Elle complètera l'exploitation de ces questionnaires par des évaluations. Cet inventaire et ces évaluations serviront deux principaux objectifs: réfléchir aux priorités du secteur dans une perspective régionale tenant compte des nouveaux besoins d'une économie moderne, et identifier les institutions les plus performantes qui sont capables de jouer un rôle éminent dans l'amélioration de la qualité et de la pertinence de l'enseignement supérieur dans la sous-région.

d) La création de banques de données serait l'un des instruments d'une politique de qualité; elle constituerait également un élément de motivation supplémentaire pour les enseignants et les chercheurs

nationaux. En effet, elle donnerait une plus grande visibilité à l'expertise internationale des enseignants et chercheurs ressortissants des Etats membres.

e) La Commission et les Ministres souhaitent améliorer l'accès des filles à l'enseignement supérieur. Cette politique pourrait comporter un régime préférentiel en ce qui concerne l'octroi de bourses universitaires. Néanmoins, toute initiative de ce genre signifie en fait un ensemble de mesures à tous les niveaux de l'enseignement primaire et secondaire. Ces mesures permettraient notamment aux élèves et étudiantes de concilier la maternité, les responsabilités familiales et leur formation scolaire et universitaire.

## **B. Enseignement technique et professionnel**

Le rapport de la Commission et les débats des Ministres proposent une valorisation de l'enseignement technique et professionnel qui permettra à ce type d'enseignement de retrouver la place qu'il mérite dans la formation de la main d'oeuvre et des cadres et dans le renforcement des capacités nationales. La réunion du Conseil des Ministres a sélectionné trois principales mesures: une meilleure adéquation de la formation et de l'emploi, une politique d'autofinancement du sous-secteur et une politique de "maintenance" du matériel et des équipements.

Le succès de l'enseignement technique et professionnel dépend de l'adaptation des programmes aux besoins à moyen et long terme du marché. Il est donc essentiel que les responsables de ces institutions aient une bonne connaissance des perspectives économiques et sociales de leurs pays et des options de développement choisies par les autorités nationales. Renforcer l'adéquation entre la formation et l'emploi nécessite deux types de réformes: une réforme des programmes de formation dans les filières existantes et des actions visant à développer et à renforcer la formation dans les filières porteuses. Les instruments de cette politique comprendront la professionnalisation de l'enseignement technique, la mise en place de systèmes de formation flexibles basés sur de véritables partenariats entre les structures de formation et les employeurs, et enfin la création d'un observatoire sous-régional de l'emploi et de la formation, dont la Commission va entreprendre l'étude de faisabilité. Certes il existe des observatoires nationaux dont la fonction est de collecter et de traiter des statistiques sur les problèmes d'emploi et de formation. L'observatoire sous-régional centraliserait les données recueillies au niveau national et entreprendrait des enquêtes et des études dans les domaines où les données existantes sont particulièrement déficientes. Une autre tâche, très concrète, à laquelle la Commission va prochainement s'atteler (en vue d'adapter l'enseignement professionnel aux besoins spécifiques de la sous-région), est l'étude des objectifs et des instruments de formation à l'usage du secteur informel.

La pénurie de moyens dont disposent les gouvernements nécessite la recherche de nouvelles formules destinées à mobiliser de nouvelles ressources au profit de l'enseignement technique et professionnel. C'est dans cet esprit que les Ministres ont retenu l'idée d'une politique d'autofinancement. En effet, la professionnalisation de l'enseignement technique, des concertations intensives avec les organisations professionnelles et les entreprises et des efforts constants pour adapter les programmes aux besoins du marché devraient faciliter des collaborations et des cofinancements.

L'un des obstacles au développement de l'enseignement technique et professionnel est son coût unitaire élevé par rapport au nombre de formés. Ce coût élevé s'explique en partie par le coût du matériel et de l'équipement nécessaire à ce type d'enseignement. Pour réduire cette dépense, les Ministres ont recommandé la mise en oeuvre d'une politique de maintenance permettant d'allonger la durée de vie des équipements techniques et scientifiques utilisés.

## **B. Recherche scientifique**

Sur le plan de la recherche scientifique, le rapport de la Commission propose: la création d'une banque de données, la consolidation et la mise en réseau des structures existantes, la création d'un Fonds Régional, la mise en place de systèmes d'incitation et des liaisons très étroites entre la recherche et les politiques sectorielles communautaires (notamment la politique agricole, environnementale et la politique de santé).

a) La création d'une banque de données scientifiques régionale accessible à tous les chercheurs de l'UEMOA favoriserait l'émergence d'équipes de recherche sous-régionales et faciliterait la définition d'actions concertées. La mesure pourrait être complétée par la mise en place d'un mécanisme de diffusion des résultats de la recherche au moyen de revues scientifiques spécialisées, de l'emploi des "nouvelles technologies de l'information et de la communication" et d'une vulgarisation systématique auprès des utilisateurs.

b) Plusieurs institutions régionales opèrent dans le domaine de la recherche scientifique. Citons par exemple le CRES (recherche sur l'énergie solaire), la CORAF (conférence des responsables de la recherche en Afrique de l'Ouest francophone) et le ROCAFREMI (réseau ouest-africain de recherche sur le mil). Le plan d'action propose la consolidation et la mise en réseau des structures régionales existantes, l'introduction de systèmes d'incitation appropriés (semaines de la recherche et prix d'excellence) et la création de pôles d'excellence.

c) La recherche de financements alternatifs nécessite surtout une meilleure coopération entre les structures de recherche et les opérateurs économiques (entreprises industrielles et minières, sociétés de production et de commercialisation etc.). Les Ministres ont recommandé la création d'un Fonds Régional de Soutien à la Recherche, qui serait vraisemblablement alimenté par des cotisations des opérateurs économiques intéressés par le produit.

d) L'établissement d'un lien entre la recherche et les politiques sectorielles régionales garantirait la cohérence des programmes de recherche avec les objectifs de développement régional. La haute priorité que l'UEMOA accorde à la sécurité alimentaire, à la protection de l'environnement et à la santé justifierait un effort spécial en matière de recherche médicale, environnementale et agronomique appliquée.

## **D. Santé**

Dans le domaine de la santé, le plan d'actions communes propose: l'emploi systématique des méthodes d'IEC, la reprise des conférences régionales de l'OCCGE, la mise en place d'un système d'information sanitaire, la promotion de la recherche médicale la création de centrales d'achat de médicaments et le développement de l'industrie pharmaceutique.

a) Le manque d'éducation sanitaire est l'une des principales causes de l'inefficacité des services de santé. Le plan d'action propose l'emploi intensif, au niveau communautaire, des méthodes d'Information, Education et Communication pour la Santé (IEC), en vue d'informer et de sensibiliser les communautés au sujet des comportements favorables à l'hygiène, des problèmes d'assainissement de l'environnement, ainsi que des avantages d'une systématisation de la lutte préventive. Un guide sanitaire communautaire servirait de support aux programmes d'IEC. Des moyens audiovisuels pourraient également être mis en place.

b) Jusqu'en 1990, l'Organisation de Coordination et de Coopération pour la Lutte contre les Grandes Endémies (OCCGE)<sup>1</sup> organisait des conférences techniques périodiques sur la situation, les expériences et les stratégies des pays. Ces conférences facilitaient la prévision des périodes d'épidémie et la diffusion d'informations préventives. Aujourd'hui, L'OCCGE n'a plus les moyens d'accomplir cette tâche. Or le raccourcissement du cycle des épidémies (2-3 ans au lieu de 10 ans) rend cet effort de plus en plus indispensable. Le plan d'actions propose la reprise de telles conférences.

c) La reprise de ces conférences pourrait être accompagnée de la création d'un Système d'information sanitaire et de notification qui servirait à anticiper et à prévenir l'extension des grandes endémies et à susciter la mise en oeuvre de mesures préventives appropriées.

d) La recherche médicale appliquée mérite également d'être encouragée pour une meilleure connaissance des épidémies de la sous-région, pour la mise au point de solutions nouvelles et la promotion de partenariats plus efficaces avec le secteur privé et les ONG. Cette recherche pourrait aboutir à la formulation d'un Paquet Minimum d'Activités, au niveau communautaire.

e) La pénurie de médicaments incite la Commission à recommander une politique de promotion des médicaments essentiels, comprenant la création de centrales d'achat pour les approvisionnements en médicaments essentiels génériques, ainsi que des mécanismes d'incitation à la création d'unités sous-régionales de fabrication. La régionalisation de laboratoires existants permettrait également de renforcer les contrôles de qualité (des médicaments importés comme des médicaments produits dans la sous-région).

## **E. Rôle de la femme**

Pour renforcer le rôle de la femme, le rapport de la Commission préconise des actions en matière d'enseignement et de formation et un appui direct aux institutions de promotion féminine.

a) Sur le plan de la formation il s'agirait d'intervenir à tous les niveaux de l'enseignement primaire, secondaire et supérieur pour accroître les taux de scolarisation féminine. Au niveau de l'enseignement supérieur, le rapport propose un système de préférences dans l'octroi de bourses et de quotas de chambres réservées aux filles.

b) Le rapport propose également que les institutions communautaires

---

<sup>1</sup> Basée à Bobo-Dioulasso au Burkina Faso.

appuient la formation de réseaux régionaux de femmes (il existe déjà une Association des Femmes de l'Afrique de l'Ouest, basée à Accra) et la mise en place de mécanismes nationaux et sous-régionaux d'évaluation et de suivi des progrès réalisés dans la promotion systématique du rôle de la femme.

\*  
\*   \*

## CONCLUSIONS

Le rapport de septembre 1996 a identifié un ensemble d'activités prioritaires dans le domaine des ressources humaines. Les solutions proposées sont claires, mais restent encore très générales. Des travaux complémentaires vont être engagés pour "opérationnaliser" le plan d'actions et définir de façon plus précise les rôles respectifs des gouvernements et des institutions sous-régionales.

Le développement des ressources humaines est d'une importance capitale pour renforcer la compétitivité du secteur industriel. Le secteur a besoin d'une main d'oeuvre efficace et bien formée, ainsi que de gestionnaires et de cadres techniques, commerciaux et financiers de qualité. La priorité que les gouvernements de l'UEMOA accordent de plus en plus à l'enseignement primaire aux dépens de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle est probablement justifiée sur le plan du développement économique et social, mais représente un frein considérable à l'expansion et à la modernisation des industries de la sous-région. Au surplus, la stabilisation ou le déclin des ressources affectées à l'Université et à l'enseignement technique ont aussi pour conséquence une relative stagnation des méthodes et des programmes extrêmement défavorable à leur ajustement aux besoins nouveaux du monde moderne.

La nouvelle dimension qu'introduit aujourd'hui la création de l'UEMOA devrait permettre de reconsidérer les problèmes, les perspectives et les priorités de l'enseignement supérieur et technique et d'exploiter à fond les nouvelles opportunités d'une approche résolument régionale. En effet, le régionalisme pourrait faciliter une certaine spécialisation des institutions et des programmes; celle-ci permettrait d'améliorer la qualité et l'efficacité de ce type d'enseignement à des conditions de coût beaucoup plus acceptables (grâce aux économies d'échelle rendues possibles par la régionalisation). C'est de cette façon qu'une politique régionale pourrait, tout à la fois, freiner l'augmentation des dépenses du sous-secteur et favoriser aussi son ajustement aux objectifs prioritaires de la modernisation.

Pour le secteur industriel, le développement des ressources humaines de la sous-région est l'une des principales conditions de la compétitivité. Les entreprises ont besoin d'une main d'oeuvre, d'un personnel de maîtrise et de cadres supérieurs capables de maîtriser sans effort les nouvelles technologies. Il est essentiel que les priorités et les moyens dont disposent l'enseignement supérieur et l'enseignement technique soient revus en fonction des besoins futurs d'une industrie sous-régionale plus moderne et de plus en plus tournée vers les marchés mondiaux.

Pour le secteur industriel, la réforme la plus urgente sur le plan des

politiques de ressources humaines est cet inventaire/évaluation des instituts de formation technique et supérieure à l'intérieur de la sous-région qui a été lancé par la Commission en vue d'identifier les institutions les plus performantes dont les programmes correspondent le mieux aux besoins à moyen et long terme du secteur. Pour sa part, le secteur industriel devrait lui aussi entreprendre une réflexion approfondie sur ses propres priorités en matière de ressources humaines qu'il ferait connaître aux responsables nationaux et sous-régionaux de l'enseignement dans le cadre d'une participation active aux travaux d'évaluation que l'UEMOA compte entreprendre. Cette concertation pourrait être le catalyseur qui faciliterait l'initiation de ces "partenariats" entre l'enseignement et les entreprises que l'UEMOA paraît appeler de tous ses vœux.

\*  
\*   \*   \*

**ANNEXE 4**  
**UEMOA - POLITIQUE ENERGETIQUE**  
-----

**INTRODUCTION**

Le secteur de l'énergie joue un rôle important dans le développement industriel des pays. Au Sénégal, l'énergie représente près de 40% de l'ensemble de la production industrielle du pays et les importations d'énergie absorbent 17% des recettes d'exportation. Le coût de l'énergie et la fiabilité du service sont des éléments essentiels de la compétitivité locale, régionale et internationale des entreprises.

Le Protocole Additionnel numéro 2 du Traité de l'UEMOA met l'accent sur trois objectifs prioritaires pour une future politique énergétique communautaire: la sécurité des approvisionnements énergétiques, une gestion optimale des ressources (grâce notamment à la systématisation des interconnexions), enfin, la promotion d'énergies nouvelles et renouvelables.

A la suite de missions circulaires, dans chacun des pays membres, la Commission a organisé une série de réunions d'experts nationaux, puis des ministres chargés du secteur, pour une réflexion commune sur les problèmes énergétiques de la sous-région. Ces réunions, qui se sont tenues à Bamako en avril 1997, ont abouti à la définition d'un plan d'action préliminaire.

La première partie de la présente Note examine quelques uns des principaux problèmes énergétiques des pays de l'UEMOA. La deuxième partie présente les conclusions des travaux de la Commission, des experts et des ministres et indique les grandes lignes du plan d'action envisagé.

\*  
\* \* \*

**I. PRINCIPAUX PROBLEMES ENERGETIQUES DES PAYS DE L'UEMOA**

Cinq principales caractéristiques résument la situation du secteur énergétique dans les pays de l'UEMOA: faible consommation d'énergie et d'électricité; domination des combustibles traditionnels; production nationale déficitaire; coût élevé des produits pétroliers et de l'électricité; coopération régionale insuffisante.

**A. Faible consommation d'énergie commerciale et d'électricité**

Energie commerciale. Le Tableau 1 ci-dessous indique la consommation d'énergie commerciale (en kgs d'équivalent pétrole) dans les pays de la sous-région en 1995. Cette consommation est inégale. Elle varie entre un minimum de 16 à 21 kgs (au Burkina Faso, au Bénin et au Mali) et un maximum de 97 à 104 kgs dans les deux pays côtiers les plus industrialisés (Côte d'Ivoire et Sénégal). Dans les autres pays (Guinée Bissau, Niger et Togo), elle se situe aux alentours de 37 à 45 kgs.

**Tableau 1**  
**Consommation d'énergie commerciale**  
(en kgs d'équivalent pétrole par tête)

	1980	1995
Bénin	43	20
Burkina Faso	21	16
Côte d'Ivoire	175	97
Guinée Bissau	38	37
Mali	25	21
Niger	38	37
Sénégal	158	104
Togo	75	45
<u>Moyennes d'autres catégories de pays:</u>		
-Tous Pays en Développement	708	751
-Pays les Plus pauvres	252	393
-Afrique SubSaharienne	248	238

Source: Banque Mondiale - World Development Indicators 1998

Les chiffres du Tableau 1 appellent plusieurs commentaires:

a) Les consommations par tête dans la sous-région sont extrêmement faibles: les chiffres des huit pays sont tous très inférieurs à la moyenne des pays en développement (751 kgs), des pays les plus pauvres (393 kgs) et de l'Afrique sub-saharienne (238 kgs).

b) La longue crise économique de l'Afrique de l'Ouest depuis le début des années 1980 s'est traduite par une stagnation ou par une légère diminution de la consommation par tête d'énergie de 1980 à 1995. Dans certains pays, le déclin est particulièrement sensible: -2 à -3% par an au Togo, en Côte d'Ivoire et au Sénégal, -6% au Bénin.

(A titre de comparaison, la consommation par tête d'énergie commerciale a augmenté de plus de 3% par an au cours de la même période dans la plupart des pays en développement, même les plus pauvres. Elle a diminué, mais de façon très faible, dans les autres pays africains (-0,3% par an pour l'ensemble de l'Afrique sub-saharienne).

Electricité. Le Tableau 2 ci-dessous indique les consommations d'électricité par tête des pays de l'UEMOA. Ces consommations varient entre 22-28 kwh au Burkina Faso et au Mali et 42-47 kwh au Niger, en Guinée Bissau et au Bénin. Proche de 100kwh au Sénégal et au Togo, la consommation par tête dépasse nettement ce chiffre en Côte d'Ivoire (139 kwh).

**Tableau 2**  
**Consommation d'électricité**  
(en kwh par tête)

	1970	1994
Bénin	12	47
Burkina Faso	-	22
Côte d'Ivoire	97	139
Guinée Bissau	21	43
Mali	11	28
Niger	10	42
Sénégal	77	95
Togo	35	102
<b>Moyennes d'autres catégories de pays:</b>		
-Tous Pays en Développement	180	763
-Pays les Plus pauvres	61	74
-Afrique SubSaharienne	107	418

Source: PNUD - Rapport sur le Développement Humain 1997

Les commentaires suivants peuvent être faits à propos du Tableau 2:

a) Comme la consommation d'énergie commerciale, la consommation d'électricité est relativement faible dans la sous-région. Pour tous les pays de l'UEMOA, elle est inférieure à la moyenne des pays en développement (763 kwh) et de l'Afrique subsaharienne (418 kwh). Dans cinq pays, elle est même inférieure à la moyenne des pays en développement les plus pauvres.

b) La consommation par tête d'électricité dans la sous-région a progressé de 1970 à 1994. Nettement au Niger, au Bénin et au Togo, faiblement en Côte d'Ivoire et au Sénégal. Plus forte dans les pays de l'UEMOA que la moyenne des pays en développement les plus pauvres, cette augmentation est presque partout inférieure à celle de l'ensemble des pays en développement et même à la moyenne de l'Afrique subsaharienne.

c) Il semble cependant que la consommation par tête dans les pays de l'Union ait augmenté de façon substantielle au cours des trois dernières années (1995-97), grâce à la relance de la consommation familiale et de la demande industrielle depuis la dévaluation de 1994.

## **B. Domination des combustibles traditionnels**

Dans la sous-région, la consommation d'énergie commerciale - et surtout d'électricité - est limitée aux principaux centres urbains et aux villages avoisinants, donc à une faible proportion de la population totale. En milieu rural, les combustibles traditionnels sont l'unique source d'énergie; en outre, même dans les centres urbains, les ménages pauvres utilisent principalement le bois de chauffe et le charbon de bois.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> La part du bois de chauffe dans la consommation des ménages varie entre 70% (en Côte d'Ivoire) et 85% (au Burkina Faso).

En Côte d'Ivoire, le taux d'électrification ne dépassait guère 25% au début des années 1990.<sup>2</sup> Au Mali il se situe aux alentours de 7% (même à Bamako, c'est seulement 40% de la population qui a accès à l'électricité).

Aussi bien, la part des combustibles traditionnels dans l'ensemble de la consommation d'énergie est-elle très élevée dans les pays de l'UEMOA.

**Tableau 3**  
**Consommation de combustibles traditionnels**  
(En % de la consommation totale d'énergie)

	1980	1995
Bénin	85%	93%
Burkina Faso	91%	93%
Côte d'Ivoire	54%	67%
Guinée Bissau	76%	71%
Mali	85%	87%
Niger	78%	80%
Sénégal	49%	56%
Togo	38%	73%

Moyennes d'autres catégories de pays:

-Tous Pays en Développement	19%	12%
-Pays les Plus pauvres	25%	19%
-Afrique SubSaharienne	47%	47%

-----  
Source: Banque Mondiale - World Development Indicators 1998

Les commentaires suivants peuvent être faits à propos des chiffres du Tableau 3 ci-dessus:

a) La domination des combustibles traditionnels est exceptionnellement forte notamment dans les pays les plus pauvres de la sous-région: elle varie entre 56-73% dans la plupart des pays côtiers et 80-93% dans les pays sahéliens enclavés et au Bénin. Elle tend à augmenter dans tous les pays, sauf en Guinée Bissau.

b) Cette évolution est très différente de celle des autres pays en développement où la part des combustibles traditionnels est en recul, tombant à moins de 20% même dans les pays les plus pauvres. Dans les autres pays africains, la part des combustibles traditionnels ne diminue pas, mais la moyenne (47%) est très inférieure à celle de tous les pays de l'UEMOA.

c) Cette prépondérance des combustibles traditionnels pose de graves problèmes d'environnement pour autant que l'augmentation constante de la population et de la consommation de bois de chauffe et de charbon de bois accélère le processus de déforestation des pays côtiers et de désertification des pays sahéliens. On estime qu'au Sénégal la production de charbon de bois entraîne chaque année la perte de 30.000 hectares de forêt. En Côte d'Ivoire, le défrichement des terres, l'exploitation forestière et la production

<sup>2</sup> Il semble qu'il ait sensiblement augmenté au cours des toutes dernières années.

de charbon de bois ont pour conséquence la disparition de 250.000 hectares de forêts par an.

### C. Production nationale déficitaire - Forte dépendance par rapport aux importations

Le Tableau 4 ci-dessous indique la part des importations dans la consommation d'énergie commerciale des pays de l'UEMOA.

**Tableau 4**  
**Part des importations dans la consommation d'énergie commerciale**

	1971	1991	1995
Bénin	105%	-72%	-117%
Burkina Faso	100%	97%	100%
Côte d'Ivoire	102%	96%	68%
Guinée Bissau	107%	106%	100%
Mali	105%	99%	80%
Niger	81%	71%	83%
Sénégal	417%	142%	95%
Togo	104%	104%	14%
<u>Moyennes d'autres catégories de pays:</u>			
-Autres pays en développement			-8%
-Pays très pauvres			-6%
-Afrique SubSaharienne		-148%	-113%
-CEMAC/UDEAC		-1344%	-1100%

-----  
Sources: Banque Mondiale - African Development Indicators 1994-95 et World Development Indicators 1998

La production d'énergie de l'UEMOA est donc fortement déficitaire. Dans la plupart des pays, ce sont les importations qui fournissent la plus grande partie de la consommation d'énergie commerciale, le pourcentage variant entre 68% en Côte d'Ivoire et 100% au Burkina Faso et en Guinée Bissau. Récemment, le Togo a considérablement réduit son taux de dépendance; en 1995, seul le Bénin produisait plus d'énergie qu'il n'en consommait (cet excédent représentait 117% de la consommation nationale).<sup>3</sup>

Sur ce plan, la sous-région est fortement handicapée non seulement par rapport à l'UDEAC (dont l'excédent de production représente 11 fois la consommation des 6 pays), mais encore par rapport aux autres pays africains (un excédent équivalent à 148% de la consommation pour l'ensemble de l'Afrique subsaharienne). Dans la plupart des autres continents (même dans les pays les plus pauvres), le taux moyen de dépendance est faiblement négatif (un excédent équivalent à 6-8% de la consommation nationale).

Plusieurs facteurs expliquent la situation des pays de l'UEMOA:

- Les réserves de gaz de la Côte d'Ivoire sont loin d'être

<sup>3</sup> Depuis cette date, l'excédent du Bénin a beaucoup diminué, du fait de l'épuisement du gisement pétrolier en exploitation.

négligeables, mais les réserves pétrolières connues des pays de l'UEMOA (Côte d'Ivoire, Bénin et Sénégal) sont limitées. Pendant longtemps, le régime juridique et fiscal de l'exploration et de la production d'hydrocarbures n'était pas jugé attrayant par les compagnies pétrolières internationales qui, par conséquent, ont peu investi dans l'exploration d'hydrocarbures. En outre, l'exploitation de plusieurs des gisements identifiés (Dome Flore au Sénégal), paraît peu rentable.

- La sous-région dispose d'un potentiel hydroélectrique significatif (plus de 5.000 MW); mais c'est seulement moins de 10% de ce potentiel qui, jusqu'à présent, a pu être mis en valeur. Des problèmes économiques, financiers et environnementaux rendent difficile la mobilisation des investissements nécessaires: il s'agit notamment du faible rendement économique de la plupart des projets envisageables, compte tenu du coût élevé de l'investissement initial, de l'étroitesse et de la dispersion des marchés nationaux et des problèmes de transport de l'électricité sur de longues distances; en outre la communauté internationale a perdu beaucoup de son enthousiasme pour les grands barrages en raison de leurs effets sur l'environnement.

- Plusieurs gouvernements de la sous-région (notamment le Sénégal et la Côte d'Ivoire) ont décidé de réformer le cadre législatif et réglementaire régissant le secteur des hydrocarbures. Depuis 1990, le gouvernement ivoirien a signé plusieurs accords avec des partenaires privés pour l'exploration et le développement des ressources pétrolières et gazières du pays. Quelques grands projets sont en cours d'exécution ou de préparation pour développer ou mieux utiliser le potentiel hydroélectrique des pays membres (projet régional basé sur l'utilisation du potentiel hydroélectrique du barrage de Manantali).

#### **D. Coût élevé de l'énergie et de l'électricité**

Le Tableau 5 ci-dessous compare le coût (pour les usagers) des produits pétroliers et du kwh d'électricité dans les pays de l'UEMOA. Dans la plupart des pays,<sup>4</sup> le prix du litre de gas-oil varie entre 53 et 61 cents (nettement plus élevé que les prix de l'Ile Maurice et du Ghana). Dans tous les pays (sauf la Côte d'Ivoire), le prix du Kwh se situe aux alentours de 14 cents, soit beaucoup plus que les 2 à 3 cents du Ghana et du Nigeria et les 5 à 7 cents des Philippines, de la Malaisie et de la Thaïlande.

---

<sup>4</sup> Sauf le Bénin et le Togo où le prix du gas-oil est influencé par les prix du Nigeria).

**Tableau 5**  
**Prix du gasoil et de l'électricité dans les pays de l'UEMOA**

	<u>Litre de gas-oil</u> (en 1996, en US\$)	<u>Kwh d'électricité</u> (en 1994-95, en US\$)
Bénin	0,30	0,13
Burkina Faso	0,61	0,15
Côte d'Ivoire	0,55	0,09
Mali	0,56	0,14
Niger	0,53	0,14
Sénégal	0,60	0,14
Togo	0,40	0,15
Maroc		0,09
Tunisie		0,06
Ile Maurice	0,29	
Ghana	0,36	0,03
Nigeria		0,02
Philippines		0,05
Malaisie		0,06
Thaïlande		0,07

Source: Banque Mondiale

Le coût relativement élevé de l'énergie dans les pays de l'UEMOA a les origines suivantes:

a) En ce qui concerne les produits pétroliers, l'étroitesse des marchés, l'exploitation inefficace de raffineries peu rentables, des monopoles publics pour l'importation de produits bruts ou raffinés, des situations d'oligopole permettant à un petit nombre d'entreprises publiques ou privées de se partager la distribution des produits, enfin des charges fiscales importantes (droits de douane ou taxes)<sup>5</sup> sont les principaux facteurs qui expliquent que les usagers industriels ou privés paient des prix souvent exorbitants à tous les stades de la commercialisation des produits pétroliers.

b) En ce qui concerne l'électricité, le coût élevé du kwh s'explique par des causes multiples: des choix de projets sous-optimaux, des équipements vétustes et mal entretenus, des capacités de production sous-utilisées, une relative pénurie de personnel qualifié, la gestion technique et financière inefficace de certaines entreprises, des pertes sur le transport et la distribution du courant, des problèmes de facturation et de recouvrement, etc...

### **E. Coopération régionale insuffisante**

Jusqu'à présent, tous les plans de développement de l'énergie ont été basés sur l'analyse du potentiel et des besoins de chaque pays. L'un des principaux objectifs de ces plans était de réduire la dépendance nationale par rapport aux importations d'énergie. Peu d'efforts ont donc été faits pour favoriser la coopération régionale, l'harmonisation des programmes, la réalisation d'infrastructures communes et les échanges d'énergie.

<sup>5</sup> Au Sénégal, la taxation des produits pétroliers produit 13% du total des revenus du gouvernement.

L'un des exemples de cette coopération insuffisante est le sous-développement des interconnexions de réseaux qui permettraient de mettre en pool la production et la consommation d'électricité dans plusieurs pays voisins. Les seules interconnexions existantes dans la sous-région sont les liaisons reliant d'une part la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Togo et le Bénin, d'autre part le Niger et le Nigeria. Notons cependant qu'un certain nombre de nouveaux projets - Burkina Faso-Côte d'Ivoire et Burkina Faso-Ghana; Sénégal-Mauritanie-Mali (à partir du barrage de Manantali) - sont à des stades divers de préparation et de réalisation.

\*  
\*   \*

Une exploitation plus efficace du potentiel existant et une meilleure gestion des infrastructures et des services pourraient donc avoir des effets positifs considérables sur la croissance économique, les comptes extérieurs et le niveau de vie des populations. Pour le secteur industriel, la fiabilité des approvisionnements, la qualité des produits et le coût de l'énergie (électricité et produits pétroliers) sont aussi d'une très grande importance. Il est essentiel que les gouvernements nationaux et les institutions de l'UEMOA définissent et mettent en oeuvre un ensemble cohérent de programmes nationaux et sous-régionaux qui favoriseront le développement harmonieux du potentiel énergétique des huit pays, amélioreront la gestion des entreprises et la performance du secteur et réduiront le handicap des pays sahéliens enclavés. Une "commercialisation" systématique de la gestion du secteur (soit par la privatisation des entreprises, soit par une réforme profonde du mode de fonctionnement des entreprises publiques) est la condition du succès de tels programmes.

\*  
\*   \*

## II. PREMIERES CONCLUSIONS DES TRAVAUX DE L'UEMOA EN MATIERE DE POLITIQUE ENERGETIQUE

Les pays de l'UEMOA n'ont pas toujours eu une vision uniforme de l'avenir de leurs secteurs énergétiques et des politiques les plus appropriées pour améliorer la gestion et stimuler le développement de ces secteurs. Certains pays, comme la Côte d'Ivoire, se sont orientés vers une libéralisation du secteur de l'énergie, accompagnée d'une privatisation des entreprises publiques: c'est aux grandes compagnies pétrolières mondiales que la Côte d'Ivoire souhaite désormais confier la totalité des activités d'exploration et de production pétrolière et gazière; le gouvernement est même prêt à déléguer à des entreprises et à des investisseurs privés une part substantielle du financement et de la gestion des grandes infrastructures de production et de distribution d'électricité.

Longtemps, plusieurs pays paraissaient moins convaincus des avantages de

la libéralisation et de la privatisation. A court terme, leur principal objectif était surtout de restructurer les entreprises du secteur et d'assainir leur gestion. C'est très récemment que la plupart des gouvernements de la sous-région ont décidé d'engager une réflexion approfondie sur les avantages de la libéralisation et sur les modalités alternatives d'une privatisation au moins partielle du développement et/ou de la gestion du secteur. Plusieurs ont déjà pris d'importantes mesures pour initier ce processus.

C'est avec prudence que la Commission et les Etats membres envisagent la formulation d'une politique énergétique communautaire. En avril 1997, une série de réunions à Bamako - réunion d'experts nationaux, puis des Ministres chargés de l'énergie - ont initié un processus de réflexions communes sur les problèmes énergétiques des pays de l'UEMOA et ont abouti à la définition d'un plan d'action. Il s'agit seulement d'un plan d'action préliminaire, dont l'exécution sera divisée en deux phases. La première phase (1997-1999) comprendra surtout le lancement d'études et de réflexions concertées, des appuis institutionnels, le suivi des projets en cours et la préparation d'un certain nombre de futurs projets régionaux. Les travaux préparatoires de la première phase permettront de définir les principaux axes de la deuxième phase: une série d'actions pour le moyen et le long terme, dont l'une des composantes sera précisément la formulation d'une politique commune.

On peut regrouper la plupart des mesures identifiées dans la première et la deuxième phase du plan d'action autour de quatre principaux thèmes:

- le renforcement du cadre institutionnel et l'initiation d'un processus de planification intégrée du secteur;
- une politique régionale d'approvisionnement en hydrocarbures et d'interconnexion des réseaux électriques;
- l'électrification rurale;
- enfin, la protection de l'environnement (utilisation rationnelle de l'énergie, gestion efficace du potentiel ligneux et promotion des énergies nouvelles) etc.

#### **A. Cadre institutionnel - Planification intégrée du secteur**

Sur le plan institutionnel, l'UEMOA et les Etats membres poursuivent, semble-t-il, trois principaux objectifs: améliorer l'efficacité des systèmes nationaux, favoriser une planification et une gestion intégrée des infrastructures et, enfin, faciliter la mobilisation des ressources nécessaires pour faire face aux énormes besoins financiers du secteur.

Les principales composantes de la première phase seront l'étude d'un schéma de réorganisation institutionnelle du secteur, la mise en place d'une base de données énergétiques sous-régionale et l'initiation d'un processus de coopération et de planification régionale. Il s'agira de renforcer les moyens de la Commission dans le domaine énergétique, d'organiser la collecte et la diffusion des statistiques (annuaire sous-régional; bilans énergétiques) et de favoriser l'échange d'informations et d'expériences. Il s'agira également d'évaluer le potentiel énergétique global de la sous-région.

Ces actions seront complétées par une harmonisation du cadre législatif et réglementaire du secteur, par des études pour l'harmonisation des structures de prix des produits pétroliers et de la tarification de l'électricité et par des formations en planification énergétique.

La deuxième phase comportera d'une part un appui à la formulation des politiques nationales, d'autre part et surtout l'élaboration d'une véritable politique énergétique sous-régionale. Pour faciliter la mobilisation des ressources nécessaires au développement du secteur, la deuxième phase encouragera une politique d'ouverture du secteur aux entreprises et aux investisseurs privés. Pour surveiller l'exécution des politiques et des programmes, des mécanismes de suivi seront définis, mis à la disposition des Etats, validés, diffusés et appliqués.

## **B. Une politique régionale d'approvisionnement en produits pétroliers et d'interconnexion des réseaux**

Les réunions de Bamako ont identifié deux principaux domaines dans lesquels des projets de coopération sous-régionale devraient être envisagés: les approvisionnements en hydrocarbures et l'interconnexion des réseaux électriques. En effet, c'est dans ces deux domaines qu'une coopération régionale et sous-régionale peut avoir des effets significatifs sur le plan d'une gestion plus efficace des infrastructures et d'une réduction des coûts de l'énergie.

### a) Approvisionnements en hydrocarbures

L'objectif d'un système communautaire d'approvisionnement serait de réduire de façon significative le coût des produits consommés dans les pays de l'UEMOA; en effet, la standardisation des produits permettrait de grouper les importations de plusieurs pays et par conséquent de faire des économies substantielles sur l'achat, le transport et le stockage.

Dans ce domaine, la première phase du plan d'action prévoit:

- l'étude d'un système communautaire d'approvisionnement en produits pétroliers et en gaz naturel s'appuyant sur la mise en service d'infrastructures et d'équipements spécifiques (les termes de référence d'une étude ont été mis au point par la Commission);
- la standardisation des spécifications des produits pétroliers;
- l'allègement des barrières tarifaires et non tarifaires dans le transport des produits pétroliers.

La deuxième phase comprendrait l'exécution des décisions prises sur la base des études et réflexions de la première phase (y compris la mise en place du système communautaire d'approvisionnement). En outre, elle comprendrait des mesures destinées à valoriser les ressources énergétiques des pays membres, notamment des mécanismes d'incitation visant à stimuler l'investissement dans l'exploration et la production pétrolière et à favoriser l'utilisation du gaz naturel pour les usages énergétiques.

## b) Interconnexion des réseaux électriques

Comme nous l'indiquions plus haut, certains pays de l'UEMOA sont déjà impliqués dans des interconnexions existantes (Côte d'Ivoire, Ghana, Togo, Bénin). La liaison Burkina Faso-Côte d'Ivoire est en cours de réalisation. D'autres interconnexions (Burkina Faso-Ghana; Sénégal-Mauritanie-Mali, à partir du barrage de Manantali) sont à des stades plus ou moins avancés de préparation ou de réalisation. Le Nigeria et le Bénin envisagent également un éventuel projet d'interconnexion qui permettrait à la plupart des pays de l'UEMOA de tirer parti des ressources énergétiques considérables du Nigeria et, par conséquent, de réduire sensiblement le coût moyen de leur électricité.

Ces projets d'interconnexion sont importants. Ils permettent de mettre en pool la production et la consommation de plusieurs pays, d'améliorer la programmation des nouveaux projets, d'optimiser l'emploi (donc la rentabilité) des capacités existantes et des investissements envisagés et d'accroître l'efficacité et la fiabilité des systèmes de production et de distribution.<sup>6</sup> La multiplication de ces liaisons pourrait avoir des effets particulièrement favorables pour les pays sahéliens où les prix de l'électricité sont sensiblement plus élevés que dans des pays côtiers comme la Côte d'Ivoire.

Le développement des interconnexions pourrait donc devenir une composante intéressante d'une politique industrielle sous-régionale, qui viserait d'une part à améliorer la compétitivité des entreprises, d'autre part à renforcer la solidarité entre les pays sahéliens et des pays côtiers plus favorisés.

En ce qui concerne la première phase, les réunions de Bamako ont prévu:

- l'étude technique et économique de l'interconnexion des réseaux (en collaboration avec d'autres institutions régionales, notamment la CDEAO et la CEA); la liste des projets envisagés figure à la fin de la présente Annexe;
- le suivi des projets déjà initiés;
- l'élaboration d'un schéma directeur et la recherche des financements nécessaires.

(Notons à ce propos qu'en juillet 1998 un atelier organisé conjointement par l'UEMOA, la CEA et la CEDEAO a examiné une étude des interconnexions; les conclusions de l'atelier serviront de base pour des propositions concrètes aux Ministres de l'UEMOA)

La deuxième phase comprendrait:

- un début de réalisation du schéma directeur;

---

<sup>6</sup> Il est vrai que l'augmentation rapide de la demande ghanéenne et des conditions climatiques défavorables ont eu récemment pour conséquence de graves pénuries d'électricité au Togo et au Bénin où l'offre d'électricité dépend en grande partie de la production du barrage d'Akosombo au Ghana. Il s'agit cependant de phénomènes temporaires qui ne doivent pas faire oublier les grands avantages que le Togo et le Bénin ont tiré de la liaison avec le Ghana sur une très longue période.

- l'élaboration et l'adoption de "normes sous-régionales" des matériels électriques;
- la promotion d'une industrie électrique sous-régionale.

### **C. Electrification rurale**

Jusqu'à présent, les efforts d'investissement dans la production et la distribution d'électricité ont été principalement orientés vers la desserte des communautés urbaines. Aussi bien la faiblesse de la consommation dans les pays de l'UEMOA s'explique-t-elle en grande partie par le faible taux d'accès à l'électricité des populations rurales. Les pays de l'UEMOA souhaitent renverser cette tendance et accorder une plus grande priorité à l'électrification des centres secondaires et des communautés rurales. A cette fin, le plan d'action préconise:

- le renforcement des structures institutionnelles nationales chargées de l'électrification rurale;
- l'étude des aspects techniques, socio-économiques et juridiques de tels programmes;
- la promotion d'une coopération sous-régionale, y compris des actions visant à encourager le raccordement des localités frontalières;
- la recherche de financements pour l'exécution de projets d'électrification rurale.

### **D. Utilisation rationnelle de l'énergie - Protection de l'environnement**

Les réunions de Bamako ont également abordé un certain nombre d'autres problèmes énergétiques importants pour le développement à long terme des pays (utilisation rationnelle de l'énergie, gestion durable du potentiel en matière de combustibles ligneux, promotion d'énergies nouvelles et renouvelables).

En ce qui concerne l'utilisation rationnelle de l'énergie, la première phase du plan d'action prévoit surtout des appuis aux structures nationales chargées de la maîtrise de l'énergie, des séminaires et des programmes de développement des capacités, une évaluation de l'impact des foyers améliorés et d'actions visant à l'amélioration des rendements de carbonisation. La deuxième phase encouragerait la création de services spécialisés dans l'efficacité énergétique et comporterait l'élaboration de normes régionales d'efficacité dans l'industrie, le bâtiment, les transports et l'emploi des combustibles domestiques.

En ce qui concerne les combustibles ligneux, la première phase comprendrait le renforcement des structures nationales (RPTES-ESMAP, GBE, etc), l'inventaire des ressources de la sous-région et la promotion de programmes et de projets d'aménagements forestiers participatifs qui confient aux communautés rurales la gestion de leur patrimoine. La deuxième phase comprendrait des études pour la rationalisation de la filière bois et charbon de bois et la promotion des échanges bois-énergie au sein de l'UEMOA (ravitaillement des pays déficitaires en combustibles

ligneux par les pays excédentaires).

En ce qui concerne la promotion des énergies nouvelles et renouvelables (ENR), la première phase comprendrait la mise en place d'un système d'information régional en matière d'ENR, l'évaluation du potentiel et la définition d'une stratégie. Elle comprendrait également l'audit technique de l'ex-CRES, un appui à des programmes nationaux d'électrification solaire et enfin l'étude et l'évaluation de projets sous-régionaux d'électrification de villages par des énergies renouvelables. La deuxième phase comprendrait le démarrage d'un nouveau centre régional d'énergies solaires (successeur du CRES), l'étude de factibilité de projets communautaires de fabrication d'équipements ENR, ainsi que des mesures d'incitation pour la production locale (par le secteur privé) de tels équipements.

\*  
\*   \*   \*

## CONCLUSIONS

La Commission et les pays de l'UEMOA ont commencé à examiner de concert les problèmes énergétiques de la sous-région et à réfléchir à des stratégies et à des programmes permettant de mieux exploiter le potentiel énergétique des pays concernés, de mieux gérer les aménagements forestiers qui produisent les combustibles traditionnels, d'accroître l'offre et la consommation d'énergie commerciale, de réduire les coûts et les prix des produits pétroliers et de l'électricité, de mieux servir l'ensemble des usagers domestiques et industriels et de mobiliser les ressources nécessaires au développement du secteur, grâce notamment à une meilleure collaboration entre les gouvernements, les entreprises publiques et privées et les investisseurs nationaux et internationaux.

Dans le secteur énergétique, une coopération régionale et sous-régionale est un atout considérable que les pays de l'UEMOA souhaitent désormais utiliser de façon systématique. L'étude et la réalisation de programmes concernant plusieurs pays tels que des systèmes communautaires d'approvisionnement en produits pétroliers et des interconnexions de réseaux électriques peuvent jouer un rôle important dans une gestion économique du secteur et une exploitation rationnelle du potentiel de la sous-région et de l'ensemble de la région (y compris le Ghana et le Nigeria).<sup>7</sup>

Les travaux de l'UEMOA dans le secteur énergétique sont d'une haute priorité pour le secteur industriel de la sous-région. Le secteur industriel consomme au total plus de 40% de l'électricité produite dans la sous-région. L'UEMOA espère que son programme (notamment les interconnexions) pourraient réduire le coût de l'électricité d'environ 30% dans la plupart des pays de l'Union. Certes, le coût de l'énergie représente une part variable des coûts de production des entreprises,

---

<sup>7</sup> La libéralisation du secteur, l'exploitation du potentiel gazier (Côte d'Ivoire) et les interconnexions existantes (Niger, Togo, Bénin) ont réduit les coûts de l'électricité dans les pays concernés. Cette réduction n'a pas toujours été répercutée sur le consommateur (cf. la différence entre le prix de cession de l'électricité par la NEPA et le prix du kWh pour le consommateur du Niger).

importante dans certaines industries, marginale dans beaucoup d'autres. Mais pour toutes les entreprises, la fiabilité du service - notamment la fin des délestages qui, récemment, ont eu des conséquences catastrophiques pour des pays comme le Togo et le Bénin - est d'une importance considérable.<sup>8</sup>

L'accélération de la réforme du secteur et la réalisation des projets identifiés pourront aussi avoir d'autres effets positifs substantiels sur le développement de l'industrie privée dans la sous-région, pour la mobilisation de nouveaux investissements et le renforcement de la solidarité régionale:

- La privatisation de la production et/ou de la distribution d'énergie engagera des capitaux considérables, donc créera un important courant d'investissement étranger direct qui devrait avoir des effets positifs sur l'activité économique. L'implication de grands groupes internationaux dans de grands projets énergétiques facilitera la mobilisation d'investissements privés non seulement pour le secteur de l'énergie, mais encore dans beaucoup d'autres entreprises (notamment industrielles).

- La mise en pool de la production et de la consommation de certains pays (grâce notamment aux interconnexions) constituera un élément important de cette politique de "solidarité" que recommandait l'atelier industriel d'Ouagadougou de mars 1998, pour autant que de tels projets réduiront les coûts et les prix non seulement dans les pays côtiers les plus favorisés, mais encore et surtout dans les pays les plus pauvres.

Il est donc essentiel que les responsables nationaux et régionaux<sup>9</sup> en matière de politique industrielle suivent de près les progrès réalisés par les institutions nationales et sous-régionales dans l'analyse des études programmées, des projets recommandés et des politiques énergétiques envisagées. Il convient cependant de reconnaître que les travaux de l'UEMOA dans le domaine énergétique ne font que commencer. Comme le montre l'analyse des mesures proposées pour la première phase du plan d'action, la Commission en est encore au stade des premières réflexions sur la plupart des aspects sous-régionaux de la gestion du secteur. Néanmoins, les progrès récents des études et discussions sur les interconnexions permettent d'être optimistes sur l'avenir de cette coopération. Le rôle des industriels et des Ministères de l'Industrie des Etats membres sera donc de constituer un "lobby" efficace qui incitera les gouvernements et la Commission à accélérer encore leurs travaux sur le secteur énergétique, à proposer des solutions efficaces aux nombreux problèmes de développement de ce secteur et à prendre en compte la dimension industrielle de tels problèmes. Tout programme de "mise à niveau" des entreprises industrielles de l'UEMOA comportera nécessairement une composante énergétique qu'il conviendra de définir et

---

<sup>8</sup> En mai 1998, le Bénin estimait que les délestages entraîneraient un net ralentissement de la croissance économique (2,5% au lieu des 5,6% initialement prévus) et auraient de graves conséquences budgétaires. Les entreprises industrielles seraient les plus touchées (une régression de 10% dans le textile, de 6% dans le bâtiment et de 65% dans la chimie).

<sup>9</sup> Au sein de la Commission de l'UEMOA, cette coordination est quasi automatique dans la mesure où l'énergie et l'industrie dépendent du même Commissaire.

de réaliser dans les plus brefs délais.

\* \* \*

**Liste des projets d'interconnexion envisagés par l'UEMOA**  
(en collaboration avec la CEA et la CDEAO)

<u>Projet</u>	<u>Longueur</u> (en km)	<u>Tension</u> (en kv)	<u>Coût total</u> (millions de \$)
Mali-Mauritanie-Sénégal	1350	220	182
Guinée-GuinéeBiss-Gambie-Sénégal	900	220	126
Guinée-Sierra Leone	230	220	32
Guinée-Mali	430	220	60
Guinée-Côte d'Ivoire	280	220	39
Côte d'Ivoire-Mali	230	220	32
Côte d'Ivoire-BurkinaFaso	300	220	42
Ghana-BurkinaFaso	250	220	35
Nigéria-Bénin	90	230	17
Nigéria-Niger	90	220	69
Cameroun-Nigéria	550	400	125
<b><u>Total</u></b>	<b><u>5090</u></b>		<b><u>759</u></b>

**ANNEXE 5**  
**UEMOA - POLITIQUE DES TRANSPORTS**  
-----

**INTRODUCTION**

C'est surtout depuis l'année 1997 que les pays et la Commission de l'UEMOA ont commencé à réfléchir aux principales orientations d'une politique commune dans le secteur des transports. Ils ont, à juste titre, décidé de donner la priorité aux transports routiers et maritimes. Les autres sous-secteurs feront l'objet d'études et de débats ultérieurs. (Les problèmes de transport aérien sont débattus en collaboration avec les autres signataires du Traité de Yaoundé qui a fondé Air Afrique).

Le premier Conseil des Ministres chargés des Travaux Publics et des Transports de l'UEMOA s'est tenu à Ouagadougou en mai 1997. Il a examiné un "Programme d'actions communes des infrastructures et des transports routiers" préparé par la Commission. En mai 1998, une réunion des Ministres chargés des transports maritimes a adopté un rapport d'orientations pour l'élaboration d'un programmes de développement du sous-secteur maritime.

La présente Note analyse quelques uns des problèmes de développement et de gestion qui vont vraisemblablement dominer l'avenir des transports routiers et maritimes dans les pays de l'UEMOA. Elle résume ensuite les principaux thèmes que la Commission et les Etats membres ont décidé de retenir pour la formulation de leur future politique des transports.

\*  
\*   \*

**I. ELEMENTS D'UN DIAGNOSTIC DES PROBLEMES DE DEVELOPPEMENT ET DE GESTION DES TRANSPORTS ROUTIERS ET MARITIMES DANS LES PAYS DE L'UEMOA**

Accroître la productivité et réduire le coût des services de transport sont deux objectifs prioritaires pour tous les pays de l'UEMOA.

Au début des années 1990 des instituts de recherche et des institutions internationales ont tenté de comparer les coûts de transport dans les pays de la sous-région et dans d'autres pays du tiers-monde. Trois principales conclusions peuvent être tirées de ces travaux:

a) L'efficacité du secteur des transports est d'une importance capitale pour une accélération de la croissance économique et, plus particulièrement, pour le développement économique et social des pays enclavés. Le coût annuel des transports internationaux représente une part considérable de la valeur totale des importations et des exportations des pays de la sous-région: 16 à 21% pour les pays côtiers et 19 à 32% pour les pays enclavés.

b) Les économies des pays de l'UEMOA sont gravement handicapées par le coût exceptionnellement élevé des transports routiers. Au début des années 1990, dans des pays comme la Côte d'Ivoire et le Mali, les prix du camionnage à longue distance étaient quatre fois supérieurs à ceux de pays comme le Pakistan. Quatre facteurs

expliquaient ces disparités: les prix des facteurs de production, la faible productivité des véhicules (déséquilibre des flux Sud-Nord et Nord-Sud; âge et sous-emploi des véhicules); l'étroitesse et la rigidité des marchés et, dans certains pays, une forte pression fiscale). Pour les pays enclavés, les coûts des transports terrestres étaient de loin la composante la plus importante du coût total des transports internationaux.

c) Le coût des transports maritimes constitue également un obstacle sérieux au développement économique de la région. Le déséquilibre des flux de transport, la productivité médiocre des entreprises, l'étroitesse des marchés et surtout la rigidité des mécanismes de répartition du trafic sont les principales causes qui expliquent le niveau élevé des tarifs de transport maritime. Le système des 40/40/20 recommandé par la CNUCED a permis aux gouvernements de promouvoir des armements nationaux, d'orienter la répartition du trafic entre les compagnies maritimes internationales et de créer des situations d'oligopole qui ont eu des effets néfastes sur la concurrence et les tarifs de transport.

Depuis le début des années 1990, les pays de l'UEMOA ont pris un certain nombre de mesures destinées à améliorer la performance du secteur des transports.

a) Plusieurs pays de la sous-région ont entrepris d'importantes réformes de leurs transports maritimes. Les déficits des compagnies de navigation maritime ont incité leurs gouvernements à liquider ou privatiser ces entreprises, comme d'ailleurs d'autres entreprises publiques intervenant dans la manutention et le transit des marchandises. Les pressions de la clientèle du transport maritime<sup>1</sup> ont amené les Etats à remettre en cause les règles du Code de conduite de la CNUCED. Le Sénégal et la Côte d'Ivoire ont aboli le système de la répartition des cargaisons par les Conseils des chargeurs, encourageant ainsi la concurrence entre les compagnies maritimes nationales et internationales. Il semble que cette réforme, combinée avec la reprise récente du trafic, ait eu des effets positifs sur les tarifs de transport. Les autres pays de l'UEMOA ont commencé à réfléchir aux implications d'une libéralisation progressive du trafic maritime, mais n'ont pas encore suivi l'exemple de la Côte d'Ivoire et du Sénégal.

b) Dans le secteur des transports routiers, la privatisation de l'entretien est très avancée, mais la réforme des systèmes de transport ne fait que débiter. Plusieurs entreprises publiques de transport routier ont été liquidées ou privatisées et certains monopoles ont été abolis. Néanmoins, dans la plupart des pays, la négociation et l'application de "quotas", l'intervention de syndicats de transporteurs, le fonctionnement des bureaux de frêt et la pratique du "tour de rôle" gèlent la concurrence, freinent la baisse des tarifs de transport et facilitent la survie de transporteurs marginaux. En outre le mauvais état du réseau routier et l'intensification des "prélèvements illicites" et autres "tracasseries administratives" ont des effets considérables sur le coût des transports routiers. La dévaluation de 1994 a probablement eu des effets positifs sur les coûts de transports routiers exprimés

---

<sup>1</sup> Notamment les exportateurs de bananes et de cacao de Côte d'Ivoire, soucieux de réduire leurs coûts et leurs prix pour mieux résister aux conséquences des aléas des marchés mondiaux.

en devises; néanmoins, la Commission de l'UEMOA estime que ces coûts sont encore 2,5 à 3 fois plus élevés dans la sous-région que dans les autres régions du monde.

\*  
\*   \*  
\*

## **II. PREMIERES CONCLUSIONS DES REFLEXIONS ENTREPRISES PAR L'UEMOA SUR LES POLITIQUES DES TRANSPORTS**

Les dispositions du Traité de l'UEMOA et du Protocole additionnel No. 2 indiquent que les objectifs de l'organisation sous-régionale doivent être d'harmoniser les législations, d'abolir les barrières non tarifaires et d'organiser le libre échange, grâce à la libre circulation des marchandises, des personnes et des capitaux. Une conception résolument libérale des politiques macroéconomiques et sectorielles domine le Traité et ses Annexes. Cependant, les transports sont un secteur dans lequel des réglementations rigides et des pratiques restrictives, destinées à protéger les opérateurs nationaux, ont longtemps freiné l'émergence d'une industrie efficace et compétitive. C'est donc de façon pragmatique et progressive que la Commission, les experts nationaux et les Ministres de l'UEMOA ont décidé d'aborder les problèmes de politique et de gestion des systèmes de transport. Ils se sont d'abord préoccupés de créer des systèmes d'information et des mécanismes de concertation, condition indispensable de la formulation d'une politique commune. Ils ont retenu le principe de la libéralisation progressive des transports maritimes et la mise en place d'un environnement favorable à la participation de compagnies maritimes privées de l'Union à l'industrie des transports maritimes. En matière de transports routiers, ils se sont intéressés aux problèmes d'infrastructures, d'entretien routier et de sécurité routière. Ils se sont également inquiétés de l'incidence des tracasseries administratives sur les opérations des transporteurs.

### **A. Des systèmes nationaux et sous-régionaux d'information**

Transports maritimes. Traditionnellement, les conseils nationaux des chargeurs avaient pour fonction non seulement de répartir les cargaisons, mais encore de collecter des statistiques sur les transports maritimes. Il convient aujourd'hui de mettre en place un nouveau système de collecte, de traitement et de diffusion des informations. A cette fin, l'UEMOA prévoit de compléter le réseau des observatoires nationaux des transports initié par la CMEAOC en l'étendant à tous ses Etats membres.<sup>2</sup> Elle prévoit également la mise en place d'un observatoire sous-régional au sein de la Commission. Elle souhaite que les observatoires développent des relations suivies avec les systèmes d'information mis en place par des pays tiers et les principales institutions internationales.

Transports routiers. Le même problème de collecte et de diffusion de l'information se pose dans ce sous-secteur. La Commission et les pays de l'UEMOA reconnaissent que le manque de données fiables (et comparables)

---

<sup>2</sup> Neuf projets pilotes d'observatoires nationaux sont déjà programmés par la CMEAOC. Six de ces projets sont situés dans les pays de l'UEMOA (Bénin, Burkina Faso, Mali, Côte d'Ivoire, Sénégal et Togo). Seuls le Niger et la Guinée Bissau n'étaient pas inclus dans la liste initiale de projets pilotes.

sur les transports routiers (flux de trafic, parcs de véhicules, statistiques d'accidents, caractéristiques des réseaux) est un obstacle majeur à une réflexion sous-régionale sur les problèmes de transport. Ils souhaitent également calculer un certain nombre d'indicateurs économiques et sectoriels essentiels pour la formulation d'une politique commune. Ils ont donc décidé d'étudier la faisabilité d'un système d'information communautaire comportant:

- au niveau national, le renforcement des capacités, la création d'un réseau de bases de données, l'extension aux autres modes de transports des fonctions des observatoires nationaux en cours de création pour les transports maritimes et la mise en place d'outils d'analyse et de planification;

- au niveau sous-régional, la création d'un bureau de gestion des archives et de la documentation (BGADOC) chargé de collecter et d'analyser les données recueillies au niveau national.

## **B. Des Mécanismes de concertation**

La réunion des Ministres des Travaux Publics et des Transports a reconnu la nécessité de structures nationales et sous-régionales regroupant les administrations concernées, les opérateurs privés, les organisations intergouvernementales et la Commission de l'UEMOA. Les structures nationales comporteraient des comités nationaux sectoriels et sous-sectoriels. Les structures sous-régionales comprendraient: a) un Comité Terrestre (responsables nationaux des sous-secteurs routiers et ferroviaires, représentants des opérateurs et autres institutions concernées), qui serait chargé des analyses de base nécessaires à la formulation de propositions de politiques; b) un Comité Sectoriel d'Orientation et de Coordination (les directions techniques des différents sous-secteurs), dont la principale fonction serait l'élaboration de la politique commune.

## **C. Une vision libérale de l'avenir à moyen et long terme des transports maritimes - Mesures d'accompagnement - Accords de coopération**

La Note d'Orientation préparée à l'intention des administrations chargées des transports maritimes tient compte des conclusions de Tables Rondes organisées par la CMEAOC.<sup>3</sup> Les pays de l'UEMOA reconnaissent que la libéralisation des transports maritimes est désormais inévitable. Ils notent que le désengagement de l'Etat a commencé (privatisation des armements, des sociétés de transit et autres services auxiliaires) et concluent que l'ouverture des marchés et la domination du secteur privé sont des tendances irréversibles que les gouvernements et les institutions sous-régionales doivent intégrer dans leurs réflexions sur les politiques. Ils recommandent donc la réforme des conseils des chargeurs, qui cesseront d'être des institutions publiques chargées de la répartition des cargaisons pour devenir des organismes à caractère professionnel qui conseillent et assistent leurs adhérents et défendent leurs intérêts tout au long de la chaîne des transports.

---

<sup>3</sup> La CMEAOC avait recommandé que la réforme des conseils des chargeurs soit achevée dans un délai maximum de cinq ans.

Mesures d'accompagnement. L'UEMOA souhaite que le processus de libéralisation soit progressif et s'appuie sur des mesures d'accompagnement qui permettront aux opérateurs de la sous-région d'exploiter leurs droits de trafic. Il s'agirait surtout de mettre en place des règles de concurrence et de créer un cadre législatif et réglementaire favorable au développement du secteur privé. La promotion d'un environnement incitatif et de mesures favorables à la participation des compagnies maritimes privées à l'industrie des transports maritimes devra être examinée en collaboration avec des structures financières sous-régionales telles que la BOAD, le FAGACE et la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières.

Accords de coopération entre armateurs et autres entreprises de transport maritime. L'UEMOA pense que, dans le nouvel environnement créé par la libéralisation graduelle des transports maritimes, les opérateurs sous-régionaux (armements et services auxiliaires) doivent coopérer pour renforcer leur compétitivité. L'UEMOA et les Etats membres encourageront la concertation entre les entreprises et la conclusion d'accords de coopération.

#### **D. Une politique des transports routiers axée sur la réhabilitation et la modernisation des infrastructures**

Dans un premier temps, les pays et la Commission de l'UEMOA n'ont pas tenté de promouvoir une réforme radicale des systèmes de transports routiers. Ils ont décidé de concentrer leur attention sur les problèmes d'entretien et de modernisation du réseau routier, ainsi que sur les problèmes de facilitation des transports en transit et d'amélioration de la sécurité routière.

Entretien. L'entretien est le problème majeur du réseau routier de l'UEMOA. Depuis le début des années 1980, la crise des finances publiques dans la plupart des pays de la sous-région s'est généralement traduite par une nette diminution (en valeur réelle) des crédits budgétaires affectés à l'entretien routier. Combinée avec l'emploi inefficace des moyens dont disposent les services d'entretien (et au non respect des plafonds de charges à l'essieu), la pénurie de crédits d'entretien a eu pour conséquence une détérioration rapide de nombreux axes routiers.

La plupart des pays de l'UEMOA ont commencé à privatiser l'exécution des travaux d'entretien. Ils confient aux entreprises l'entretien périodique; certains sous-traitent même une partie de l'entretien courant et appuient la création de petites entreprises pour l'exécution de travaux à haute intensité de main d'oeuvre. Cependant l'efficacité des mesures de privatisation dépend de la mobilisation de ressources suffisantes pour financer un volume adéquat d'opérations de maintenance et de réhabilitation.

Modernisation. Le réseau routier des pays de l'UEMOA comprend 129.000 kilomètres de routes classées, dont 15% de routes bitumées et 85% de routes en terre, pour la plupart en mauvais état. Le réseau inter-Etats a une longueur totale de 13.200 kilomètres, soit 10% des routes classées. Une grande partie de ce réseau est faite de routes bitumées dont l'état est dans l'ensemble satisfaisant. En outre d'importants tronçons sur les axes routiers régionaux reliant le Burkina Faso au Togo, le Niger au Bénin, ainsi que le Niger au Burkina Faso, sont en cours de construction

ou de reconstruction sur financement de l'Union Européenne, de la Banque Mondiale et d'autres bailleurs de fonds. Néanmoins, l'UEMOA estime que le réseau inter-Etats comprend encore 2300 kilomètres de routes en terres et de pistes en très mauvais état dont l'amélioration est très urgente. Ces tronçons sont situés sur les axes Sénégal-Mali, Mali-Côte d'Ivoire, Mali-Niger, Burkina Faso-Mali et Burkina Faso-Bénin. L'UEMOA estime en outre que, compte tenu de l'expansion du trafic régional et international que vont générer la relance économique, l'intégration régionale et l'ouverture des marchés, d'importants investissements seront nécessaires pour achever la modernisation du réseau.

L'absence de coordination des travaux d'entretien et de construction est un problème majeur. Il n'est pas rare qu'un pays fasse les efforts nécessaires pour améliorer des routes régionales prioritaires qui restent impraticables sur les tronçons situés dans d'autres pays de la sous-région. La discontinuité dans la nature et la qualité du revêtement réduit considérablement l'efficacité de la desserte de l'espace communautaire.

Le Programme d'Actions Communes préparé par la Commission prévoit donc: a) l'élaboration d'un programme commun de travaux d'entretien et de réhabilitation; b) l'étude d'une stratégie commune de financement de l'entretien; c) le respect par les Etats de la charge à l'essieu de 11,5 tonnes; d) l'étude d'une stratégie commune de construction routière; et e) la formulation d'un plan directeur communautaire des infrastructures (basé sur l'analyse des plans nationaux et des plans régionaux CEDEAO/CEAO).

En ce qui concerne le financement de l'entretien, notons que, dans un pays comme le Niger, le produit des taxes sur les usagers est nettement inférieur aux dépenses d'entretien.<sup>4</sup> Au contraire, dans des pays comme la Côte d'Ivoire et le Togo, le produit total de telles taxes atteint des montants variant entre sept et douze fois les dépenses d'entretien routier. En fait, dans la plupart des pays de l'UEMOA, le problème du financement de l'entretien routier est principalement un problème de réallocation du produit de la taxation des usagers. La solution du problème du Niger est évidemment beaucoup plus complexe.

#### **E. Facilitation - Application des conventions internationales sur le transport et le transit - Incidence des "tracasseries administratives" sur les coûts des transports routiers**

Des conventions internationales définissent les modalités du transport en transit en provenance et à destination des pays enclavés. Des accords conclus sous l'égide de la CEDEAO (TIE et TRIE) régissent les transports et le transit inter-Etats. L'un des objectifs de ces conventions est de limiter les formalités administratives et les contrôles douaniers auxquels sont soumis les transporteurs quand ils transportent sur le territoire d'un Etat membre des cargaisons destinées à d'autres pays.

---

<sup>4</sup> En 1991 le produit des taxes frappant les transporteurs et les usagers de la route au Niger ne dépassait pas 55% des dépenses totales d'entretien. Ce phénomène s'explique par la concurrence du carburant importé en fraude du Nigeria, qui affecte la consommation de produits pétroliers taxés et surtout rend très difficile une augmentation des taxes et des prix du carburant qui aurait pour effet de stimuler la fraude. Le Bénin connaît le même problème, mais de façon moins grave: en 1994, le produit des redevances et taxes frappant les transports routiers représentait plus de deux fois les dépenses d'entretien.

Bien que la plupart des Etats de l'UEMOA aient ratifié ces conventions, leur application pose de sérieux problèmes. Loin de diminuer, les contrôles auxquels sont soumis les transporteurs sont de plus en plus nombreux et on estime que, dans certains pays, les prélèvements illicites sur les transports à longue distance de fret et de passagers ont pour effet de doubler les coûts d'opération des véhicules.

Il s'agit donc d'un problème majeur auquel les Etats et les institutions sous-régionales doivent tenter de trouver des solutions. Le Programme d'actions communes prévoit: a) une revue (en collaboration avec la CEDEAO) des conventions TIE et TRIE, ainsi que des modalités de leur application en vue de faciliter leur mise en oeuvre effective; b) l'étude de la création d'un fonds régional de garantie qui garantirait les transports en transit de bout en bout sur tout le territoire de l'UEMOA et rendrait inutiles des contrôles douaniers en cours de route; c) le suivi de l'application des recommandations d'un séminaire sur la levée des barrières non tarifaires et la rationalisation des barrages de police, de gendarmerie et de douane.

L'une des solutions évoquée dans le Programme d'actions communes est la généralisation de l'emploi de véhicules répondant aux critères de l'inviolabilité des cargaisons prévus dans les conventions en vigueur. Pour les transporteurs, l'achat de tels camions représente un investissement important. Les pays de l'UEMOA souhaitent que soit étudiée la faisabilité d'un mécanisme de financement qui aiderait les transporteurs dans l'acquisition de tels véhicules.

L'élimination des tracasseries administratives dépend surtout de la volonté des Etats et de leur capacité de motiver, de contrôler et de sanctionner. Les transporteurs, les industriels et le secteur privé peuvent contribuer au renversement des tendances au moyen d'actions systématiques visant à identifier les abus, à analyser objectivement les faits recueillis et à porter leurs conclusions à la connaissance des pouvoirs publics. Le CILLS et le Réseau des entreprises d'Afrique de l'Ouest ont décidé de créer un observatoire des pratiques anormales. De telles initiatives peuvent jouer un rôle important dans l'amélioration des conditions dans lesquelles opèrent les transporteurs et les entreprises.

\*  
\*   \*  
\*

## CONCLUSIONS

Les conclusions suivantes peuvent être tirées de l'analyse des problèmes de transports dans les pays de l'UEMOA et des travaux entrepris par la Commission dans ce domaine:

- a) Améliorer les infrastructures routières et la gestion des services de transport est probablement l'une des réformes les plus importantes non seulement pour favoriser le développement économique des pays de l'UEMOA, mais encore pour renforcer la compétitivité internationale à long terme des entreprises industrielles de la sous-région.

b) Les pays sahéliens enclavés sont les plus affectés par le coût, exceptionnellement élevé des transports maritimes et routiers dans la sous-région. Un programme communautaire vigoureux d'amélioration des systèmes de transports serait l'une des expressions les plus appropriées de la solidarité régionale de l'UEMOA et de la communauté internationale avec les pays les plus défavorisés de l'Union.

c) Il est vrai que certaines industries nationales orientées vers l'import-substitution pourront souffrir de la diminution des coûts de transports (pour autant qu'elle affaiblira la "protection naturelle" dont ces industries disposent du fait du coût élevé des produits importés concurrents). Il apparaît cependant, qu'en raison de l'étroitesse des marchés domestiques des pays de l'UEMOA (notamment dans les pays enclavés), l'avenir industriel à long terme de l'Union dépendra surtout du développement d'industries exportatrices basées sur la valorisation des denrées agricoles, des matières premières et des ressources en main d'oeuvre des pays sahéliens et côtiers. Une forte diminution du coût des transports internationaux est l'une des conditions essentielles du développement de telles industries.

d) La Commission et les pays de l'UEMOA ont identifié trois objectifs prioritaires: la libéralisation du transport maritime; l'entretien et la réhabilitation des principaux axes du réseau routier régional; l'élimination des "tracasseries administratives". D'autres obstacles devront aussi être éliminés, mais les trois problèmes identifiés par l'UEMOA sont très certainement les plus urgents pour une amélioration rapide de la performance du secteur des transports dans la sous-région.

e) Les travaux de l'UEMOA sur le secteur des transports et la recherche de solutions aux problèmes prioritaires du secteur ne font que commencer. La Commission et les pays de l'UEMOA ne sont pas encore en mesure de préciser les modalités d'une politique commune des transports qui permettrait d'avancer rapidement vers des solutions efficaces. L'importance et l'urgence des problèmes ne justifient pas des décisions hâtives sur des sujets complexes qui nécessitent des analyses et des réflexions complémentaires. Néanmoins, dès à présent, une comparaison systématique des expériences des pays de la sous-région devrait faciliter l'identification d'éléments de plan d'action qui permettront de progresser vers le but recherché.

f) Il paraît essentiel que les industriels de l'UEMOA, les Ministères de l'Industrie, les services de la Commission chargés de l'industrie et la communauté internationale joignent leurs efforts pour inciter les responsables nationaux et sous-régionaux du secteur des transports à accélérer le processus de formulation et de mise en oeuvre d'une politique commune et l'identification de solutions pragmatiques à des problèmes critiques. Un programme sous-régional capable d'améliorer la qualité et de réduire le coût des services de transports devrait être une composante essentielle du "programme de mise à niveau" que les industriels des pays de l'UEMOA demandent instamment aux institutions sous-régionales et à la communauté internationale pour "accompagner" le processus d'intégration et d'ouverture des marchés de la sous-région.

g) Bien que les autres modes de transports soient moins prioritaires que les transports routiers et maritimes, la Commission de l'UEMOA ne doit pas pour autant s'en désintéresser. Pour certaines industries, et, bien entendu, pour le tourisme et les services, une expansion des transports aériens accompagnée d'une diminution des tarifs de transports va progressivement devenir un élément essentiel d'une politique de développement de tous les secteurs de la sous-région.

h) Au sein de la Commission, le secteur des transports et des infrastructures dépend d'un Département qui est également responsable des télécommunications. Pour les entreprises industrielles, l'expansion du secteur des télécommunications, accompagnée du développement de la multitude de services très diversifiés que les nouvelles technologies de l'information vont rendre possible, est de la plus grande importance. Il serait souhaitable que la Commission et les pays de l'UEMOA réfléchissent ensemble aux problèmes du secteur et aux opportunités de développement qu'il représente.

i) Notons enfin que les mesures prises ou envisagées pour libéraliser les entreprises de transport et privatiser les infrastructures (de transport et de télécommunications) peuvent avoir des effets très favorables sur le secteur industriel. En effet, le dynamisme des industries d'Afrique de l'Ouest - notamment leur capacité d'accroître progressivement leur part des marchés mondiaux - dépend beaucoup de l'expansion rapide des flux d'investissement étranger direct. Pour attirer les capitaux étrangers, il est essentiel d'assainir le cadre macroéconomique et l'environnement des affaires; mais il faut aussi changer l'image internationale du pays, lancer un mouvement et développer de nouvelles habitudes. L'expérience montre que les projets d'infrastructure ont la capacité d'attirer des investissements importants, de capter l'attention des médias et de modifier profondément les perceptions des investisseurs internationaux.

\*  
\*   \*  
\*

**ESQUISSE D'UNE STRATEGIE DE L'UEMOA POUR LE FINANCEMENT  
DE PROGRAMMES SOUS-REGIONAUX EN COURS D'IDENTIFICATION  
DANS LE CADRE D'UNE POLITIQUE INDUSTRIELLE COMMUNE**

-----

**INTRODUCTION**

La Commission de l'UEMOA et ses Etats membres sont en train de préparer une politique industrielle commune. En mars 1998, un atelier sous-régional a identifié quelques uns des thèmes de cette politique. Les conclusions de huit ateliers nationaux serviront de base pour la mise au point de documents de synthèse qui seront soumis à l'approbation des organes de direction de l'UEMOA.

Des financements extérieurs substantiels devront être mobilisés pour achever les travaux préparatoires et mettre en oeuvre la politique et les programmes qui auront été retenus. De façon plus spécifique, l'UEMOA et ses Etats membres auront besoin d'une assistance technique et financière pour financer cinq catégories d'activités:

- a) des expertises nationales et internationales pour la formulation des programmes et idées de programmes qui auront été identifiés dans le cadre de la nouvelle politique industrielle commune;
- b) des études et analyses sectorielles ou sous-sectorielles comportant notamment le diagnostic d'un certain nombre de filières jugées prioritaires (soit parce que leur situation justifie des restructurations majeures, soit au contraire parce que ces filières ont un potentiel de développement exceptionnellement important);
- c) des programmes d'appui communs à l'ensemble du secteur (système d'information; qualité et normalisation; bourses de sous-traitance; programmes de développement des PME; promotion commerciale; promotion de l'investissement privé);
- d) la préparation et la mise en oeuvre de programmes de mise à niveau pour les entreprises de la sous-région (diagnostics; préparation de projets; appuis financiers à leur réalisation);
- e) enfin une série d'initiatives visant à mobiliser des investissements et des financements privés pour le secteur industriel.

L'objet de la présente Note est de définir les éléments d'une stratégie de mobilisation de ressources que l'UEMOA pourrait envisager pour le financement de ces programmes et activités. Elle examine successivement:

- a) les raisons qui justifient un programme dynamique d'assistance de la communauté internationale à l'UEMOA;
- b) le rôle passé et futur de l'ONUDI dans l'initiation des travaux préparatoires à la formulation d'une politique industrielle;
- c) l'appui stable et fidèle qu'un "noyau dur" de bailleurs de fonds est capable d'apporter à l'UEMOA à tous les stades de la préparation et de la mise en oeuvre de sa politique industrielle;

d) l'effet d'entraînement que l'appui du noyau dur peut avoir sur l'attitude d'autres bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux;

e) les actions qui devraient être entreprises pour favoriser la mobilisation d'investissements et de financements extérieurs privés en faveur des entreprises et des projets industriels de la sous-région.

\*  
\* \*

## PREMIERE PARTIE

### JUSTIFICATION D'UN PROGRAMME DYNAMIQUE D'ASSISTANCE DE LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE A L'UEMOA

-----

Plusieurs raisons justifient un appui vigoureux de la communauté internationale à l'UEMOA et à ses Etats membres:

- a) l'UEMOA est une institution légère, au budget limité, qui dépend de ses bailleurs de fonds pour l'exécution des études, diagnostics et analyses qu'elle doit entreprendre pour la définition de ses programmes;
- b) l'UEMOA est une institution régionale efficace qui en moins de six ans aura réussi à mettre en place un véritable marché commun sous-régional et un système unifié de protection modérée contre les importations des pays tiers;
- c) après avoir concentré son attention sur les problèmes de politique macroéconomique et commerciale, l'UEMOA est en train d'étendre ses activités aux secteurs économiques et sociaux prioritaires; ses méthodes d'investigation sont adéquates et les premières conclusions de ses travaux paraissent raisonnables;
- d) le secteur industriel est celui qui sera le plus affecté par l'intégration économique et l'ouverture du marché sous-régional; l'UEMOA et ses pays membres comptent sur une intervention vigoureuse de la communauté internationale pour faciliter l'ajustement des entreprises sous-régionales au nouvel environnement régional et international;
- e) le développement du secteur secondaire et tertiaire est la condition d'un développement accéléré et soutenable que la communauté internationale appelle de tous ses vœux.

\*  
\* \* \*

#### A. L'UEMOA institution légère aux moyens limités

Jusqu'en 1997, les dépenses de fonctionnement de l'UEMOA étaient financées par les deux principales institutions financières de la sous-région: la BCEAO et la BOAD. Depuis 1998, c'est le produit du Prélèvement Communautaire de Solidarité - initialement destiné à compenser les pertes de recettes résultant de l'harmonisation des droits de douane - qui finance les activités de la Commission.

L'UEMOA est tenue à la plus grande prudence dans l'emploi des fonds qui lui sont alloués. Ses dépenses de personnel sont limitées. Les Départements sectoriels disposent d'un tout petit nombre de spécialistes (généralement un ou deux par secteur). Ils n'ont donc guère le temps d'effectuer eux-mêmes les diagnostics de base et la préparation des programmes et des projets sectoriels de la sous-région: leurs moyens leur permettent seulement d'organiser ces travaux, de faire la synthèse des études entreprises sous leur contrôle et d'organiser quelques réunions sous-régionales pour débattre des conclusions de ces études. En outre,

ils n'ont pas le budget de consultants nécessaire pour financer les études lourdes dont ils ont besoin. Enfin, même leur budget de voyages est insuffisant pour mobiliser de nouvelles ressources et conduire un dialogue de politique sectorielle approfondi avec les principaux bailleurs de fonds opérant dans la sous-région.

Il est donc essentiel que la communauté internationale fasse un effort particulier en faveur de l'UEMOA et mette en place un programme généreux d'assistance qui, dans un premier temps, comprendra surtout des expertises et des études, mais, dans un deuxième temps nécessitera des financements plus importants pour la réalisation des programmes ainsi définis.

#### **B. L'UEMOA, mécanisme d'intégration régionale exceptionnellement efficace**

Comme le montrent la "Note de Synthèse" et le Rapport Général, l'UEMOA peut être considérée comme la plus efficace des institutions africaines récemment créées pour la promotion de la coopération régionale. Succédant à une CEAO, qui n'avait pas réussi à définir une politique sous-régionale cohérente, l'UEMOA a fait des progrès considérables vers la création d'un véritable marché commun sous-régional. Dans quatorze mois, au début de l'an 2000, non seulement tous les produits originaires des Etats membres circuleront librement à l'intérieur de la sous-région, mais encore tous les produits en provenance de pays tiers seront soumis à un tarif extérieur commun. La protection accordée aux produits sous-régionaux sera modeste (le taux du TEC variera entre 0 et 20%); en effet, l'ouverture à la concurrence internationale et l'intégration dans l'économie mondiale figurent parmi les principaux objectifs de la nouvelle union.

Ni les accords SADC, ni la CEMAC, ni la CEDEAO, ni aucune autre institution africaine n'ont réussi à mettre en place dans des délais aussi courts une véritable politique de coopération régionale comparable à celle de l'UEMOA. Ce fait est mal connu dans les milieux internationaux (communauté internationale; médias; secteur privé); il est cependant très important pour tous ceux qui voient dans un régionalisme modéré, compatible avec les règles de l'OMC, l'une des principales priorités du développement économique à long terme de l'Afrique subsaharienne.

#### **C. Une approche réaliste et pragmatique dans la formulation de politiques sectorielles communes**

Parallèlement à la création d'un marché commun et à la formulation d'une politique commerciale "ouverte", l'UEMOA a lancé plusieurs chantiers d'une importance considérable. Outre l'organisation de la "convergence" des politiques macroéconomiques et fiscales des Etats membres, l'UEMOA a initié un processus de réflexion concertée sur les problèmes et les perspectives des principaux secteurs économiques et sociaux de la sous-région. Parce que ces réflexions sectorielles ont débuté récemment, les premières conclusions restent encore très générales; mais la démarche de l'UEMOA - à la fois techniquement correcte et consensuelle - mérite certainement d'être encouragée.

Nombreuses sont les institutions régionales qui, dans un souci de visibilité immédiate, ont surtout cherché à attacher leur nom à deux ou trois réalisations régionales (une route, un centre d'enseignement supérieur ou une usine) en dehors de toute analyse sérieuse des problèmes

de développement des pays membres et des priorités d'une action commune. Telle n'est pas la méthode choisie par l'UEMOA. Pas de diagnostic hâtif et de solutions improvisées. Tous les travaux sectoriels débutent par des "missions circulaires" destinées à faire l'état des lieux, à analyser de façon globale les problèmes du secteur et les objectifs des Etats membres et à réfléchir avec eux aux domaines dans lesquels une harmonisation des politiques et des programmes sous-régionaux seraient nécessaires.

Sur la base de telles missions, des esquisses de politiques sont préparées par la Commission, revues par des experts nationaux et soumises à l'approbation des organes de direction de l'institution. Ces politiques ne se présentent pas comme des solutions définitives, mais comme des "orientations" que des études lourdes et des débats approfondis transformeront progressivement en programmes et projets plus détaillés.

L'une des dominantes du mode de penser de l'UEMOA est son aversion pour le dogmatisme et les a priori idéologiques, même quand il s'agit de promouvoir le régionalisme. L'UEMOA prend toujours très au sérieux le principe de "subsidiarité". Quand des problèmes régionaux peuvent être résolus à l'échelon national, ce sont les Etats qui doivent gérer ces solutions. Si une action régionale nécessite seulement une "harmonisation" des politiques, c'est cette modalité qui doit être préférée. C'est seulement si l'intervention régionale est reconnue comme indispensable qu'une telle intervention est envisagée.

Même quand une intervention sous-régionale n'est pas souhaitable, l'UEMOA est un forum commun pour l'échange d'informations et d'expérience et l'organisation de discussions macroéconomiques et sectorielles très utiles pour la maturation des réflexions de chaque pays sur le processus de réformes et ses modalités. Quand un Etat membre initie une politique vigoureuse de privatisation de ses infrastructures, les autres pays suivent avec attention les problèmes rencontrés et les résultats obtenus et s'en inspirent pour la définition de leurs futures politiques. Ce rôle de l'UEMOA n'est pas spectaculaire; il est cependant d'une importance capitale dans des pays dont les cadres, absorbés par la solution des problèmes politiques et économiques nationaux, sont souvent très ignorants de ce qui se passe chez leurs voisins.

Notons en outre que le choix par l'UEMOA de solutions régionales ne s'arrête pas aux frontières des Etats membres. Si la réalisation d'une politique énergétique efficace nécessite une collaboration étroite avec d'autres Etats (Ghana, Nigéria ou Mauritanie), les programmes proposés deviennent des programmes communs qui seront réalisés conjointement avec de tels Etats.

*Notons aussi que, dans l'analyse des problèmes et la recherche des solutions, l'UEMOA s'efforce d'incorporer les diagnostics et les recommandations de toutes les autres institutions opérant dans la sous-région. Dans le cadre des missions circulaires et des débats sous-régionaux, les institutions internationales, les autres bailleurs de fonds, les organisations professionnelles et le secteur privé sont invités à communiquer leur point de vue et à dialoguer avec l'UEMOA. C'est surtout sous la forme de contacts avec leurs représentants à Ouagadougou, dont la principale raison d'être est d'assurer la liaison avec le Burkina Faso, que l'UEMOA dialogue avec les bailleurs de fonds et les institutions internationales. Il est donc essentiel d'étendre et de renforcer ce dialogue par des contacts fréquents avec le siège et les techniciens sectoriels de ces institutions.*

La méthode de l'UEMOA, à la fois systématique et pragmatique, a ses

avantages et ses inconvénients:

- le principal avantage est le rejet des solutions toutes faites qui ne sont pas basées sur des analyses sérieuses: le Rapport Général montre que l'UEMOA a su identifier des problèmes sectoriels prioritaires et des éléments de solution raisonnables;
- le principal inconvénient de la méthode est la lenteur d'un processus qui préfère des solutions bien étudiées à des décisions mal justifiées.

Le rôle de la communauté internationale doit être de donner à l'UEMOA les conseils et les moyens qui lui permettront d'accélérer le processus sans compromettre la qualité des analyses.

#### **D. Une vision réaliste du développement du secteur industriel**

La communauté internationale a accueilli avec scepticisme les premiers efforts entrepris par l'UEMOA pour la définition d'une politique industrielle. Certains bailleurs de fonds, notamment la Banque Mondiale, craignaient que la politique industrielle commune s'inspire des schémas d'autrefois selon lesquels les pouvoirs publics choisissaient les secteurs prioritaires et définissaient les axes d'une stratégie que les institutions publiques et les entreprises devaient ensuite s'efforcer d'exécuter.

Les premières conclusions des travaux de l'UEMOA dans le secteur (notamment les résultats de l'atelier de mars 1998) ont, semble-t-il, dissipé ce malentendu. Il est maintenant évident que la future politique industrielle commune sera basée sur l'acceptation des contraintes d'un nouvel environnement dominé par la libéralisation de l'activité économique, l'ouverture des marchés et la mondialisation. Pour faciliter l'ajustement du secteur à ce nouvel environnement, l'UEMOA propose deux types de mesures: l'exécution des clauses prévues dans le Traité (notamment l'application d'une "Taxe Dégressive de Protection", taxe temporaire, qui, pour certains produits stratégiques, ralentira le rythme du déclin des taux de protection en vigueur) et la mise en place de programmes de mise à niveau (analogues à ceux dont bénéficient des pays comme la Tunisie dans le cadre de son accord avec l'Union Européenne pour la création d'une zone de libre échange). Il n'y a donc pas de conflit idéologique majeur entre les vues de l'UEMOA et celles de la communauté internationale sur les objectifs et les modalités d'une stratégie sous-régionale de développement industriel. L'Union Européenne, qui partageait les craintes de la Banque Mondiale, a manifesté son accord sur les objectifs industriels de l'UEMOA en acceptant de financer les "ateliers nationaux".

#### **E. Le rôle vital de l'industrie dans un processus de développement accéléré et durable**

Aujourd'hui, le développement rural, l'environnement, les infrastructures, les secteurs sociaux et la lutte contre la pauvreté sont devenus les domaines d'action privilégiés des bailleurs de fonds. Pour la communauté internationale, le développement de l'industrie n'est plus une priorité. Néanmoins, l'évolution des marchés des matières premières agricoles et l'exemple des autres continents montrent que le "développement accéléré et soutenable", des politiques d'emploi et la lutte contre la pauvreté passent aussi par l'expansion des secteurs

secondaire et tertiaire.

Même si le financement de projets industriels spécifiques doit être laissé au secteur privé, l'aide publique au développement doit donc s'intéresser aux politiques industrielles, à la création d'un environnement favorable à l'investissement privé et à la mise en place des programmes et des institutions qui favoriseront l'ajustement des entreprises et la promotion de leurs activités.

\*  
\* \*

## DEUXIEME PARTIE

### **LE ROLE DE L'ONUDI DANS LA FORMULATION ET LA MISE EN OEUVRE D'UNE POLITIQUE INDUSTRIELLE COMMUNE**

-----

Nous avons vu dans l'introduction que, dans un premier temps, l'UEMOA avait surtout besoin d'expertises nationales et internationales et de financements d'études sectorielles. Par conséquent, les différentes institutions du système des Nations Unies devraient normalement être les principaux instruments de l'assistance internationale à l'UEMOA.

Dix ans auparavant, le PNUD et les autres agences du système auraient probablement accordé une haute priorité à une institution africaine sous-régionale ayant fait la preuve de son réalisme et de son efficacité. Malheureusement, la plupart de ces agences ont aujourd'hui de sérieux problèmes de ressources. Quant au PNUD, il concentre ses activités sur le développement humain, ne s'intéresse que modérément aux secteurs productifs et pas du tout au secteur industriel.

L'ONUDI, bien que gravement affectée par les mêmes problèmes de ressources (y compris l'élimination progressive des financements PNUD dont elle était l'agent d'exécution), a joué un rôle majeur dans le lancement des travaux industriels de l'UEMOA. L'organisation a beaucoup contribué à la préparation du premier atelier sous-régional de mars 1998 et assiste encore l'UEMOA dans la préparation des huit ateliers nationaux. L'ONUDI n'a pas encore défini son futur programme d'assistance à l'UEMOA; elle devrait le faire sans tarder.

Pour l'ONUDI, qui a décidé de donner la priorité à l'Afrique et au partenariat secteur public/secteur privé, l'UEMOA devrait devenir l'un de ses principaux clients. En effet:

- la démarche de l'institution est une démarche rationnelle et raisonnable, basée sur des concertations systématiques avec le secteur privé (notamment avec le Réseau des Entreprises d'Afrique de l'Ouest, organisation dynamique qui organise la coopération interentreprises dans l'Afrique de l'Ouest francophone, lusophone et anglophone);
- la dévaluation du franc CFA est une réforme majeure qui a rétabli la compétitivité internationale des Etats membres; les réformes macroéconomiques entreprises depuis 1994 consolident les effets de la dévaluation; les travaux de l'OHADA tentent de mettre en place un cadre réglementaire et un système judiciaire favorable à l'investissement privé; à l'intérieur de la zone CFA, l'UEMOA est le groupe de pays qui a pris le plus au sérieux la réforme de l'environnement macroéconomique et institutionnel; c'est donc là que l'ONUDI a le plus de chances d'obtenir une réponse favorable et des résultats positifs;
- il s'agit maintenant de tirer profit de ce nouvel environnement et d'agir au niveau du coût des facteurs et des entreprises pour que celles-ci puissent exploiter efficacement le nouveau marché commun sous-régional (encore une fois, la plus valable des expériences régionales récentes de l'Afrique sub-saharienne), renforcer leur compétitivité et opérer une percée sur les marchés internationaux;

- les actions à entreprendre sont dans des domaines dans lesquels l'ONUDI devrait normalement disposer d'expertise et d'avantages comparatifs importants: diagnostics de filières; qualité et normalisation; programmes de mise à niveau; promotion des PME et mobilisation de l'investissement privé.

Il paraît donc raisonnable que l'ONUDI donne une haute priorité à l'UEMOA dans son futur programme d'activités. Outre la poursuite des travaux préparatoires à la formulation d'une politique industrielle commune, l'ONUDI pourrait orienter ses futures activités dans les directions suivantes:

- a) l'étude détaillée de certaines filières agro-industrielles;
- b) la conception et l'opérationnalisation d'un programme "qualité et normalisation" orienté vers l'appui aux entreprises de la sous-région qui souhaitent effectuer une percée sur les marchés internationaux;
- c) une participation à une réflexion internationale (vraisemblablement menée par l'Union Européenne) sur la conception d'un programme de mise à niveau;
- d) la définition du rôle que l'UEMOA peut jouer en matière de sous-traitance et dans la promotion des PME;
- e) l'organisation (le cas échéant en collaboration avec d'autres institutions) de réunions de bailleurs de fonds et de forums d'investisseurs.

Nous avons indiqué dans la première partie que les premiers résultats de l'atelier industriel sous-régional de mars 1998 avaient rassuré la communauté internationale sur les intentions de l'UEMOA en matière de politique industrielle et, par conséquent, vont faciliter la mobilisation de ressources internationales en faveur de l'institution. L'ONUDI a joué un rôle majeur dans la préparation et l'organisation de cet atelier. Elle a donc été l'un des catalyseurs qui ont permis de débloquer une situation initialement difficile. Si l'ONUDI manque de ressources pour aider l'UEMOA dans la conception et la mise en oeuvre de programmes majeurs, elle devrait donner la priorité à ce rôle de catalyseur.

\*  
\*   \*  
\*

## TROISIEME PARTIE

### CONSTITUER UN "NOYAU DUR" DE BAILLEURS DE FONDS AYANT UN INTERET STRATEGIQUE AU SOUTIEN DE L'INTEGRATION SOUS-REGIONALE ET DES ACTIVITES DE L'UEMOA

-----

En fait, ce noyau dur existe déjà. C'est l'Union Européenne et la BOAD, deux institutions qui ont vigoureusement appuyé les activités de l'UEMOA dès la création de cette institution.

Il conviendrait cependant d'élargir ce petit groupe en y intégrant la Banque Mondiale qui, jusqu'à présent, a fait très peu pour l'UEMOA. En effet, sa présence dans le noyau dur aurait un puissant effet d'entraînement pour d'autres institutions.

#### A. L'Union Européenne

L'Union Européenne est de loin le premier bailleur de fonds de l'UEMOA. Trois principales raisons expliquent l'intérêt stratégique de l'Union Européenne pour l'intégration sous-régionale et la promotion des activités de l'UEMOA. L'une d'elles est la sympathie naturelle d'une institution régionale européenne - très impliquée dans le financement du développement en Afrique - pour une institution ouest-africaine dont les objectifs, les politiques et les méthodes s'inspirent, en partie, de l'expérience de l'U.E. elle-même. Une deuxième raison est, bien entendu, l'efficacité dont a fait preuve l'UEMOA dans la construction du nouveau marché commun sous-régional. La troisième est l'influence de certains pays européens (notamment la France) qui souhaitent la réussite de l'UEMOA et encouragent l'Union Européenne à apporter à cette institution une assistance vigoureuse et diversifiée.

Pour l'UEMOA, l'assistance de l'Union Européenne présente des avantages considérables. En effet cette assistance est importante, stable, multisectorielle et d'une grande flexibilité. Présente aux côtés de l'UEMOA dès les débuts de sa création, l'Union Européenne accueille avec la plus grande bienveillance la plupart des requêtes qui lui sont transmises par l'UEMOA. Quand la première priorité de l'UEMOA était la création du marché commun sous-régional et la définition des politiques macroéconomiques, l'U.E. a financé un grand nombre d'études lourdes destinées à éclairer les organes de direction de l'UEMOA sur l'impact économique et social des décisions envisagées. Maintenant que les modalités et les étapes de l'intégration sous-régionale ont été clairement définies, l'Union Européenne appuie les travaux de l'institution dans l'analyse de la situation des principaux secteurs économiques et sociaux et dans la définition des politiques et programmes sectoriels sous-régionaux. Enfin, contrairement à beaucoup d'autres bailleurs de fonds, l'U.E. est un partenaire peu dogmatique, qui conseille l'UEMOA, mais ne cherche pas à imposer ses conceptions idéologiques, et lui laisse une très grande marge de manoeuvre dans le choix de ses experts et dans la gestion de ses programmes.

En ce qui concerne le secteur industriel, l'UEMOA a pu avoir l'impression que l'Union Européenne hésiterait à soutenir vigoureusement la formulation et la mise en oeuvre de la politique commune. Mais, comme nous l'avons indiqué auparavant, ces réticences initiales sont en train

de s'évanouir. L'U.E. a confirmé son intention de financer l'organisation des huit ateliers nationaux et une mission récente à Ouagadougou a marqué un intérêt de principe pour la quasi totalité des activités industrielles envisagées par l'UEMOA (formulation de la politique industrielle; normalisation et qualité; promotion de l'investissement et des produits; programmes de mise à niveau; sous-traitance; problèmes d'information; recherche et développement; agro-industries; mines et artisanat, etc...).

Ce "menu" très complet montre à quel point l'appui de l'Union Européenne est important pour l'UEMOA. L'U.E. est le partenaire privilégié de l'institution sous-régionale et va très probablement le rester pendant de longues années. Consolider ses relations avec l'Union Européenne est très clairement la première priorité d'une stratégie de mobilisation de ressources en faveur de l'UEMOA.

L'aide de l'Union Européenne est indispensable, mais pas suffisante. Pour trois raisons:

- la première est qu'une institution comme l'UEMOA ne doit pas dépendre d'un seul bailleur de fonds. Jusqu'à présent, l'Union Européenne a été pour l'UEMOA un partenaire fidèle; mais une diversification de l'aide extérieure est pour l'UEMOA une garantie supplémentaire de la stabilité de cette assistance;

- l'U.E. met à la disposition de l'UEMOA des enveloppes relativement généreuses, qui cependant ne sont pas toujours extensibles; parce que le secteur industriel a démarré plus tard que la plupart des autres ses diagnostics et ses analyses - et parce que le Département Industriel comptait sur l'aide de l'ONUDI pour mener à bien ses travaux -, les enveloppes mises à la disposition de ce Département par l'Union Européenne sont nettement insuffisantes et doivent être complétées par d'autres ressources. Bref, le "menu" accepté en principe par l'U.E. est très complet, mais les moyens financiers jusqu'à présent envisagés ne sont pas à la hauteur de ces ambitions;

- l'aide de l'Union Européenne est administrée par des généralistes qui n'ont pas toujours à leur disposition l'expérience technique nécessaire pour conseiller efficacement les Départements sectoriels de l'UEMOA dans la conception et la mise en oeuvre de leurs politiques et de leurs programmes; il n'y a pas pénurie de spécialistes sectoriels à Bruxelles, mais il semblerait qu'ils ne jouent pas un rôle majeur dans la gestion de l'aide de l'U.E. à l'UEMOA.

Bref, il est clair que l'UEMOA doit tout faire pour consolider ses relations avec l'Union Européenne; mais il est également souhaitable d'élargir le cercle des bailleurs de fonds appuyant les programmes de l'institution sous-régionale.

## **B. La BOAD**

Comme l'Union Européenne, la BOAD a beaucoup fait pour l'UEMOA, cofinçant avec la BCEAO les dépenses de fonctionnement de la Commission pendant les premières années de l'institution. D'autres solutions - également provisoires - ont été trouvées pour le financement de ces dépenses; mais la BOAD demeure un partenaire fidèle qui participe activement à tous les ateliers sous-régionaux et continuera de jouer un

rôle capital dans la promotion de l'intégration sous-régionale. En un sens, la BOAD n'est pas un bailleur de fonds extérieur, mais l'institution financière sous-régionale dont les financements de projets sont tous au service de l'intégration.

Ayant joué un rôle capital dans le démarrage des travaux de la Commission, la BOAD continuera donc d'être l'un des principaux promoteurs de la coopération sous-régionale, dans tous les domaines de sa compétence. Son rôle sera probablement beaucoup plus important encore quand il s'agira non seulement de formuler des politiques et des programmes, mais encore de les mettre à exécution. En effet, il est vraisemblable que la BOAD sera l'un des principaux financiers du secteur industriel de la sous-région, qu'il s'agisse du financement des grandes entreprises ou des PME, de projets axés sur l'exploitation du marché sous-régional ou sur la pénétration des marchés internationaux. Institution financière elle-même, la BOAD est bien placée pour animer des réunions de bailleurs de fonds, pour financer seule des projets petits et moyens et co-financer de plus grands projets.

### **C. La Banque Mondiale**

Les Institutions de Bretton Woods ont elles aussi un intérêt stratégique à promouvoir l'intégration sous-régionale et le développement de l'UEMOA. L'une des grandes réformes entreprises par les Etats membres, avec l'appui du FMI et de la Banque Mondiale, est la dévaluation du franc CFA qui a coïncidé avec la création de l'UEMOA en janvier 1994. Pour le FMI et la Banque Mondiale, les convergences macroéconomiques et fiscales, une politique commerciale "ouverte" et beaucoup d'autres mesures capables de diminuer le coût des facteurs, de créer un environnement favorable à l'investissement privé et de renforcer la compétitivité internationale des économies nationales sont essentielles au succès de l'ajustement du taux de change. Les deux institutions de Washington ont donc suivi avec la plus grande attention les travaux macroéconomiques de l'UEMOA et les débats relatifs aux modalités de la création du marché commun sous-régional et de l'établissement d'un Tarif Extérieur Commun. En avril 1998, le FMI a préparé un rapport spécial sur l'UEMOA, basé sur des consultations avec la Commission analogues aux consultations annuelles du FMI avec chacun de ses pays membres. Il s'agit là d'une procédure exceptionnelle qui manifeste clairement le soutien que la direction du FMI a décidé d'apporter à l'institution sous-régionale. A ce stade, le FMI n'a pas l'intention d'engager le même dialogue avec la CEMAC, compte tenu des progrès beaucoup plus lents de l'intégration économique en Afrique Centrale.

Très impliquées dans la discussion des politiques macroéconomiques et commerciales de la sous-région, les institutions de Bretton Woods le sont très peu dans les analyses sectorielles de l'UEMOA. Au sein des institutions de Bretton Woods, ce rôle appartient à la Banque Mondiale qui a engagé depuis très longtemps un dialogue intensif de politique sectorielle avec chacun des pays membres, mais n'a, jusqu'à présent, pratiquement rien fait dans ce domaine au niveau sous-régional.

Trois principales raisons expliquent cette apparente indifférence:

- la première est la nouvelle structure de la Banque Mondiale, qui a substitué à cinq départements géographiques (couvrant chacun une dizaine de pays de l'Afrique sub-saharienne) une vingtaine de "country directors" responsables de la coordination des activités

opérationnelles de la Banque dans deux ou trois pays; cette dispersion des responsabilités géographiques ne facilite guère l'intégration de la dimension régionale dans les priorités stratégiques et budgétaires de l'institution; certes, une unité macroéconomique suit les affaires de l'UEMOA; mais ses ressources sont limitées et ne lui permettent guère de jouer le rôle plus dynamique qu'elle souhaiterait vivement assumer dans cet important domaine;

- la deuxième raison est que les services techniques (sectoriels) de la Région Afrique de la Banque Mondiale ne sont pas encore persuadés que la dimension régionale est essentielle au succès de leurs opérations nationales en Afrique de l'Ouest. Ils paraissent douter que les travaux de l'UEMOA aient une "valeur ajoutée" significative pour la gestion des secteurs dont ils sont chargés;

- une troisième raison, en ce qui concerne plus spécialement le secteur industriel, est la crainte que la politique industrielle commune de l'UEMOA ressuscite les vieux concepts de stratégies industrielles définies et animées par le secteur public et nuise à l'efficacité d'une politique de promotion de l'investissement privé (notons cependant que, comme l'Union Européenne, la Banque Mondiale a été rassurée par les premiers résultats des travaux industriels de l'UEMOA qui mettent l'accent sur la libéralisation, la privatisation et la mondialisation).

Lors de l'Assemblée Annuelle des institutions de Bretton Woods, au début d'octobre 1998, l'un des deux Vice Présidents Afrique de la Banque Mondiale a promis au Président de l'UEMOA que la Banque allait réévaluer les progrès de l'intégration sous-régionale et le rôle de l'UEMOA et définir une stratégie opérationnelle de la Banque Mondiale; cette stratégie pourrait servir de base à l'octroi d'un "IDF grant".<sup>1</sup> Le Président de l'UEMOA a indiqué que la Commission entreprendrait de son côté la préparation d'un document indiquant les priorités stratégiques de l'institution et les domaines dans lesquels une assistance de la communauté internationale et de la Banque Mondiale pourrait être essentielle.

Pour l'UEMOA, la Banque Mondiale est un partenaire redoutable dont l'appui est cependant indispensable pour l'avenir à long terme de l'institution.

Sur le plan idéologique, la Banque Mondiale n'a pas les qualités de souplesse et de pragmatisme de l'Union Européenne. En dépit des nouveaux mots d'ordre sur les processus "participatifs", la Banque Mondiale ne s'intéresse qu'aux programmes dont les objectifs et les modalités d'exécution sont entièrement conformes à ses politiques et au jugement technique de ses experts. L'UEMOA est peuplée de jeunes cadres bien formés, mais jaloux de leur indépendance, qui pensent n'avoir de comptes à rendre à personne, sauf à leurs Etats membres; ils n'apprécieront pas toujours l'ingérence constante d'une institution internationale dans la définition de leurs politiques, de leurs programmes et de leurs projets.

---

<sup>1</sup> L'IDF (Institutional Development Fund) est un Fonds constitué par la Banque Mondiale pour financer sous la forme de dons les activités d'institutions ayant lancé des programmes innovateurs dans des domaines que la Banque Mondiale juge prioritaires sur le plan du développement.

L'intervention de la Banque Mondiale aurait cependant d'importants avantages:

- elle permettrait de mobiliser des ressources supplémentaires dont l'UEMOA aura de plus en plus besoin pour approfondir ses diagnostics sectoriels, définir ses futures interventions, et surtout mettre en oeuvre (soit au niveau national, soit sous la forme de projets régionaux) les programmes ainsi identifiés;

- le principal atout de l'Union Européenne est sa capacité d'intervenir de façon systématique dans la quasi totalité des domaines d'action de l'UEMOA; mais, ses ressources n'étant pas illimitées, elle peut être tentée par une politique de "saupoudrage" qui lui permettra d'être présente partout avec des moyens parfois insuffisants; la Banque Mondiale ne s'intéressera qu'aux programmes et aux projets qu'elle jugera viables et prioritaires, mais n'hésitera pas à investir des fonds importants dans les domaines qui l'intéressent; elle "mettra le paquet", si cela est nécessaire, pour mener à bonne fin les opérations qu'elle aura choisies;

- la Banque Mondiale dispose d'une connaissance et d'une expérience unique des politiques et des programmes sectoriels de tous les pays membres de l'UEMOA; elle peut donc jouer un rôle utile de conseiller technique des Départements sectoriels de la Commission; cet avantage est pondéré par la tendance de la Banque Mondiale à "conditionnaliser" ses interventions; mais il est possible d'espérer que l'approfondissement des relations entre l'UEMOA et la Banque Mondiale créera les conditions d'un dialogue confiant et profitable entre les deux institutions;

- l'avantage le plus important que présente l'intervention de la Banque Mondiale est son "effet d'entraînement"; leader du Programme Spécial pour l'Afrique, la Banque Mondiale coordonne une part significative des activités des bailleurs de fonds de l'Afrique; en outre et surtout la satisfaction de ses exigences et de ses conditionnalités est considérée comme un "label de qualité" qui encourage les autres institutions d'aide publique à développer leurs opérations;<sup>2</sup>

- cet effet d'entraînement est particulièrement important dans le cas du secteur industriel; en effet, l'appui de la Banque Mondiale et de sa filiale spécialisée dans le financement du secteur privé (la Société Financière Internationale) est l'un des facteurs que les investisseurs privés prendront en considération dans leurs décisions d'investissement; la Banque Mondiale et la SFI peuvent faire beaucoup pour populariser les efforts entrepris et les progrès réalisés par l'UEMOA et ses pays membres pour créer un cadre macroéconomique et institutionnel favorable à l'investissement privé et améliorer l'image des pays dans les médias et dans les milieux financiers.

\*

\* \*

---

<sup>2</sup> Les décisions de l'Union Européenne ont elles aussi un effet d'entraînement significatif sur les décisions des bailleurs de fonds et des investisseurs européens; bien que l'influence de l'U.E. se développe, elle reste encore moins forte et moins étendue que celle de la Banque Mondiale.

## QUATRIEME PARTIE

### POSSIBILITES D'ELARGISSEMENT DU GROUPE DE BAILLEURS DE FONDS FINANÇANT LES PROGRAMMES DE L'UEMOA

-----

Avec l'appui conjoint de l'Union Européenne, de la BOAD et de la Banque Mondiale, l'UEMOA devrait disposer de ressources suffisantes pour financer la plupart de ses programmes, qu'il s'agisse de la mobilisation d'expertises nationales ou internationales, du financement de programmes de mise à niveau ou de la réalisation de projets sectoriels plus spécifiques. Néanmoins, il n'est pas inutile que l'UEMOA fasse appel à d'autres appuis stables et fidèles qui compléteront les interventions des trois principaux bailleurs de fonds. Trois catégories d'institutions pourraient rejoindre le noyau dur et financer des expertises et des projets. Il s'agit d'abord de la Banque Africaine de Développement, puis de certains bailleurs de fonds bilatéraux (notamment la France et le Japon), et enfin des Fonds Arabes et des institutions islamiques.

#### A. La Banque Africaine de Développement

L'une des vocations de la BAD est de promouvoir la coopération régionale en Afrique. L'institution a donc un intérêt stratégique pour le succès de l'UEMOA. La BAD suit d'ailleurs avec attention les débats de l'institution. Il semble cependant que, jusqu'à présent, elle n'ait guère été sollicitée d'intervenir pour financer des expertises, des études ou d'autres activités (notamment en ce qui concerne le secteur industriel).

Il est vrai qu'au moment de la création de l'UEMOA la BAD passait par une période difficile (réorganisation; négociations ardues pour la reconstitution des ressources du Fonds Africain de Développement) et pouvait hésiter à s'engager résolument aux côtés de l'UEMOA.

Cette période de transition est maintenant terminée. En mars dernier, le représentant de la BAD à l'atelier industriel sous-régional avait indiqué qu'il serait souhaitable que le Commissaire ou le Directeur chargé de l'Industrie vienne à Abidjan discuter des éléments d'un programme industriel de l'UEMOA. Il serait souhaitable que l'UEMOA donne suite à cette proposition.

L'intervention de la BAD présenterait notamment les avantages suivants:

- Il est possible que, dans certaines circonstances, des institutions comme la BAD puissent prendre le relai d'autres bailleurs de fonds si d'éventuels conflits entraînent une interruption temporaire des programmes de ces institutions.
- L'UEMOA souhaite se présenter comme une importante institution sous-régionale africaine, qui souhaite pratiquer une politique d'ouverture et collaborer activement avec les pays africains voisins et les autres institutions régionales et sous-régionales du continent. Une collaboration intensive de l'UEMOA avec la BAD renforcera cette image, importante pour l'avenir à très long terme de l'UEMOA.

## **B. Des institutions bilatérales: la France et le Japon**

Dans les années 1960 et 1970, un grand nombre de gouvernements occidentaux et d'institutions bilatérales (Etats Unis, Canada, Allemagne) accordaient une très haute priorité aux projets et aux programmes de coopération régionale. Ils se plaignaient alors du manque d'efficacité des institutions régionales africaines et prétendaient que la pénurie de projets régionaux était le principal facteur qui limitait leurs financements.

Aujourd'hui la situation est très différente. Plusieurs institutions sous-régionales africaines sont en train de mettre au point des politiques et des programmes d'intégration économique réalistes qui méritent l'appui de la communauté internationale. Mais l'enthousiasme de l'aide bilatérale pour le régionalisme est moins vif et la tâche d'institutions comme l'UEMOA sera plus difficile qu'elle aurait pu l'être dans les années 1970. Néanmoins la cause n'est pas définitivement perdue. L'UEMOA devrait donc initier des contacts avec, par exemple, le Canada et l'Allemagne et décider, sur cette base, quelles institutions bilatérales peuvent être intéressées par ses programmes. L'efficacité institutionnelle de l'UEMOA, l'appui de l'Union Européenne (dans le cas de l'Allemagne) et des institutions de Bretton Woods (pour tous les bilatéraux) et les progrès du processus de démocratisation dans les Etats membres seront les principaux arguments qui permettront à l'UEMOA d'attirer de nouveaux bailleurs de fonds.

Un effort spécial mérite cependant d'être entrepris auprès du Japon, premier bailleur de fonds bilatéral à l'échelle mondiale, et de la France, premier bailleur de fonds bilatéral de l'Afrique.

### **a) l'aide française**

Comme pour l'Union Européenne et la Banque Mondiale, le succès de l'UEMOA est d'une grande importance stratégique pour la France (qui par conséquent pourrait faire partie du noyau dur décrit dans la troisième partie). L'intérêt de la France est ancien et profond. Les Etats membres de l'UEMOA sont des pays dans lesquels la France a des programmes d'assistance technique, économique, financière et culturelle importants et diversifiés. Depuis longtemps, les autorités françaises encouragent les pays de l'ancienne UMOA à compléter l'union monétaire par une union économique. Enfin, comme la Banque Mondiale, la France est très favorable à toute initiative capable de renforcer la compétitivité internationale de la zone et de protéger les acquis de la dévaluation de 1994.

Néanmoins, jusqu'à présent, la France a surtout utilisé de son influence pour encourager l'Union Européenne à soutenir l'UEMOA. Aucun accord formel de coopération n'a, semble-t-il, été conclu entre la France et l'UEMOA. Il est d'ailleurs possible que l'UEMOA, soucieuse de renforcer son image d'institution sous-régionale indépendante, ne soit pas enthousiaste pour la conclusion d'un tel accord.

Il est peu vraisemblable que la France puisse faire autant pour l'UEMOA que l'Union Européenne et la Banque Mondiale. Néanmoins son assistance technique et financière pourrait être importante pour les raisons suivantes:

- Tout d'abord, la diversification des parrains et des financiers de

l'UEMOA est une garantie de stabilité. En outre les aides bilatérales peuvent faciliter la solution de certains problèmes mineurs, mais urgents, que les grandes institutions sont mal équipées pour traiter avec la rapidité et la flexibilité nécessaires. En effet, même les plus souples des grandes institutions d'aide au développement ont leur règles, leurs procédures, leurs lenteurs et leurs rigidités. Les méthodes de certaines aides bilatérales, notamment de l'aide française, sont moins formelles. D'où des réactions plus rapides pour la solution de problèmes imprévus et urgents.

- L'aide bilatérale française pourrait avoir un effet d'entraînement sur les investisseurs français, qui sont encore au premier rang des investisseurs privés en Afrique. Elle pourrait en outre faciliter la conclusion de négociations difficiles pour la mise en place de projets privés d'infrastructures ou de développement industriel (médiation informelle; prise en charge de composantes du projet dont le financement doit être assuré par le secteur public, etc.).

#### b) l'aide japonaise

Aujourd'hui le Japon est non seulement le premier bailleur de fonds bilatéral des pays en développement mais encore le deuxième bailleur de fonds de l'Afrique.

L'Asie est, bien entendu, la principale cible de son aide et la crise asiatique va inciter le gouvernement japonais à faire beaucoup plus pour les pays émergents les plus affectés. Néanmoins, le Japon a des ambitions mondiales et son aide au développement s'est progressivement étendue à tous les autres continents, y compris l'Amérique Latine et plus récemment l'Afrique.

Trois institutions gèrent l'aide japonaise: le Ministère des Affaires Etrangères (qui fait surtout des dons pour le financement d'assistance technique et de petits projets), l'OECD (sous la forme de prêts concessionnels pour des projets) et l'EximBank (sous la forme de prêts aux conditions du marché). C'est surtout le Ministère des Affaires Etrangères qui, à court terme, pourrait assister l'UEMOA. A moyen terme, l'OECD pourrait cofinancer des projets sous-régionaux parrainés par l'UEMOA.

L'expansion des financements japonais en Afrique, et plus spécialement en Afrique francophone et lusophone, se heurte à un certain nombre d'obstacles qu'il ne faut pas minimiser. Tout d'abord, le Japon n'a qu'un petit nombre d'ambassades en Afrique. Même à Tokyo, les institutions japonaises d'aide au développement disposent de moyens en personnel limités, dont un tout petit nombre de cadres ayant l'expérience des problèmes politiques et économiques de l'Afrique. En outre, si le nombre de cadres japonais maîtrisant l'anglais est maintenant important, la connaissance du français est beaucoup moins répandue, d'où une certaine préférence pour les pays anglophones. Enfin, le Japon, épris de stabilité et de continuité, a souvent été découragé par les secousses politiques, économiques et sociales qui ont gravement affecté plusieurs pays du continent africain.

Néanmoins, le Japon reste intéressé par l'Afrique et par ses institutions. Pour le gouvernement japonais, l'aide à l'Afrique est un investissement politique et économique pour le très long terme, dont la

justification ne dépend pas uniquement de l'efficacité économique du projet et de l'importance immédiate d'une relation politique et commerciale avec le pays considéré.

Pour réconcilier ses objectifs ambitieux et ses moyens limités, le Japon a opté pour la politique suivante: d'une part il opère principalement sous la forme de cofinancements en collaboration avec des institutions multilatérales (Banque Mondiale, Banque Asiatique et Banque Interaméricaine de Développement); d'autre part il a sélectionné un certain nombre de pays dans lesquels il souhaite concentrer ses activités. Néanmoins la liste n'est pas exhaustive, elle est révisable et des exceptions ne sont pas impossibles, si les circonstances le justifient.

L'UEMOA est le type d'institution qui pourrait intéresser le Japon. Le Japon voit avec faveur les ententes régionales, quand elles ne deviennent pas des blocs impénétrables. En outre, assister huit pays par l'intermédiaire d'une seule institution est un moyen économique d'étendre le champ d'action de l'aide japonaise. Deux facteurs pourraient faciliter le démarrage d'une relation suivie entre le Japon et l'UEMOA:

- la première serait l'initiation de contacts officiels directs entre l'UEMOA et le gouvernement japonais par l'intermédiaire de discussions avec les Ambassades japonaises (dans l'une ou l'autre des capitales des Etats membres) et, ultérieurement, sous la forme d'une série de visites à Tokyo, auprès des Affaires Etrangères, des Finances et de l'OECF; aucune de ces démarches ne donnera des résultats immédiats; mais le Japon apprécie le fait qu'un pays ou une institution prenne l'initiative d'un premier contact et s'efforce de maintenir cette relation; la récompense sera tardive, mais pourrait être tout à fait substantielle, à long terme, compte tenu des moyens financiers dont dispose le Japon;
- la deuxième serait l'association d'un ou deux experts japonais aux travaux entrepris par la Commission de l'UEMOA; en effet la "dimension tribale" n'est pas sans importance pour le Japon qui donne la préférence aux pays et aux institutions où la présence japonaise est accueillie avec sympathie.

Une relation amicale avec les autorités japonaises sera particulièrement utile quand l'UEMOA contribuera aux efforts de mobilisation de l'investissement privé par les pays et les entreprises de la sous-région. Même si les liens entre le gouvernement et les grandes sociétés industrielles et financières japonaises ne sont plus aussi étroits qu'au lendemain de la deuxième guerre mondiale, l'intérêt des autorités japonaises peut faciliter l'implication d'investisseurs japonais dans les pays de l'UEMOA.

### **C. Fonds Arabes et Institutions Islamiques**

Les Fonds Arabes et les institutions islamiques constituent un troisième groupe d'institutions d'aide au développement qui pourraient apporter un appui technique, financier et politique non négligeable à l'UEMOA. Certes, la situation financière des Fonds Arabes a été très affectée par les séquelles de la guerre du Golfe et par la chute des prix du pétrole. Néanmoins, ces institutions ont une sympathie naturelle pour un groupe de pays d'Afrique de l'Ouest dont une grande partie de la population est musulmane. Certains Etats membres de l'UEMOA jouent d'ailleurs un rôle

important dans les conférences islamiques et la gestion de la Banque Islamique de Développement.

A court terme, les Fonds Arabes et la Banque Islamique de Développement ne joueront probablement pas un rôle majeur dans le financement des opérations de l'UEMOA. Toutefois, certaines de ces institutions peuvent financer des études et faire des subventions d'assistance technique à des institutions qui les intéressent. En outre, quand il s'agira de financer des projets d'une plus grande ampleur, des Fonds comme le Fonds de Koweït ou le Fonds Saoudien devraient pouvoir mobiliser des ressources importantes. Enfin, la Banque Islamique de Développement a la capacité d'apporter des fonds propres dans des entreprises industrielles grandes et moyennes.

Il serait donc souhaitable que la Commission de l'UEMOA, et notamment son Département Industriel, développe ses contacts avec la BAD, l'aide française et japonaise et les Fonds arabes et examinent avec ces trois catégories d'institutions dans quels domaines elles pourraient appuyer les actions industrielles de l'UEMOA.

\*  
\*   \*   \*

## CINQUIEME PARTIE

### **LA MOBILISATION D'INVESTISSEMENTS PRIVES AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL DE LA SOUS-REGION**

-----

Pour l'UEMOA le but ultime d'une stratégie de mobilisation de ressources est de stimuler l'investissement privé et d'attirer les investissements étrangers directs nécessaires pour le développement accéléré de l'industrie et du secteur des services.

Certes, c'est aux entreprises de la sous-région qu'il appartient d'identifier des projets viables, de multiplier les contacts avec d'éventuels partenaires techniques et financiers et de mettre au point, en collaboration avec ces partenaires, des plans de financement adéquats. Néanmoins, l'UEMOA et les Etats membres peuvent accompagner ce processus et contribuer au succès de ces initiatives de deux façons différentes:

- d'une part en créant un cadre macroéconomique, juridique et institutionnel et un "environnement" favorable à l'investissement privé;
- d'autre part en participant plus directement aux efforts de promotion des industriels, en facilitant les contacts entre les entreprises sous-régionales et d'éventuels investisseurs et en organisant des réunions de bailleurs de fonds et des forums d'investisseurs.

#### **A. Cadre macroéconomique, juridique et institutionnel - Environnement favorable à l'investissement privé**

Cadre macroéconomique. Le Rapport Général analyse les politiques macroéconomiques de l'UEMOA et des Etats membres et les progrès réalisés vers la "convergence" de ces politiques. Il évalue également l'impact positif de la dévaluation de 1994 et de l'intégration sous-régionale sur la performance économique des pays. Le Rapport indique en outre les mesures que les gouvernements devraient envisager pour lutter contre l'inflation, protéger les acquis de la dévaluation, favoriser une dépréciation des taux de change effectifs réels et renforcer la compétitivité internationale de la sous-région.

Cadre juridique et institutionnel. En dépit des mesures déjà prises par les gouvernements pour améliorer le cadre macroéconomique, les milieux privés internationaux continuent de penser que le climat d'investissement n'est pas encore un climat porteur. Selon des enquêtes faites auprès d'investisseurs, le principal handicap de la sous-région est surtout l'environnement institutionnel et ce qu'ils appellent le manque de "sécurité juridique". Lourdeurs bureaucratiques, réglementations mal adaptées aux besoins d'une économie moderne, administrations et systèmes judiciaires partiels et inefficaces, tels sont selon eux les principaux obstacles à l'investissement privé international.

Tous les pays de l'UEMOA sont membres de l'OHADA dont l'objectif est précisément de traiter ce type de problème; mais, apparemment, les investisseurs connaissent mal les travaux de l'OHADA ou ne sont pas impressionnés par les résultats obtenus.

Les conséquences de ce phénomène sur le développement industriel des pays sont plus sérieuses pour les pays d'Afrique de l'Ouest que pour la plupart des autres membres de l'OHADA. En effet, plusieurs pays d'Afrique centrale comptent surtout, sur les grands investissements miniers et pétroliers moins sensibles aux problèmes d'environnement institutionnel et juridique. Au contraire, le développement industriel de la zone UEMOA dépend principalement de la réalisation de projets manufacturiers ou agro-industriels de taille moyenne que les investisseurs ne prendront en considération que si le régime de droit commun et les pratiques administratives et judiciaires sont jugés relativement satisfaisants. Il est donc possible qu'une part substantielle des bénéfices que les pays de l'UEMOA espèrent tirer des réformes macroéconomiques soient perdus du fait de progrès insuffisants dans l'amélioration du cadre juridique et institutionnel. Il est donc important que l'UEMOA renforce ses liens avec l'OHADA, s'implique davantage dans ses travaux et encourage les pays de la sous-région à accélérer le processus de réformes institutionnelles et juridiques.

Autres aspects de l'environnement: les infrastructures, les coûts des facteurs et les privatisations. Le Rapport Général analyse également les politiques sectorielles de l'UEMOA. Il identifie un certain nombre de mesures prioritaires qui devraient être envisagées pour améliorer la qualité et l'efficacité des infrastructures et réduire les coûts des services de base (notamment dans les secteurs des transports, de l'énergie et des télécommunications).

Une donnée nouvelle dans l'orientation des politiques macroéconomiques et sectorielles des pays émergents est la privatisation des grandes infrastructures. Même si la privatisation n'est pas la panacée universelle qui résoudra tous les problèmes des pays de l'UEMOA, cette politique peut avoir des effets positifs indirects mais puissants sur l'investissement privé et le développement industriel. En effet:

- la privatisation d'infrastructures est un signal fort que les Etats envoient aux investisseurs pour leur montrer, de façon concrète, leur détermination de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour améliorer le climat d'investissement;

- les investisseurs privés estiment que les projets d'infrastructure sont moins risqués, donc initialement plus attrayants, que les investissements industriels; la mobilisation d'investissements privés dans le secteur des infrastructures peut donc être la première étape d'une politique de promotion systématique de l'investissement privé;

- même dans les plus petits pays, les projets d'infrastructure sont généralement des projets de grande taille capables d'intéresser quelques uns des groupes privés internationaux les plus puissants; à leur tour, les multinationales engagées dans de tels projets auront mille occasions de s'intéresser au secteur industriel et à l'ensemble de l'activité économique des pays; ils deviendront tout naturellement des agents actifs et influents de la promotion de l'investissement privé.

## B. Interventions directes de l'UEMOA et des Etats membres pour la promotion de l'investissement privé et du développement industriel

Depuis une quinzaine d'années, la croissance rapide de l'épargne

disponible dans les pays industrialisés et l'appétit des investisseurs pour des investissements à haute rentabilité ont entraîné la création d'une série de nouveaux instruments et de nouvelles institutions qui ont investi massivement dans les "pays émergents", notamment en Asie de l'Est et en Amérique Latine. C'est ainsi que le nombre de Fonds d'Investissement opérant dans le tiers-monde est passé de moins de 10 avant 1984 à un millier en 1994, progressant plus vite encore au cours des années suivantes du moins jusqu'en 1997. Au milieu des années 1990, 20% de ces Fonds étaient globaux, 55% investissaient en Asie, 17% en Amérique Latine et 5% en Europe de l'Est.

L'Afrique n'a jamais été la destination préférée de ces nouvelles institutions. Le premier Fonds d'investissement opérant en Afrique a été créé en 1992. Néanmoins le nombre de Fonds Africains atteignait déjà la dizaine à partir de 1994-95 et paraissait devoir augmenter à un rythme relativement rapide vers la fin de la décennie. L'importance des ressources pétrolières et minières de plusieurs pays africains, les réformes macroéconomiques, les privatisations et le développement des bourses nationales et régionales sont les principaux facteurs qui expliquent cette évolution.

Pour l'instant la plupart des Fonds africains concentrent leurs activités sur l'Afrique du Sud, le Zimbabwe, le Maroc et l'Egypte. Les pays francophones ne figurent pas encore parmi les priorités des investisseurs internationaux. Notons cependant que la SFI, PROPARCO<sup>3</sup> et des investisseurs privés ont créé le West Africa Growth Fund qui, comme son nom l'indique, opère en Afrique de l'Ouest, notamment dans les pays francophones.

La crise asiatique et ses effets sur les autres marchés ont ralenti ce mouvement. Néanmoins, personne ne doute qu'à moyen et à long terme, l'investissement international privé soit appelé à jouer un rôle dominant dans le financement des grandes infrastructures et des projets industriels de l'Afrique subsaharienne et des autres pays du tiers-monde. D'ailleurs, malgré la crise, quelques investisseurs plus audacieux ont décidé de créer de nouveaux fonds, y compris un grand Fonds d'Infrastructure qu'Emerging Markets envisage de lancer prochainement, et quelques Fonds d'investissement de taille moyenne.

Par conséquent, bien que les circonstances actuelles ne soient pas éminemment favorables au développement de l'investissement privé dans les pays de l'UEMOA, il n'est pas trop tôt pour lancer un certain nombre de nouvelles initiatives. Même si ces initiatives n'ont pas des effets immédiats, elles pourront avoir une influence significative sur l'évolution à moyen terme des flux de capitaux privés à destination de la sous-région.

L'information, préalable indispensable à des interventions directes plus vigoureuses. Avant de convoquer des tables rondes et des forums d'investisseurs, l'UEMOA et les Etats membres doivent commencer par des campagnes d'information destinées à faire connaître aux bailleurs de fonds, aux médias et aux milieux privés internationaux les actions entreprises pour améliorer le climat d'investissement.

---

<sup>3</sup> PROPARCO est une filiale de la Caisse Française de Développement (aujourd'hui AFD) qui se spécialise dans le financement du secteur privé.

Ces campagnes d'information concerneraient les points suivants: la situation et les perspectives économiques; la situation et les perspectives du secteur industriel; les progrès réalisés sur le plan des réformes macroéconomiques et de l'intégration sous-régionale; les programmes entrepris pour améliorer la qualité des services de base et réduire les coûts des facteurs, les mesures déjà prises et les actions envisagées (par l'OHADA, les Etats membres et l'UEMOA) pour améliorer l'environnement juridique et institutionnel; les progrès et les résultats des politiques de privatisation et, de façon plus générale, une sorte de bilan global des mesures prises pour améliorer le climat d'investissement.

Pour donner une forme plus solennelle à cette information, un "Rapport sur l'Etat de l'Union" pourrait être préparé sur une base annuelle, qui serait largement diffusé auprès des partenaires publics et privés de l'UEMOA. Ce rapport analyserait et rationaliserait les résultats des travaux de l'institution et pourrait devenir le principal instrument d'une série d'interventions de marketing politique et économique. C'est ce rapport qui servirait de base pour les réunions de bailleurs de fonds et les forums d'investisseurs que l'UEMOA pourrait convoquer pour couronner ses campagnes de mobilisation de ressources.

*Un autre aspect de ce travail d'information serait aussi de rassembler de façon continue les données disponibles sur l'évolution des flux d'investissement à destination de l'Afrique de l'Ouest et des autres pays africains, sur la création, les ressources, les politiques et les opérations des Fonds d'investissement et autres institutions ayant pour vocation le financement des pays africains et sur toute autre initiative publique (l'initiative Clinton) ou privée capable d'influencer l'investissement étranger direct en Afrique. Certes, une institution publique comme l'UEMOA n'est pas nécessairement très bien placée pour développer des contacts avec d'éventuels partenaires techniques ou financiers des entreprises privées d'Afrique de l'Ouest. Néanmoins, elle peut tenter de jouer un rôle dans ce domaine, en liaison notamment avec les organisations professionnelles représentant le secteur privé de la sous-région, y compris les Chambres de Commerce et les Réseaux. En invitant des investisseurs privés (par exemple des gérants de Fonds d'investissement) à présenter aux gouvernements et aux représentants du secteur privé leurs objectifs et leurs critères d'intervention, la Commission pourrait faire beaucoup pour sensibiliser les pays de l'UEMOA et leur montrer comment le processus de réformes peut à moyen et long terme avoir d'importants effets d'entraînement sur les flux d'investissement.*

Réunion de bailleurs de fonds/Forum des investisseurs. Le couronnement de cette campagne d'information serait naturellement une série de manifestations réunissant les gouvernements et les entreprises de la sous-région avec les milieux financiers internationaux et d'éventuels investisseurs. Compte tenu des circonstances, du lent démarrage de l'investissement privé dans la zone et du rôle capital que joue l'aide au développement dans le financement de la sous-région et dans l'accompagnement du processus de réforme, il est proposé que cette série de manifestations commence par une réunion de bailleurs de fonds et débouche ensuite sur un véritable Forum des Investisseurs.

La première étape serait donc la réunion (à Ouagadougou ou en Europe) d'une Table Ronde des bailleurs de fonds opérant dans la sous-région. Cette Table Ronde serait très différente de la plupart des réunions de ce genre pour autant qu'elle rassemblerait non seulement les grandes institutions multilatérales, régionales et bilatérales, telles que l'Union Européenne, la Banque Mondiale, la BAD, la BOAD, l'Agence Française de Développement et d'autres bilatéraux, mais encore et surtout les institutions financières spécialisées dans la promotion et le financement du secteur privé. Ces institutions comprennent à la fois des

organisations multilatérales comme la Société Financière Internationale (la banque d'affaires du groupe de la Banque Mondiale) et la BEI (qui joue le même rôle sur le plan européen), et des agences bilatérales telles que l'OPIC (USA) et PROPARCO (France) également très actives dans le financement ou la garantie de l'investissement privé.

La Table Ronde des bailleurs de fonds serait en quelque sorte la "répétition générale" du futur Forum des Investisseurs. Elle donnerait à l'UEMOA l'occasion de présenter publiquement les grands axes de sa politique industrielle et de promotion du secteur privé. Elle donnerait aux bailleurs de fonds l'occasion de présenter leurs commentaires sur la politique de l'UEMOA et le climat d'investissement dans la sous-région. Elle permettrait aux institutions spécialisées dans le financement du secteur privé de conseiller l'UEMOA et les Etats membres au sujet des compléments d'action qu'il conviendrait d'entreprendre pour renforcer l'intérêt du secteur privé et sur la façon dont l'UEMOA devrait préparer le futur Forum des Investisseurs.

\*  
\*   \*  
\*

Quant au Forum des Investisseurs, il serait conçu sur le modèle habituel de ce type de réunions. Son objectif ne serait pas seulement d'organiser des présentations et des débats médiatisables, mais encore de susciter des rencontres officielles et officieuses entre entreprises sous-régionales et d'éventuels partenaires techniques et financiers pour l'initiation de discussions préliminaires au sujet d'éventuels projets.

Nous concluons la présente Note par un bref commentaire sur l'organisation interne de la Commission. Il semble qu'à ce stade aucun Département de la Commission soit directement responsable de toutes les questions relatives à la promotion du secteur privé. La création d'un tel Département serait un signal fort que l'UEMOA donnerait à la communauté internationale et aux investisseurs au sujet de ses priorités en matière de développement industriel.

Néanmoins, la création d'un tel service ne serait pas seulement un geste symbolique. Les principales fonctions de ce département devraient notamment comprendre: le lancement périodique d'enquêtes sur l'image internationale des pays de l'UEMOA (du point de vue des investisseurs privés); l'établissement et le maintien de relations suivies avec l'OHADA; le suivi assidu des mesures entreprises par les Etats membres pour créer un climat d'investissement plus attrayant; la préparation de rapports périodiques sur les mesures prises et les résultats obtenus; l'information des Etats membres et de leurs entreprises sur l'évolution et les perspectives des flux de capitaux privés; le maintien de contacts officiels et personnels avec les institutions publiques et les organismes privés chargés de la promotion et du financement de l'investissement, et enfin la préparation des réunions de bailleurs de fonds et des forums d'investisseurs.

Une telle mesure, si la Commission de l'UEMOA souhaitait l'envisager, ne nécessiterait pas de grandes réformes de l'organigramme de la Commission. On pourrait par exemple envisager que le Département chargé de l'Industrie et de l'Energie devienne le Département responsable de la promotion du secteur privé, démontrant ainsi, une fois de plus, que les stratégies industrielles de l'UEMOA ne sont pas des stratégies volontaristes axées sur l'intervention du secteur public, mais des

politiques libérales et mondialistes basées sur la promotion de l'investissement privé.

\*  
\* \*