UNIVERSITE-PARIS 1
Panthéon-Sorbonne

Droit international et développement durable en Afrique. Le bilan mitigé des OMD et des partenariats pour le Développement

Thèse pour le doctorat en droit
Présentée et soutenue publiquement

Par
Diene KEITA

Jury :
Camille Kuyu, Professeur des Universités, Directeur de recherche
Philippe Delebecque, Professeur à l'Université Paris I
Julien Kilanga, Professeur à l'Université d'Angers
Daniel Dormoy, Professeur à l'Université Paris-Sud 11
René Nouailhat, Professeur à l'Université de Franche-Comté

L'Université n'entend donner aucune approbation aux opinions émises dans cette thèse. Celles-ci doivent être considérées comme propres à l'auteur.

Dédicace

A mon regrette Père Seydou Nour Keita

Pour son rêve de me voir Docteur en Sorbonne

A ma chère mère Ramata Gueye

Qui a privilégié notre éducation a toute autre chose

A mon Cher fils Seydou Nour Djermakoye, j'adresse ce message : « je me dépêche de sortir avant que tu ne fasses partie de mon jury en te souhaitant de profiter de la générosité intellectuelle de tes professeurs pour t'enrichir durablement ».

Ma reconnaissance et mes remerciements vont au Professeur Edmond Jouve et au Professeur Camille Kuyu avec lequel j'ai pu travailler aussi bien dans les Caraïbes qu'en Afrique avec générosité et encouragements constants.

Aux éminents professeurs membres de mon jury

Sigles et abréviations

ACDI : Agence canadienne pour le développement international

ACP : Afrique Caraïbes Pacifique

AMSME : Association Mauritanienne pour la Santé de la mère et l'enfant.

AMPF/IIPPF : Association mauritanienne pour la promotion de la famille, membre de International Planned Parenthood Federation

APD : Aide publique au Développement

APROMI : Association des Professionnels et Opérateurs de la Micro finance

CDE : Convention relative aux Droits de l'Enfant

CEDEF : Convention sur l'Elimination de toutes les formes de Discrimination à l'Egard des Femmes

DRAS : Direction régionale action sanitaire et sociale

DSRP : Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté

FED : Fonds Européen de Développement

FNUAP : Fond des nations-Unies pour la Population

ICPD : Conférence internationale sur la population et le développement

IGEN : Inspection générale de l'éducation nationale

INPES : *Institut national de prévention et d'éducation à la santé*

IPH : Indicateur de Pauvreté Humaine

IPPTE : Initiative pour les Pays Pauvres Très Endettés

IST: Infections Sexuellement Transmissibles *KABP: Knowledge-attitudes-beliefs-and-practices*

LAJP : Laboratoire d'Anthropologie Juridique de Paris

MAED : Ministère des Affaires Economiques et du Développement
MAI : Ministère des Affaires Islamiques
MARP : Méthode Active de Recherche et de Planification Participatives
MCPFE : Ministère chargé de la promotion féminine de l'enfance et de la famille
MEN : Ministère de l'Education Nationale
MS : Ministère de la santé
NEPAD: New Partnership for Africa's Development
OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMS : Organisation Mondiale de La Santé
ONAS : Office National d'Assainissement du Sénégal
OSD : Orientations Stratégiques pour le Développement

PEPAM : Programme d'eau potable et d'assainissement du Millénaire

PNUD : Programme des Nations-Unies pour le Développement

PPTE : Pays Pauvres Très Endettés

PVVIH : Personne vivant avec le VIH

RPSFM : Réseau Pancanadien sur la santé des femmes et le milieu

SMDD : Sommet Mondial sur le Développement Durable.

SOU : Soins Obstétricaux d'Urgence

SR : Santé de la Reproduction

Introduction générale

En Afrique, l'atteinte des OMD ne peut s'envisager sans des partenariats internationaux. Le premier partenariat est certes celui qui a été négocié avec l'Union Européenne dans le cadre des Accords ACP-UE. Face au bilan mitigé des Accords ACP-UE, les Etats africains ont mis en place un nouvel instrument de développement appelé NEPAD (Nouveau partenariat pour le développement en Afrique). Il s'agit d'une stratégie de développement conçue comme partenariat, et qui entend renouveler l'exigence africaine de compter sur ses propres efforts mais, en même temps, souligne la nécessité de conserver le sens du réalisme c'est-à-dire de solliciter le concours financier, technologique et intellectuel que peuvent apporter les pays industrialisés, en particulier ceux de l'Union Européenne et des Etats-Unis d'Amérique.

Au sein du NEPAD, la bonne gouvernance est instituée comme une exigence essentielle, à la fois préalable et intrinsèque, pour la mise en œuvre efficace de cette philosophie du développement. Par bonne gouvernance il faut entendre une gestion des ressources économiques, financières, humaines et naturelles selon un niveau élevé de sens des responsabilités, d'orthodoxie, de justice, de rigueur et de transparence de façon à générer le développement durable et la félicité de chacun des citoyens au sein de la communauté nationale.

Face au bilan mitigé du NEPAD, d'autres types de partenariat s'imposent. Depuis le Sommet de la Terre de Rio de Janeiro en 1992, un autre partenariat a été initié. L'accent est mis sur les questions écologiques. Dans ce contexte global, la question de la gestion durable et de la conservation des forêts tropicales est posée, compte tenu des surfaces concernées, de la part de la biodiversité

mondiale qu'elles abritent et des populations qui, directement ou indirectement, en tirent leurs moyens de subsistance. La problématique des forêts tropicales peut alors présenter deux dimensions complémentaires et parfois contradictoires. D'une part, elles peuvent être considérées comme un bien public mondial (patrimoine commun), par leur rôle dans les grands flux de matière à l'échelle planétaire, par leur influence sur la circulation atmosphérique globale et par leurs réservoirs de gènes qu'elles représentent. D'autre part, elles sont perçues par les Etats qui les abritent et les populations locales comme de véritables atouts pour le développement, c'est-à-dire comme un capital qui peut doit être valorisé afin d'améliorer les conditions de vie des populations riveraines. La question est donc de savoir comment concilier ces deux dimensions, ceci dans la perspective d'une gestion durable de ces écosystèmes sans compromettre les atouts de développement qui leur sont liés de manière intrinsèque.

Tout ce qui précède, nous amène à nous poser des questions suivantes :

1. Faut-il continuer dans la logique de l'aide avec des conditionnalités démocratiques ou valoriser d'autres types de partenariats et d'autres exigences?
2. Comment expliquer la lenteur des processus de développement des pays africains et particulièrement ceux du groupe ACP, alors que d'autres pays deviennent des puissances économiques (pays émergents) en dehors de cette zone ?

3. Quelle est la dynamique actuelle des pays africains pour parvenir à un développement durable grâce à une gestion rigoureuse et responsable de leurs ressources naturelles ?

Pour répondre à ces questions fondamentales, nous formulons les quatre hypothèses suivantes :

Hypothèse 1

La première limite du partenariat mondiale entre l'Afrique et ses donateurs . s'explique par le fait que le dialogue reste institutionnel, c'est-à-dire dans le cercle purement interétatique, et que les questions ne sont pas traitées au niveau où elles se posent, avec des acteurs (comme la société civile) et des populations concernées.

Hypothèse 2

La bonne gouvernance ne semble guère être un corollaire directe à la démocratie. Un pays qui satisfait les critères de la bonne gouvernance n'en devient pas plus démocratique pour autant. La Banque mondiale , l'Union européenne et le Système des Nations Unies conçoivent différemment les liens entre gouvernance et démocratie. La Banque mondiale cherche ainsi à améliorer les modes de gouvernement (limitation de la corruption, du clientélisme, etc.) dans une perspective économique, en considérant de façon assez idéologique que la libéralisation économique conduit à la libéralisation politique et donc à la démocratisation. En revanche, l'Union européenne parle ouvertement dans ses programmes de démocratie. Ces derniers concernent les droits de l'homme, la presse, la justice, la société civile, etc. Ils ne s'attachent pas directement aux élections, mais à la promotion de contrepouvoirs

démocratiques. Le Système des Nations ayant l'approche la plus holistique qui tient compte de tous les facteurs si haut mentionnés en y ajoutant la dimension du développement humain et de la sécurité humaine incluant ainsi les droits de la dernière génération.

Hypothèse 3

Les solutions aux problèmes de développement sont recherchées et obtenues de manière collégiale (Conférence mondiale , déclaration de paris , Accra , Busan ..) et contrairement à l'opinion répandu ne sont pas imposée à l'instar de la majorité des dispositifs du droit international qui résultent des rapports de forces entre les Etats .

Hypothèse 4

Les partenariats, avec la logique de participation des acteurs non institutionnels, initiés dans le cadre du NEPAD, puis du Sommet Mondial du Développement Durable et du Sommet du Millénaire apparaissent aujourd'hui comme un dépassement heureux de l'approche de l'aide au développement assortie des conditionnalités démocratiques.

Intérêt de la recherche

L'intérêt de notre recherche est double. Sur le plan personnel, il s'agit de valoriser nos expériences professionnelles acquises à la suite d'une longue carrière au système des Nations Unies, notamment au Programme des nations Unies pour le Développement (PNUD), et au Fonds des Nations Unies pour le Population (FNUAP). Nous tenons toutefois à remarquer

ici que les opinions émises dans cette thèse n'engagent pas l'ONU. Elles doivent être considérées comme propres à l'auteure que nous sommes. Ces expériences nous permettent de porter un regard neutre quoique teinté fortement de la recherche constante du respect du droit et de ses interprétations nationales au vu des conditions nationales juridiques et spécifiques (culture administrative et sociale) des pays

Sur le plan académique, il s'agit d'aborder simultanément trois partenariats majeurs pour le développement de l'Afrique et d'en dégager les forces et faiblesses. Ensuite, le fait que nous lions l'approche économique du développement, le développement durable et le droit international du développement permet une analyse plus complète de la problématique du Développement et fait ressortir l'interdépendabilité des Etats dans les relations internationales et relativise les conditionnalités. Enfin, notre recherche innove sur le plan méthodologique comme nous le montrons dans le point suivant.

Méthodologie de la recherche

Notre thèse s'inscrit dans une discipline spécifique qu'est le droit international. Nous avons donc privilégié l'exégèse des textes juridiques et l'analyse de la doctrine. Mais, nous avons estimé qu'il était important, dans un travail qui concerne le quotidien des êtres humains, de confronter les textes à la réalité sociale. Pour ce faire, nous avons relayé nos analyses de juriste classique par un point de vue anthropologie.

L'observation des acteurs sur le terrain nous a emmené à approfondir l'approche anthropologique car nous pensons que le droit qui doit s'appliquer dans les

différents cas de partenariat sont bien souvent négociés en fonction des instruments juridiques certes mais surtout en fonction des circonstances spécifiques des pays et de leur approches dynamiques des partenariats et de la coopération internationale.

Division du travail

Notre thèse comprend deux parties. Dans une première, nous dressons un portrait des OMD, et analysons leur mise en œuvre en Afrique pour que les droits de l'Homme puissent jouir de toute leur portée. Dans la deuxième partie, nous examinons les partenariats susceptibles de promouvoir et d'accélérer le développement durable en Afrique. Nous procéderons aussi en trois temps. Dans un premier chapitre, nous étudions les Accords UE-ACP. Dans un deuxième chapitre nous analysons le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD), initié par l'Union Africaine. Dans le dernier chapitre, nous étudions le partenariat issu du sommet mondial de Rio de 1992.

1ère PARTIE
Objectifs du Millénaire pour le Développement et pauvrété

Chapitre 1
Le développement durable en questions

Section 1
Notion et historique

En considérant l'historicité de la notion de développement durable, il apparait que ce concept aujourd'hui qualifié de "métanorme", a fait l'objet d'une construction progressive au sein de différentes sphères. Son évolution se poursuit, alimentée à l'origine par la problématique du développement et les questions environnementales, le tout sur fond d'une mondialisation aux dimensions multiples. Dans les années 60, des réflexions émergent sur les limites de la croissance. Ce sont ces interrogations qui vont faire émerger la problématique du développement comme une question mondiale centrale. Avec la vague de décolonisation dans les années 60, le concept de "sous-développement" et la thèse du rattrapage font leur apparition, destinées à justifier la mise en place de politiques envers les "pays en sous-développement". Ainsi, une voie unique de développement est dégagée pour les pays en développement.

Les années 70 signent une époque favorable au développement. Elles consacrent le développement en tant que problématique mondiale, mais ces années correspondent également à la rencontre entre développement et environnement. En 1972, la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement Humain a lieu à

Stockholm, et l'"écodéveloppement" y est cité pour la première fois. Selon SACHS, il peut être défini comme "un développement des populations par elles-mêmes, utilisant au mieux les ressources naturelles, s'adaptant à un environnement qu'elles transforment sans le détruire [...].C'est le développement lui-même, tout entier, qui doit être imprégné, motivé, soutenu par la recherche d'un équilibre dynamique entre la vie et les activités collectives des groupes humains et le contexte spatio-temporel de leur implantation". Durant cette période, l'USAID met en oeuvre ses premiers "profils environnementaux". Pendant les années 80, l'environnement renforce sa légitimité à figurer au rang des problématiques mondiales. Des catastrophes telles que Tchernobyl participe à la prise de conscience des dangers encourus par l'environnement et de la nécessité d'une approche globale. Ainsi, l'USAID met en place des stratégies environnementales ainsi que des plans environnementaux sectoriels et intersectoriels, sans le but d'évaluer les ressources naturelles afin de les prendre en compte dans les projets de développement en établissant un plan de gestion de ces dernières.

C'est en 1980 que le développement durable fait sa première apparition fois lors de l'élaboration de la Stratégie mondiale pour la conservation organisée par l'Union internationale pour la conservation de la nature. A cette époque néanmoins, l'accent est essentiellement mis sur la dimension écologique. Il faut attendre 1987 et le rapport Brundtland pour avoir une première définition qui intègre l'idée de solidarité intergénérationnelle : le développement durable, "c'est s'efforcer de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité de satisfaire ceux des générations futures". Ce concept est novateur, au sens où il fait entrer en interaction des problématiques qui étaient auparavant traitées

séparément. Il remet ainsi en cause des certitudes établies et invite à s'interroger sur la rareté des ressources, et plus encore, sur la formation et l'anticipation de cette rareté au vu des besoins du monde. Avec ce nouveau concept, les acteurs du développement cherchent à rendre des objectifs mutuellement compatibles, selon une logique "gagnant-gagnant" et de la même façon, à fédérer les intérêts des différents acteurs en présence, qui comme nous le verrons plus en détail par la suite, convergent rarement.

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les pays vainqueurs ont mis en place des institutions d'envergure mondiale qui ont fait de la coopération internationale un horizon commun pour la plupart des États occidentaux. Selon une logique d'interdépendance, ces institutions ont à la fois profité, impulsé et renforcé la mondialisation, tel que nous la connaissons depuis les années 70. Elles ont participé à la construction d'une vision globalisée de la société, à différents niveaux : le maintien de la paix, le développement économique, la stabilité financière, le progrès social, le respect des droits de l'homme, la lutte pour l'environnement. Elles ont pour point commun d'avoir progressivement densifier les liens entre États en tissant un réseau d'interdépendances d'autant plus fort qu'il était et est encore régi par des normes et des traités internationaux. Pour Chavagneux, le rôle des organisations internationales, qu'il qualifie d'"économiques", est constitué de trois facettes la première est stratégique, car elles privilégient les intérêts de certains États par rapport à d'autres ; la seconde a trait à la gestion des risques, qui permet d'impulser la création d'un cadre d'action économique entre États ; enfin dernière est symbolique : "lorsqu'elles projettent l'image d'une communauté internationale harmonieuse, celle d'un lieu où se construirait un monde meilleur mais où

rien n'est véritablement entrepris pour avènement" La crise de la dette à partir des années 80 a consacré les institutions de Bretton Woods (IBW) comme des acteurs incontournables du développement dans les pays d'Afrique subsaharienne, exacerbant dans leurs discours cette dimension symbolique de sauveurs. La mise en place des Plans d'Ajustement Structurel a provoqué un accroissement de l'asymétrie des rapports de force à l'oeuvre entre ces institutions et les pays en développement. En cause, l'approche des organisations internationales envers les pays en développement avant les années 90. Relevant d'une démarche essentiellement technocratique, l'idée qui prévaut est celle d'un manuel à suivre, qui doit être appliqué en tant que tel aux pays en développement[1] sans tenir compte des spécificités locales, puisque le problème est uniquement technique : ces pays n'arrivent pas à prendre leur envol économique, c'est qu'ils s'y prennent mal. L'Etat est pointé du doigt, inefficient et gangréné par la corruption L'environnement est par ailleurs considéré de la même façon à cette époque, selon une approche top-down qui traduit la vision du développement des organisations internationales. Les approches systémiques et locales sont loin d'être d'actualité. En conséquence, les réalités locales ou même nationales ne sont pas prises en compte. Les besoins des populations et leurs savoirs sont donc ignorés. Suite aux échecs cuisants des Plans d'Ajustement Structurel dans les années 80 et au début des années 90, la légitimité des institutions internationales a été remise en question en raison des effets sociaux désastreux qu'ils ont provoqué, ne réunissant que rarement à améliorer ne serait-ce que le développement d'un point de vue strictement économique. Les organisations

[1] Il s'agit d'une application aux pays en développement et non par les pays en développement.

internationales ont ainsi pris la décision de développer de nouveaux outils et stratégies : elles développent l'Initiative pour le Pays Pauvres et Très endettés (PPTE), supposée tenir compte des écueils constatés et des critiques émises à leur encontre, dont l'outil phare est le Document Stratégique de réduction de pauvreté (DSRP). L'objectif principal était de calmer la remise en question de leur légitimité dans le champ du développement, leur vocation étant à l'origine de nature économique. En parallèle, le rôle des organisations internationales s'élargit : renforcer leurs actions dans le domaine environnemental. Ces différentes actions traduisent une approche du développement durable encore partielle : la dimension environnementale est la seule à être mise en exergue, dans les discours et dans les actions des organisations. L'aspect symbolique des organisations internationales a pris une importance croissante depuis les années 90. La lutte contre la pauvreté est devenue le nouveau cheval de bataille de ces institutions. Enfin, avec les OMD établis en 2000, ont établi un horizon de développement au monde entier qui s'inscrit directement dans un processus qui contribue à planétariser approches, problèmes et recherches de solutions[2]. Le sommet du Millénaire s'est tenu du 6 au 8 septembre 2000 au Siège des Nations Unies à New-York et s'est conclu par l'adoption de la Déclaration du Millénaire dans laquelle les huit Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). 189 leaders mondiaux ont promis de libérer de la pauvreté plus d'un milliard de personnes avant 2015. Ils se sont mis d'accord sur un « plan de route » qui présente huit objectifs mesurables et avec dates-limites à atteindre jusqu'en 2015, qu'on appelle les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). L'initiative du Millénaire s'est

[2] RYFMAN P. Les ONG, 2009, p. 29.

attachée à définir 8 objectifs principaux, 18 cibles chiffrées à atteindre d'ici 2015 et 48 indicateurs de suivi de progrès réalisés. Ces objectifs doivent servir de point de repère pour préparer les plans de développement nationaux et mesurer les progrès accomplis. Ils doivent également constituer de plaidoyer pour éveiller les consciences, développer des partenariats et s'assurer d'un engagement gouvernemental et de la société dans son ensemble en faveur de l'atteinte des OMD au niveau national, continental et global. Bien que comportant dimension monétaire importante, tel que le seuil de pauvreté défini à 1 dollar par jour, les OMD cherchent cependant à prendre en compte différents aspects du dénuement liés notamment à l'incapacité de satisfaire les besoins humains tels que l'accès à l'eau, à la santé, à l'éducation ou à la sécurité alimentaire. Ils tentent d'adopter une approche pluridimensionnelle de la pauvreté et d'apporter une réponse globale en y intégrant également la protection de l'environnement et l'instauration d'un développement durable. L'égalité entre les sexes, enjeu majeur du développement humain, trouve aussi sa place. Il n'en demeure pas moins que les OMD suscitent de vives critiques Depuis 2002, dans le cadre de la Campagne, les Nations Unies et ses partenaires, tels que la société civile, des parlementaires, des jeunes et des groupes confessionnels, ont inspiré des hommes et des femmes à travers le monde et favorisé la mise en place de programmes et politiques visant à améliorer leur quotidien. La campagne permet aussi de mettre en lumière l'impact de leurs investissements et de leur travail dans la lutte mondiale contre la pauvreté, incitant d'autres personnes et communautés à s'engager Aujourd'hui, la campagne préconise le renforcement des efforts pour promouvoir efficacement un plus grand soutien et assurer la réalisation des objectifs d'ici à 2015. Plus que jamais, les OMD demeurent une priorité dans

l'agenda politique international. Elle participe également à la mise en place des objectifs de développement de l'après-2015 et à la diffusion d'information à ce sujet.

Ainsi, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a pour rôle d'accompagner les Etats dans la mise en oeuvre et le suivi des OMD.

Section 2.
Décentralisation, Démocratie et développement durable

2.1. Décentralisation et développement durable

Cinquante-sept ans de gestion centralisée des pays d'Afrique n'ont pas permis de tenir les promesses de la modernisation des Etats ni de l'amélioration des conditions de vie de l'immense majorité de la population. L'Afrique est toujours en recherche de voies alternatives pour amorcer une dynamique de développement durable.

Au cours des années 1980, on a cru que c'est de préférence en ajustant les économies africaines à l'économie mondiale que l'Afrique amorcerait le cercle vertueux du développement durable. Les politiques d'ajustement structurel mises en oeuvre au cours de cette période visaient à favoriser cette articulation dont on attendait un regain d'intérêt des investisseurs pour l'Afrique. On doit pourtant reconnaître que 20 ans d'application des politiques d'ajustement structurel n'ont pas permis d'améliorer le niveau des investissements directs étrangers sur le continent. La connexion obligée au marché mondial tend à renfermer les pays africains dans une économie de rente dont les perspectives à court et moyen termes restent limitées. Au cours de cette

période, le pouvoir d'achat des populations a régulièrement baissé, parfois de manière drastique. Si ces politiques ont contribué à retrouver les grands équilibres macro-économiques dans les pays qui les ont mis en oeuvre et à les faire reconnaître comme nécessaires à la bonne gestion de l'économie nationale, il n'en reste pas moins qu'on leur reproche par ailleurs d'avoir éloigné les décideurs africains des préoccupations de l'économie réelle, celles des entreprises et des populations engagées dans des processus concrets de production et d'échanges, en réponse aux besoins et demandes des populations locales. L'obsession des autorités centrales pour le taux de croissance de l'économie nationale tend à faire passer au second plan les préoccupations concrètes des populations vivant dans les différentes parties du pays, créant des frustrations qui parfois, se sont cristallisés autour de revendications régionalistes.

Il faut en effet admettre que l'économie nationale est en réalité formée par un ensemble d'économies locales imbriquées. Elle est le fait d'échanges organisées d'abord localement, entre une ville-pôle et son hinterland rural, et qui de proche en proche se densifient à l'intérieur des frontières nationales, voire au-delà. Les économies locales forment ainsi le tissu économique de base pour le développement du marché intérieur, national et régional, et dont les études les plus sérieuses affirment qu'il offre des perspectives de développement d'un ordre de grandeur plusieurs fois supérieur aux promesses de développement espérées du marché mondial. En d'autres termes c'est de la solidité et de la compétitivité des économies locales que dépendent dans une large mesure la solidité et la compétitivité des économies nationales.

L'intérêt de l'approche du développement par le biais des économies locales réside dans le fait que l'on touche

de cette manière au caractère concret du développement. Celui-ci n'est vécu comme tel que si chacun peut en avoir une perception et une expérience concrètes là où il vit, c'est-à-dire au niveau local. Cette approche a également l'avantage de rappeler cette vérité simple qu'« on ne développe pas les gens, les gens se développent ».

Ceci amène à concevoir le développement comme un processus de libre adhésion des populations au processus de modernisation, impliquant la mobilisation de toutes les forces vives et l'établissement de véritables coalitions locales pour la conduite des changements de toutes natures nécessaires à l'amélioration des conditions et du cadre de vie des populations. Cette manière de voir attribue aux collectivités locales des responsabilités éminentes en matière de gestion du développement. Elle postule que pour être durable, le développement doit prendre appui sur la mise en mouvement des populations locales afin qu'elles se donnent les moyens de se sortir de la pauvreté et d'élargir leurs capacités d'initiatives.

Les lois de décentralisation de la plupart des pays prescrivent aux collectivités locales de concevoir des plans de développement local. Ces plans sont une projection à moyen et à long termes du devenir des collectivités souhaité par leurs habitants. On peut dire que les plans de développement locaux dessinent le futur des économies locales autant que de l'économie nationale. On peut dire aussi qu'à travers ces plans, le niveau local retrouve des marges de manœuvre pour la planification du développement qu'on n'a plus au niveau national dont l'horizon de projection dépasse rarement trois ans. Certes la multitude de plans de développement locaux pose un problème national de mise en cohérence sectorielle et territoriale. Mais il est indéniable que

l'élaboration des plans de développement locaux offre une opportunité pour les autorités nationales de retrouver le temps long et les préoccupations d'aménagement du territoire que vingt années de politiques d'ajustement structurel ont gommé de la culture et des pratiques des administrations centrales. Le détour par le développement local permet ainsi aux autorités nationales de reconquérir les défis de long terme et l'organisation territoriale du développement.

La décentralisation offre donc l'occasion d'une remise en cause des conceptions anciennes en matière de stratégies de développement économique de l'Afrique. Elle remet à l'ordre du jour la nécessité de partir du développement à la base pour fonder le développement durable du continent. Elle permet de jeter un regard positif sur le développement des économies locales et leur rôle pour l'amorce de toute dynamique de développement national et régional. Elle propose de considérer le niveau local comme un des lieux critiques au sein duquel on va débattre des enjeux et des stratégies de développement. En focalisant l'attention sur le fonctionnement des économies réelles et sur les ambitions de développement exprimées par les populations locales, la décentralisation permet de relier développement et démocratie.

2.2. Démocratie et développement durable : deux concepts, deux projets.

Partant de l'idée que la démocratie et le développement durable se rejoignent dans l'idéal d'un présent vivable et d'un futur durable et que leurs défis sont entremêlés, nous défendons l'idée selon laquelle la démocratie, pour se consolider, doit trouver son prolongement dans des mesures économiques et sociales. Et, réciproquement, les stratégies de développement ont besoin, pour être mises

en œuvre, d'être validées par la participation démocratique.

En un peu plus de dix ans, les pays d'Afrique ont connu une mutation qui les a sortis de régimes à parti unique et les a engagés dans un processus de retour vers des régimes démocratiques ou ce qui peut y ressembler. L'impératif démocratique, avec ses défis, s'est superposé sur celui, ancien mais toujours d'actualité, du développement.

Les brèves remarques qui suivent ont pour objectif d'esquisser une interprétation qui fasse ressortir le lien entre la démocratie – entendue comme «espace institutionnel de reconnaissance mutuelle des idées et des intérêts », - et le développement durable, pris au sens que lui ont y donné les Nations-Unies, c'est-à-dire un développement économiquement viable (satisfaction des besoins d'une génération), socialement équitable (dans une solidarité horizontale) et écologiquement reproductible (dans une solidarité verticale, i.e. intergénérationnelle).

Les concepts de démocratie et de développement durable ne sont pas nouveaux dans les débats académiques et politiques africains et sont même devenus, ces derniers années, la référence obligée des acteurs sociaux, des autres mobilisent la notion du développement durable pour souhaiter un présent vivable et un futur durable à travers la croissance économique, la réduction de la pauvreté, la préservation des écosystèmes, les changements de valeurs, de comportements et de modes de vie, etc.

Dès lors quel rapport entre l'Impératif démocratique et les réalités en Afrique francophone ? Nul doute que l'écroulement des régimes autoritaires survenu en

Afrique depuis 1990 a suscité l'espoir dans de nombreux pays, autant qu'il a engagé ceux-ci dans une transition vers des régimes ouverts aux paramètres de la démocratie. Cette ouverture n'est pas homogène en Afrique.

Certains pays se sont dotés d'un système démocratique progressif où l'on observe le multipartisme, l'alternance électorale, la progression des libertés civiles, de même que la consolidation des sociétés civiles (ONG, organismes communautaires, associations professionnelles et autres groupes, etc.). Désormais, ces dernières agissent comme groupes de pression et jouent un grand rôle dans l'expression des aspirations populaires.

D'autres pays, déploient des efforts qui, hélas n'ont pas encore engendré une acceptation minimale de règles du jeu partagées : la stratégie du bras de fer est la norme et toute crise politique devient une crise du régime opposant les responsables politiques au pouvoir et les oppositions désunies et en crise permanente. Blocage, essoufflement, tentatives de restauration des régimes autoritaires, etc., observés dans ces pays après l'euphorie de 1990-1991, ont révélé à la fois l'indétermination, l'incertitude et les difficultés des processus démocratiques. D'autres pays enfin pataugent dans un processus instable, caractérisé par des conflits armés avérés ou latents, des coups d'Etat, l'absence d'Etat de droit, etc., qui menacent la stabilité.

Tous ces cas de figure montrent que la démocratie demeure un idéal à atteindre, et, donc, un projet à réaliser dans ses multiples dimensions politique, économique et sociale. Si cet idéal a un sens, c'est celui de convertir les pays africains francophone en un espace public bâti sur le débat pluraliste, sur les institutions qui

garantissent le succès de ce débat dans le jeu serein des pouvoirs et des contre-pouvoirs. C'est aussi celui de les doter d'une démocratie fondée sur la force de la rationalité qui cherche les solutions les plus fertiles aux problèmes des populations, et sur l'éthique d'une responsabilité collective dans la quête de la justice sociale et du bonheur du plus grand nombre pour l'efficacité des choix politiques, économiques, sociaux et culturels.

Il ne s'agit pas seulement de rendre les pays « démocratiques », mais il faut aussi les rendre vivables. Dans ce sens, la démocratie apparaît comme une vaste interrogation sur les pratiques politiques l'espace politique, les questions et les situations socioéconomiques complexes et déplorables qui « travaillent » encore les sociétés africaines d'aujourd'hui

La mutation qu'impose le processus oblige à penser la démocratisation comme une nécessité pour l'épuration des mœurs politiques, pour la production des services qui, en plus d'être fiable, est rongée par des formes africaines de corruption, tant au sommet de l'Etat qu'au niveau des appareils administratifs et para administratifs.

Elle y est aussi une nécessité pour des minorités ethniques, des catégories sociales, y compris les femmes et les enfants, des groupes défavorisés, etc…, qui n'ont pas toujours la liberté et les moyens de se protéger contre l'arbitraire et de se faire entendre afin de peser sur les décisions qui affectent leur existence. Elle est enfin une nécessité pour de nouvelles formes de gestion de la vie économique et sociale, d'autant plus que les indicateurs macroéconomiques, sociaux et sanitaires sont dégradés.

Ceci nous ramène au concept de développement durable. La dernière décennie du XXème siècle a été marquée par

une véritable prise de conscience des questions environnementales, tant au niveau mondial que national, avec l'injection dans le Rapport Brundtland du concept de développement durable. Dans son entendement, ce concept désigne un développement fondé sur la gestion attentive des ressources pour le bien-être des générations actuelles, mais soucieuse de ne pas compromettre celui des générations futures.

Cette prise de conscience a été concrétisée par l'adoption en 1992 au sommet de Rio d'un programme de travail dit « Agenda 21 » qui sert aujourd'hui de base de discussions dans les forums nationaux et internationaux. Comme corpus théorique, le concept de « développement durable » a une dimension environnementale importante, mais non exclusive, qui est doublée, dans la sphère économique, de dimensions humaine et sociale. Autant que la première, ces dernières visent l'amélioration du bien-être humain (ou son maintien) par des caractérisations personnelles (éducation, santé, liberté individuelles, etc.) ou collective (démocratie, cohésion sociale, niveau et répartition des richesses, etc.)

Sous l'impulsion de la réflexion amorcée au Sommet de Rio en 1992, l'idée du développement durable intégral – enrichie dans le « Plan d'action de Johannesburg », adopté le 4 septembre 2002 – s'est imposée avec les thèmes de précaution qui favorise une approche préventive plutôt que réparatrice, de solidarité entre les générations actuelles et futures, en entre toutes les populations du monde, et de participation de l'ensemble des acteurs sociaux aux mécanismes de décision

Je reviendrai plus loin sur ces lignes directrices, mais en passant, il faut dire que vingt ans après Rio, l'Agenda 21 pour le développement durable est resté pratiquement lettre morte en Afrique où l'on déplore tous les maux et

tous les fardeaux et où le développement non durable se lit à « livre ouvert » : dégradation de l'environnement généralisation de la pauvreté, négligence de l'habitat, désertification, manque d'eau salubre, expansion de l'épidémie du sida, mauvaise gouvernance, recrudescence des conflits internes, insuffisance de l'accès aux marchés solvables, dette extérieure, baisse des flux d'aide publique, etc.

Plus que jamais, ces pays se trouvent confrontés à ces défis pour négocier positivement le développement durable : notion aujourd'hui pervertie par le « monde des affaires » qui l'a rendue synonyme de croissance durable.

Et pourtant, la croissance désigne l'augmentation des quantités productives indépendamment de leur qualité et de leur impact social et écologique, alors que le développement englobe la croissance mais la dépasse qualitativement en ayant pour objectif le bien-être humain.

Aujourd'hui, les analystes postulent une autre vision de la croissance du fait des coûts sociaux et écologiques qu'elle a entrainés. Ils postulent aussi une autre globalisation, alors que celle-ci avait été considérée dans les années 1990 comme « le nouveau moteur du progrès économique à l'échelle planétaire »

Au hasard d'un choix entre d'innombrables critiques formulées récemment sur le sujet, je citerai le Rapport 2003 du PNUD, qui admet que « cette vision optimiste s'est révélée largement inopérante pour des centaines de millions de pauvres ». Mais aussi Joseph E. Stiglitzqui, après avoir démissionné de ses fonctions de vice-président de la Banque mondiale, lançait ce véritable réquisitoire : « Aujourd'hui, la mondialisation, ça ne marche. Ça ne marche pas pour les pauvres du monde ;

ça ne marche pas pour l'environnement ; ça ne marche pas pour la stabilité de l'économie mondiale ».

En tant que projet, le développement durable apparaît comme un nouveau mode de gestion. C'est une approche qui refuse le non développement, comme elle refuse le développement non raisonné qui empêcherait les développements futurs. C'est une invitation à un développement différencié dans son objet, dans l'espace et dans le temps ; un développement pluridimensionnel qui comporte certes l'environnemental et économique, mais aussi le politique, le social et le culturel.

Alors, La démocratie est-elle sans rapport avec le développement durable ? De par les espoirs placés en eux, la démocratie et le développement durable ne sont autre chose que deux objectifs hautement désirables, deux projets dont la finalité principale est la recherche et l'amélioration du bien-être de tous. Leurs défis sont divers, complexes et inter-reliés, à tel point que la poursuite de l'un ne peut signifier l'abandon de l'autre.

Cette lecture nous éloigne d'un certain discours qui disait et continue de dire même si sa voix devient de moins en moins audible, « développez-vous d'abord, et vous vous démocratiserez après » ou bien « démocratisez-vous d'abord et vous vous développerez après » et qui a été dénoncé dans certaines analyses.

Toutefois, examinons avec intérêt, cette idée soutenue dans un rapport récent de l'Unesco : « Pour se consolider, la démocratie politique doit trouver son prolongement dans des mesures économiques et sociales qui favorisent le développement de même que toute stratégie de développement a besoin, pour être mise en œuvre, d'être validée et renforcée par la participation démocratique »

Toute la question est donc de savoir si les paramètres qui consolident la démocratie confèrent une finalité qui soit d'engager une dynamique du développement durable ont quelque chose à voir avec dans la consolidation la démocratie.

Autrement dit, La démocratie est-elle créatrice ou corollaire du développement ? Une analyse de l'interaction entre la démocratie et le développement durable peut être menée à partir d'un certain nombre de variables dont il serait impossible de dresser le catalogue dans le cadre de cette communication. Pour les besoins de la démocratisation, j'en repêche quelques-unes qui se réfèrent à la fois à la fois à la démocratie politique, économique et sociale.

Dans la sphère politique, la variable de la démocratie politique, avec ses attributs du pluraliste idéologistes et de la représentativité, de la primauté du droit de l'homme, de la justice sociale, etc., crée des conditions optimales pour le développement durable. Essentiellement définies comme des réalités concrètes, ces valeurs sont des éléments postulat, la promotion et la protection de ces valeurs deviennent indispensables à la satisfaction des besoins liés à la vie et à l'épanouissement de l'être humain considéré à la fois comme individu et comme membre de la société.

Dans la perspective des pays d'Afrique, une démocratie consolidée par ces valeurs et par l'adoption des politiques sociales et économiques bien conçues est susceptible de promouvoir les capacités de chacun et de rendre possible l'implication des citoyens quant à la définition et au choix de leurs initiatives. Au regard de la situation des pays en conflits, l'approfondissement de la démocratie et de la consolidation de l'Etat de droit, de même que le respect des droits démocratiques, sont des

moyens privilégiés d'une politique au quotidien de prévention des conflits (d'origines politique, ethnique ou régionale) ou de leur règlement pacifique.

Il est évident que sans la paix, il ne saurait y avoir ni démocratie, ni développement, ni même expansion du commerce, investissement et croissance économique. La résolution des conflits est un préalable à la reconstruction d'un nouvel Etat démocratique, respectueux des différences et capable de réfléchir sur les perspectives du développement économique et social.

A ce postulat s'ajoute celui de l'exercice de la bonne gouvernance qui pose la question du renouvellement des modalités de la décision et interpelle les fondements de la rationalité des comportements d'acteurs. La bonne gouvernance est devenue une panacée pour une solution durable aux divers problèmes socioéconomiques. Et cela, à cause des échecs économiques enregistrés au cours de deux dernières décennies, de l'importance de la corruption qui encourage les détournements dans la gestion des ressources domestiques et externes du phénomène de la globalisation et de ses impératifs en matière de politique environnementale, etc.

Est-il besoin d'ajouter que, lorsque les gouvernants sont corrompus, incompétents et qu'ils ne se montrent pas responsables envers leurs populations, les économies nationales se délitent ? Lorsque les inégalités sociales sont très élevées, les riches ont souvent la mainmise sur l'appareil politique et ne se préoccupent pas des pauvres, empêchant ainsi une large répartition du développement.

Dans la mesure où la bonne gouvernance convoque la saine gestion publique, amplifie la transparence et la responsabilisation des institutions démocratiques, implique l'obligation de rendre des comptes, elle

consolide les avancées en matière de démocratie politique et fait des populations les acteurs et les bénéficiaires de la stabilité dans le respect de la justice sociale. Elle est une offensive contre la corruption et les impunités en tant que facteurs de désintégration sociale et de distorsion du système économique qui sapent la légitimité des institutions politiques. En l'absence d'une gouvernance saine en termes de politiques économiques de bon gouvernement – et des institutions et de la participation démocratique à la vie politique – aucun pays, surtout pas ceux aujourd'hui classés comme pays, surtout pas ceux aujourd'hui classés comme des pays à faible développement humain, ne peut espérer voir leurs efforts de développement aboutir à long terme.

Dans un autre ordre d'idées, la relation démocratie/développement s'inscrit dans les efforts menés sur le plan économique et social. Elle a comme fondements la justice sociale et l'équité qui sont des bases essentielles à la consolidation de la démocratie et à la réalisation d'un développement durable. Mieux suivie, la démocratie économique concourt à un réel développement et offre un minimum de conditions de vie décentes aux citoyens. Il est intolérable du point de vue politique et inacceptable du point de vue moral que certaines couches de la population soient marginalisées et qu'elles ne bénéficient pas de la stabilité démocratique.

Les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté doivent permettre aux populations vulnérables de satisfaire leurs besoins de consommations immédiats. Elles doivent se traduire dans des mesures d'élargissement de la gamme des choix offerts à la population : accès à la connaissance, aux possibilités d'emplois, aux services de santé, à un environnement

propre ne présentant pas de danger, à l'enseignement, etc.

La mise en route de telles mesures participe pleinement au processus de développement et à sa durabilité économique et sociale, avec à la clé le développement des compétences, les changements des valeurs et des modes de vie.

Par ailleurs, la justice sociale et l'équité sont aussi nécessaires pour « créer des espaces de dialogue, pour renforcer le respect et les droits des minorités » ethniques, sociales ou religions qui, finalement, sont aussi actrices dans la réalisation du développement. L'absence de justice suscite des phénomènes de repli identitaires qui se traduisent souvent par des extrémistes avec leurs suites de violence, qui sont non seulement des freins à la consolidation de la démocratie mais aussi à la solidarité générationnelle.

Le développement durable par la participation démocratique est un processus global qui embrasse la politique, l'économique, le social, le culturel et la technique, permettant ainsi l'épanouissement et le bien-être d'une communauté humaine. La démarche opérationnelle et méthodologique que lui a assignée l'Agenda 21 de Rio semble être une piste intéressante à partir de laquelle on peut tirer la relation de son interaction avec la démocratie. Non seulement elle dit ce qu'il fait faire, mais aussi et surtout, elle dit comment le faire aujourd'hui de façon qu'on puisse continuer à le faire demain. Par rapport aux situations de l'Afrique, quelques axes d'action tels que la précaution, la participation, la solidarité, etc., constituent les chaînons qui relient la construction et la consolidation du développement durable à celles de la démocratie.

Dans son principe, la précaution repose sur une approche préventive plutôt que réparatrice. La mise en œuvre des programmes nationaux de développement ne seront politiquement durables que s'il y a une « durabilité politique », c'est-à-dire un consensus au sein de la société quant à la légitimité de l'Etat, aux droits et responsabilités des citoyens, à l'adhésion à un certain nombre de valeurs telles que la bonne gouvernance, l'équité, la justice, le respect des libertés démocratiques, etc. Il est difficile, voire impossible, de réaliser le développement durable là où la guerre fait rage et là où existe une violence politique répandue ou dans les pays où les droits et libertés des populations sont sévèrement entravés.

Dans un tel environnement, la production économique ne peut atteindre un niveau significatif, ni répondre aux besoins de la population. La précaution implique la prévention des conflits armés mais aussi la promotion et le respect des libertés démocratiques qui constituent des actes politiques essentiels pour la mise en œuvre des programmes de développement.

Comme stratégie, la participation de l'ensemble des acteurs institutionnels et sociaux est souhaitée, tant au niveau de l'élaboration des programmes de développement qu'à celui de la prise de décision. La complexité des nouvelles procédures démocratiques où le débat ne serait plus accaparée par les seuls experts. C'est-à-dire qu'au-delà des structures administratives, expertes ou militantes, il faut développer des structures autonomes de débat, et ceci dès le niveau local

La question est de savoir comment, par exemple, la participation au développement, le droit d'association, le droit à l'éducation, le droit à un environnement sain, etc., relèvent de la démocratie et ne sauraient être promus

sans elle. La participation directe des citoyens aux débats de projets de développement qui concernent leur localité, leur ville, ou leur région, etc., donne lieu à une opinion éclairée à une décision consensuelle.

On le sait bien, tout système démocratique repose sur le dialogue et le consensus ; ce qui suppose que toute décision touchant la vie des citoyens doit être voulue et acceptée de part et d'autre réciproquement. La promotion des tous les droits évoqués ci-dessus ne peut s'accomplir que dans le dialogue et dans un environnement de liberté. Plus les individus seront associés à la définition des politiques, plus celles-ci seront susceptibles de refléter leurs aspirations.

La participation doit s'entendre comme un « processus à travers lequel des agents influencent et partagent le contrôle sur la fixation des priorités la définition des politiques, l'allocation des ressources et l'accès aux biens et services publics ».

Ainsi, pour que les populations locales aient à cœur de rechercher la durabilité du développement à long terme, elles doivent impérativement pouvoir sentir qu'elles sont personnellement concernées par leur propre développement et qu'elles ont un mot à dire à cet égard.

Le déficit de participation démocratique constitue un obstacle à la mise en œuvre du concept de développement durable. Au niveau institutionnel, les organisations de la société civile doivent travailler avec les gouvernements comme des partenaires au développement durable. Elles doivent développer des stratégies de plaidoyer et de lobbying auprès des gouvernements, des organisations sous régionales et internationales pour défendre les intérêts généraux de la population. De cette manière, elles amèneront les

gouvernements à accorder une attention aux problèmes de la santé, de l'éducation, de l'emploi, de l'environnement, etc.

Le principe de solidarité entre les générations actuelles et futures, et entre toutes les populations du monde, met l'accent sur l'existence d'un environnement porteur au niveau local, national, et international. Les initiatives dans les domaines aussi divers que la préservation des écosystèmes, la diversité biologique, l'énergie durable, les ressources en eau, les vulnérabilités et la viabilité des villes, etc., ne peuvent s'accomplir efficacement que dans un esprit de collaboration.

Chaque pays a un rôle à jouer et des responsabilités à assumer pour que les actions amorcées ne se réduisent pas à un processus de création de richesses au détriment de l'environnement ; ce qui signifierait que la démocratie africaine aura été seulement « l'organisation d'élections sans débat sur le système économique néo-libéral qui exacerbe et perpétue inégalités et injustices »

Quel que soient les types d'initiatives engagées, celle-ci demeurent des actions privilégiées d'expérimentation de formes d'organisation entre l'Etat démocratique auquel on associe les acteurs individuels, collectifs ou institutionnels.

En guise de conclusion, disons un mot sur le rôle de l'Etat dans ce débat. Chaque Etat est le principal responsable de son propre développement démocratique, économique et social. Dans ce contexte, l'enjeu est clairement, de renforcer, non de se substituer aux acteurs légitimes, par diverses initiatives les principes et la pratique de la démocratie au sens fort du terme c'est-à-dire la construction, fut-elle progressive, des cadres institutionnels élargissant l'espace d'une gestion

citoyenne de la vie économique, politique, sociale et culturelle

Chapitre 2
Le suivi, la mise en œuvre et le bilan des OMD en Afrique

Section 1
L'OMD 1 comme priorité des priorités

Les OMD sont liés et interdépendants. Mais la lutte contre la pauvreté est, à coup sûr, l'objectif prioritaire dont on peut dire assurément qu'il englobe les sept autres. C'est la priorité des priorités en Afrique. Aussi, pensons-nous, le bilan de la lutte contre la pauvreté peut nous donner un aperçu général sur la mise en œuvre des OMD en Afrique.

Mais tout d'abord quels sont les facteurs et les causes de la pauvreté? Et quelles stratégies adopter pour juguler le phénomène? La réponse à ces interrogations nous conduira à adopter la méthodologie qui consiste à présenter les différents facteurs de basculement et de maintien dans la pauvreté et de proposer des stratégies et mécanismes qui permettront, à terme, de réduire, sinon d'endiguer cette situation, afin d'offrir, aux populations, des conditions de vie meilleure.

Pour concrétiser la lutte contre la pauvreté, les organisations internationales ont mis sur pied un outil : le document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP). Dans le cadre de la réalisation des OMD, ce document a pris une place centrale. Il définit notamment les priorités, les moyens et les étapes à suivre par les pays pauvres pour atteindre ces objectifs. La réalisation d'un tel document est aussi la condition *sine qua non* pour les pays bénéficiaires pour obtenir une réduction de leur dette ainsi que des prêts et dons. A première vue, les DSRP présentent des avancées importantes qui semblent répondre aux préoccupations des pays du Sud mais aussi

des organisations de la société civile. Ils sont définis comme issus d'un nouveau partenariat basé sur l'appropriation par les pays du Sud de leur propre développement et sur le partage des responsabilités avec les pays donateurs et les institutions internationales. L'accent mis sur la participation et sur la maîtrise des autorités nationales dans la nouvelle approche devrait contribuer à améliorer la conception des politiques et à diminuer les ratés dans leur mise en oeuvre. Néanmoins, il convient de garder à l'esprit que les institutions financières internationales continuent d'influer considérablement sur la conception des politiques. En effet, chaque DSRP est soumis à une évaluation conjointe de la Banque mondiale et du FMI avant d'être approuvé comme base du programme d'aide. Cet « examen de passage » est destiné à assurer que les DSRP sont compatibles avec les exigences de ces institutions. Du fait de ce rapport de force, un examen des mesures macroéconomiques et d'ajustement structurel figurant dans les DSRP permet de constater qu'il n'y a pas de remise en cause des principes économiques du consensus de Washington. Les principes fondamentaux restent les mêmes. La croissance économique reste perçue comme la condition de la réduction de la pauvreté et la libéralisation, l'ouverture et l'intégration dans l'économie mondialisée sont considérées comme les clés de la croissance. La « bonne gouvernance » à l'image consensus de Washington»1, est comprise quant à elle, comme l'administration politique par les États de ces orientations économiques. Quelques mesures institutionnelles et sociales marginales prises dans le DSRP viennent se greffer au modèle de politique économique dominant, mais sans toutefois le remettre en cause.

« Tout le paradoxe de la nouvelle approche des organisations de Bretton Woods tient dans le fait qu'elles prétendent donner la parole aux pauvres alors que, dans le même temps, elles ne permettent pas que leurs revendications et leurs initiatives s'écartent de la voie qu'elles ont soigneusement balisée. »

Une question découle alors de ce constat : le processus participatif décrit par les DSRP en vue de la réalisation des OMD a-t-il pour but une plus grande autonomie des pays bénéficiaires dans les stratégies de développement ou consiste-t-il davantage à obtenir l'adhésion de la population afin de légitimer les politiques économiques traditionnelles? Cette question de la participation/appropriation ou de l'éventuelle instrumentalisation des OMD demeure d'actualité et dans la suite de cet exposé, nous verrons dans quelle mesure les OMD ont contribué concrètement à la prise en compte des priorités et besoins des plus pauvres dans les stratégies mises en place en Afrique.

Section 2. Les facteurs de pauvreté

Les statistiques actuelles de la Banque mondiale montrent que le pauvre est la personne vivant avec moins d'un dollar par jour. Vu sous cet angle, la grande majorité des populations du tiers monde, en général et, de l'Afrique, en particulier serait dans un état de pauvreté du fait des moyens financiers faibles dont elles disposent. Mais cette dimension ne doit pas occulter le rapport des revenus aux familles.

Le manque de moyens entraîne une détérioration continuelle des conditions de vie et exacerbe les inégalités sociales. Cette situation conduit, à terme, à une rupture des liens sociaux et à l'exclusion des couches les plus défavorisées; Toute chose qui pousse certaines catégories de la population aux formes de marginalisation telles la violence, la prostitution, le vol, le travail des enfants; le mariage forcé, la dégradation de l'environnement, entre autres. Ces fléaux qui minent la grande partie des sociétés sont monnaies courantes en Afrique où les enfants sont mis aux travaux forcés, ou contraints à la mendicité pour ramener de l'argent nécessaire à la prise en compte des besoins de la famille.

Une solution durable à la question de la pauvreté permettrait de libérer le monde des problèmes de délinquance, de mendicité, de vol, de prostitution, avec leurs lots de dérives.

En définitive, il convient de faire remarquer que les points de rupture dans la pauvreté et donc les facteurs de la pauvreté peuvent être naturels ou anthropiques[3].

[3]Voir à ce sujet le document de stratégie de réduction de la pauvreté du Sénégal de décembre 2001, page 7

Les facteurs naturels (ou ceux qui résultent de l'évolution naturelle des choses) sont les facteurs qui, émanant de la nature, créent des conditions non idoines à l'exercice de certaines activités génératrices de revenus. Il s'agit des facteurs de sécheresse, les calamités naturelles, entre autres.

Certes, il demeure vrai que ces facteurs sont attentatoires au développement et à l'exercice des activités qui pourraient générer des revenus et des ressources nécessaires à l'alimentation et à la survie des populations, et ipso facto aider à sortir de la pauvreté, mais cette analyse est loin de faire l'unanimité. Cela s'explique par le fait que des Etats, n'ayant pas forcement ces atouts naturels, ont atteints le niveau de développement. De plus, des nations disposent de ressources naturelles énormes et un climat favorable, mais elles n'arrivent pas à lutter contre la pauvreté pour prétendre à un développement de toute la couche sociale.

La question n'est donc pas fondamentalement l'emprise de ces facteurs naturels sur le développement des Etats mais une réflexion autour des technologies à mettre en place pour y parvenir. Cela demande une politique de formation des compétences et une réelle implication des pouvoirs publics.

Néanmoins, il demeure indiscutable que le retard des pays sous-développés est en partie dû à leur impuissance à faire face aux calamités naturelles qui posent d'énormes problèmes aux populations agricoles; Ce qui, à terme, débouche sur une situation de famine.

Les facteurs anthropiques sont des facteurs qui résultent de l'intervention directe ou indirecte de l'homme (les conflits, les politiques d'ajustement structurelles, entre autres). Il est vrai qu'il ne peut y avoir de développement

sans un climat social propice; Les conflits internes ou interétatiques ne font que créer des fragilités à l'économie et une situation de réticence à l'investissement. Les politiques d'ajustement structurelles et l'injonction des bailleurs de fonds ont mis les économies surtout africaines dans une situation de dépendance et de suppression des dépenses liées à la formation, à la santé, à la création d'emplois. Ces économies fragiles paient le prix de cette politique qui visait à assurer le rétablissement des déséquilibres de la balance des paiements tout en limitant les dépenses étatiques.

Il ne s'agit pas, à travers cette étude, de nous appesantir sur ces éléments d'ordre anthropique, mais en définitive donner une place aux facteurs que l'on pourraient qualifier d'institutionnels constitués par la santé, l'éducation, l'insuffisance de revenus et le manque d'infrastructures de base telles l'eau et l'assainissement. Ces différents facteurs jouent un rôle très important dans la lutte contre la pauvreté et sont, en même temps, des facteurs explicatifs de la situation de paupérisation.

Il demeure incontestable qu'aucun développement ne peut se faire sans un pilier solide de formation et d'éducation, d'accès aux soins de santé et à des personnels de santé en nombre suffisant, et avec une faiblesse ou un manque de revenus, une pénurie ou une inexistence d'infrastructures sociales de base.

Ce sont, en définitive, ces derniers éléments (institutionnels) qui retiendront notre attention afin de faire ressortir les causes et les pistes probables pour une sortie des situations créées par la pauvreté, même s'il demeure connu de tous que les facteurs sont beaucoup plus généraux englobant une diversité d'éléments. Il ne s'agit nullement d'une présentation exhaustive des sources de la pauvreté, mais plutôt d'une étude

indicative pour mieux comprendre et appréhender l'évolution du problème. On distinguera entre les facteurs économiques et ceux qui ne le sont pas et qui peuvent être qualifiés d'infrastructurels.

2.1. Les facteurs économiques: l'énigme de revenus

Sur le plan africain, les gouvernants africains ont pris un certain nombre d'engagements à travers le nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique lequel se voudrait une vision commune et une conviction partagée pour mettre fin à la pauvreté et de permettre une croissance économique et un développement durable tout en permettant aux gouvernements de jouer un rôle dans la vie économique et la politique mondiale. Cadre et vision stratégique pour la renaissance de l'Afrique, le nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique est conçu pour s'occuper des défis actuels du continent que sont la lutte contre l'accroissement de la pauvreté, le sous-développement et la marginalisation persistante de l'Afrique.

Ses priorités sectorielles demeurent de combler l'écart dans les domaines des infrastructures (santé, éducation, eau et assainissement, lutte contre la pauvreté, transport…), favoriser la mise en valeur des ressources naturelles, développer l'agriculture, les initiatives environnementales, la culture, les sciences et technologies.

Globalement, les facteurs économiques sont liés à une absence ou une faiblesse de revenus. Les populations ne disposent pas de moyens financiers pour faire face à leurs besoins vitaux du fait du manque d'activités génératrices de revenus.

Les statistiques de la Banque Mondiale placent la pauvreté au-dessous du seuil d'un dollar par jour. Mais cette somme doit être relativisée et mise en parallèle avec le facteur démographique et le contexte social. Le taux de croissance économique des Etats, même s'il demeure significatif dans certaines nations, reste très faible dans la plupart des Etats qui constituent le tiers monde. De plus, le taux de croissance n'est pas significatif de répartition de revenus et de création d'emplois.

Il faudrait donc faire la part des choses et distinguer sur ces points la pauvreté relative de la pauvreté absolue[4]. La pauvreté relative évoque un niveau de vie normal ou courant, variable avec l'époque et avec la société. Selon cette approche, les individus, les familles ou groupes de la population peuvent être considérés en état de pauvreté quand ils manquent des ressources nécessaires pour obtenir l'alimentation type, la participation aux activités et avoir les conditions de vie et les commodités qui sont habituellement ou au moins largement encouragées, approuvées dans les sociétés auxquelles ils appartiennent. Leurs ressources sont si significativement inférieures à celles qui sont déterminées par la moyenne individuelle ou familiale, qu'ils sont, de fait, exclus des modes de vie courants, des habitudes et des activités".

Vue sous cet angle, la pauvreté s'appréhende dans les pays riches de manière relative. C'est ainsi qu'en France, est en dessous du seuil de la pauvreté toute personne ayant un revenu inférieur à 50% du revenu médian (Le revenu médian est à distinguer du revenu moyen). Pour

[4] Voir le livre de Serge Milano, la pauvreté dans les pays riches, Nathan 1992

l'Union européenne, est pauvre le ménage qui touche moins de 60% du revenu médian.[5]

Les conservateurs contestent cette notion de pauvreté relative du fait que l'accroissement moyen des niveaux de vie affecte aussi les pauvres, qui le sont moins quand le revenu global augmente. Comme le disait Michel Godet « si l'on doublait d'un coup de baguette magique tous les revenus cela ne diminuerait en rien le nombre de pauvres ». Inversement, on peut très bien « avoir des pays où la pauvreté monétaire relative est quasi inexistante en raison d'une pauvreté absolue partagée par beaucoup »[6]. C'est généralement le cas des pays en voie de développement.

A contrario, la pauvreté absolue, évoquant un niveau de vie minimum, identique en tous lieux et en tous temps, est perceptible dans les pays sous-développés.

Les associations et ONG ont fait évoluer cette notion de pauvreté monétaire (qu'elle soit absolue ou relative) en développant une nouvelle approche multidimensionnelle. Le prix Nobel d'économie Amartya Sen dénonçait la réduction des mesures de la pauvreté à la seule évaluation relative ou absolue de revenus. Il faudrait moins se focaliser sur les biens que de mettre en place les « capabilités »[7].

[5]Le revenu median est le revenu qui sépare les habitants d'un même territoire en deux catégories, l'une gagnant plus et l'autre gagnant moins. Ce qui est à distinguer du revenu moyen.

[6] Confère article «une géographie de la pauvreté est-elle possible?» paru dans le Figaro du 8 juin 2006

[7] Les capabilités sont les possibilités de choix social, laissant aux populations la liberté que donne son état de santé, son niveau d'éducation, son espérance de vie ou encore la possibilité de faire entendre sa voix dans les débats locaux et nationaux. Cette vision ne réduit pas la pauvreté au seul aspect monétaire

D'une société à l'autre dans le monde, avoir le même revenu n'a en effet pas du tout les mêmes conséquences. Et si les habitants de Harlem à New York ont moins de chance d'atteindre quarante ans que ceux du Bengladesh, ce n'est pas parce que le revenu moyen des premiers est inférieur à celui des seconds. Il faut prendre en compte de multiples dimensions qui conditionnent les capabilités de chacun. Le logement, l'accès aux soins, l'éducation, l'emploi, la justice sont des indicateurs dont les variables doivent s'ajuster selon que ces services sont payants ou non, que l'on peut y accéder ou pas.

En définitive, il convient de faire remarquer, conformément à tout ce qui précède, que la pauvreté avec les mêmes revenus n'a pas les mêmes conséquences et le même poids pour les populations de différentes régions. Même à l'intérieur d'un Etat, le poids de la pauvreté n'est pas le même en zone urbaine, rurale que dans les banlieues.

Cette dernière appréciation du prix Nobel requiert notre assentiment d'autant plus qu'il demeure incontestable et indubitable que la question de la pauvreté ne devrait pas se réduire à l'accès aux revenus, mais plutôt s'interroger sur l'accessibilité des populations aux infrastructures telles l'éducation, la santé, l'eau et l'assainissement. Il s'agit des facteurs non économiques que l'on pourrait qualifier de facteurs sociaux de base ou infrastructurels.

2.2. Les facteurs liés aux infrastructures de base

Les facteurs que nous qualifions de non économiques, parce que n'ayant pas un lien direct avec la question de revenus, sont constitués des infrastructures sociales de base nécessaires au développement d'un Etat. Ces dernières servent de socles pour une amélioration des conditions de vie des populations et, constituent des

indicateurs de mesure du niveau de progrès et de développement.

Procéder à une énumération exhaustive de ces éléments serait une gageure tant, demeurant nombreux, ils s'imbriquent les uns aux autres. Mais pour l'essentiel, nous mettrons l'accent sur les secteurs que nous jugeons importants et qui peuvent servir de tremplin pour une amorce du développement et de la lutte contre la pauvreté. Il s'agit de l'éducation, la santé, l'eau et l'assainissement.

-Les problématiques de l'éducation et de la santé

Il existe un consensus international pour dire que l'éducation est un élément très déterminant dans la lutte contre la pauvreté et conséquemment un facteur explicatif des retards des Etats dans l'amélioration de leurs conditions de vie.

Vue sous l'angle de déni de justice et de négation de l'idée de développement, la pauvreté, est selon l'organisation des nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), étroitement liée à l'idée de l'éducation car cette dernière est un moyen sûr pour assurer le bien-être des populations et de permettre un développement économique et social.

Il s'agit de la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement notamment la cible 3 de l'objectif 2 et la cible 4 de l'objectif 3 qui stipulent successivement que « donner à tous les enfants, garçons comme filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires » « éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaires et secondaires (…) et en tous les niveaux de l'enseignement en 2015 au plus tard ».

L'éducation demeure un facteur aggravant de la pauvreté, du fait que s'instruire et avoir un niveau de réflexion constitue un élément nécessaire au développement des villes et villages. Dans de nombreux Etats sous-développés, le clivage éducatif est assez poignant avec des taux records d'analphabétisme et d'illettrisme. La scolarisation des filles reste une énigme même si les injonctions de la Banque mondiale font que l'on assiste à une nette progression.

Les statistiques montrent que 133 millions de jeunes ne savent ni lire ni écrire, et 115 millions ne sont pas scolarisés. 100 millions d'autres enfants, pour diverses raisons, sont contraints de quitter l'école avant d'avoir appris à lire et écrire[8].

Ces statistiques sont, en majorité, perceptibles dans les pays en développement où l'écart pour l'accès à l'éducation est énorme. De nombreuses personnes dans les pays en développement ne terminent pas leur formation pour diverses raisons. L'objectif est d'arriver à une formation et une éducation pour tous et de qualité afin de générer des emplois et conséquemment des revenus. Aussi le chômage est une donnée implacable dans les sociétés en développement car avoir une formation et une éducation n'est pas synonyme d'emplois et d'activité.

Des efforts sont à consentir pour développer le secteur privé et permettre aux gouvernements d'aller vers une croissance économique pour créer des emplois.

Nonobstant le fait que des efforts tant nationaux qu'internationaux soient déployés et que le secteur soit

[8] Propos de Mme Carol Bellamy, Directrice générale du Fonds des Nations unies pour l'enfance lors de l'assemblée plénière le 8 octobre 2000.

en légère amélioration, les clivages restent sensiblement les mêmes surtout en zone rurale où les populations n'ont pas un accès à des infrastructures scolaires. Les salles de classe sont en manque et les enseignants sont déficitaires. Le nombre d'enfants dans les classes est pléthorique et le suivi n'est pas nécessairement de qualité. Ce secteur qualifié « de manque à gagner pour les Etats »[9] est de plus en plus en crise du fait des problèmes et des grèves à répétition.

Une orientation de la formation vers la formation professionnelle et l'organisation du secteur informel seraient d'un atout à la création d'emplois et au développement des initiatives privées.

Nous convenons, cependant, pour dire que le manque d'éducation est un facteur qui explique la pauvreté et qui l'aggrave. Les politiques doivent réfléchir à mettre en place des stratégies et des politiques pour apporter une réponse à l'analphabétisme et l'illettrisme. Mais l'on ne peut prétendre à l'éducation et à la formation sans un état de santé acceptable.

La santé a été définie dans les objectifs du millénaire pour le développement comme une piste consensuelle à la lutte contre la pauvreté. Il s'agit des objectifs 4, 5 et 6 respectivement sur la mortalité des enfants de moins de 5 ans, la santé maternelle, le VIH Sida, le paludisme et autres maladies. Malheureusement, sur les 50 pays les plus pauvres au monde, selon l'indice du développement humain, 33 sont en Afrique au sud du Sahara. De plus, 42 millions de personnes, dans le monde, sont atteintes du sida, dont 39 millions dans les pays en développement. Cette situation fait de l'Afrique la zone la plus rouge en

[9] Ce qui veut dire que le secteur de l'éducation n'est pas immédiatement profitable aux Etats qui injectent des fonds colossaux

termes de maladies et de pénurie d'infrastructures de santé.

Une société en proie à la maladie ne peut qu'observer ses productions baisser et ses revenus faiblir du fait de la non productivité. La maladie est donc un facteur de pauvreté au sein de la communauté et demeure un obstacle considérable à la croissance économique. Il faudrait « guérir la pauvreté en soignant les pauvres »[10].

Des efforts sont déployés au plan international pour lutter contre les pandémies avec des injections de fonds significatifs de la part des organisations internationales et des pays développés afin de faire de la santé publique, une réalité implacable. Il s'agit d'oeuvrer pour assurer à tous, garçons comme filles, vieux et vieilles, jeunes et moins jeunes, un état de santé satisfaisant, à travers l'accès aux médicaments et aux infrastructures sanitaires. En tout état de cause, les résultats ne sont pas en deçà des espérances mais beaucoup reste à faire et la multiplication des initiatives communautaires telles l'initiative de Bamako[11] permettront, à terme, aux populations, d'avoir accès à des médicaments à des coûts supportables.

---

[10] Cette expression est tirée du magazine Afrique nouveau des Nations Unies, Volume 16 numéro I, Avril 2002. Elle signifie un plaidoyer en faveur de l'augmentation des dépenses mondiales de santé en vue de créer les conditions pour un développement social car la pauvreté est la principale cause des maladies dans les pays sous-développés.

[11] L'initiative de Bamako a été lancée en 1988 en tant que politique de relance de la stratégie des soins primaires tout en renforçant l'équité d'accès aux soins.

Les écarts demeurent énormes en termes de carence d'infrastructures sanitaires et de personnels soignants. De plus, les médicaments et l'accès aux soins sont d'un coût inaccessible pour les populations surtout rurales ne disposant pas de ressources suffisantes. Une mauvaise santé ne permet pas une activité productrice, source de revenu et le traitement de la maladie mobilise des moyens qui peuvent conduire les ménages à s'endetter en les entraînant dans le cercle vicieux de la pauvreté ou à s'abandonner inexorablement à la mort.

Les maladies comme le paludisme, le sida frappent, entre autres, les pays africains, avec pour corollaire un taux de mortalité élevé. A ce rythme si rien n'est fait, le taux de la population diminuera et les forces productrices deviendront insuffisantes. La mortalité infantile et maternelle est aussi une autre variante à prendre en compte.

Le déficit d'infrastructures d'assainissement et la pénurie d'eau dans le monde sont un autre facteur de la paupérisation. Le rapport de l'Organisation Mondiale de la Santé de 2006 montre que 1,1 milliards de personnes, soit 17% de la population mondiale, n'ont pas accès à l'eau potable et 2,6 milliards soit 42% de la population mondiale, n'ont pas accès à un assainissement adéquat.

Ce déficit d'assainissement a des répercussions sur la santé des populations, la question de l'eau a inéluctablement un lien étroit avec celle de la santé. Des milliers de personnes souffrent, chaque jour, des maladies dues à un mauvais assainissement et à un manque d'eau potable à l'exemple des maladies diarrhéiques, du paludisme, des infections parasitaires intestinales et d'autres maladies causées par des insectes.

-Les questions liées à l'eau et l'assainissement

L'accès à l'eau demeure une urgence et une énigme pour les pays en développement. De nombreux pays ne

disposent pas de ressources en eau et des personnes meurent chaque jour du fait de la rareté de la ressource. L'on n'occultera pas les problèmes environnementaux causés par la pollution des cours d'eau et mers et le lien inexorable entre l'eau et l'assainissement. Assainir les quartiers pauvres permettra de créer des conditions de vie adéquates et de lutter, ipso facto, contre les maladies qui en découlent.

De plus, les populations dans les zones rurales paient 3 à 4 fois plus cher que les populations en zone urbaine pour avoir accès à l'eau. Ces populations défavorisées dans les quartiers précaires sont confrontées à un problème d'inefficience des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement due, entre autres, à l'occupation anarchique des sols, à l'extrême pauvreté des populations et à l'insuffisance des moyens financiers de la part des pouvoirs publics (UN Habitat, 2001). En effet, les quartiers précaires ou quartiers spontanés, établis sans aucune planification accusent un manque criard en voie de desserte. Ce sont généralement des quartiers densément peuplés et occupés de façon anarchique sans aucune planification préalable; Toute chose qui créé un imbroglio quant à la mise en place d'infrastructures.

Ce balayage des facteurs de la pauvreté qui précède a permis de faire montre des origines de la pauvreté. Car apporter une solution durable à ce problème passera par la connaissance suffisante de ses causes afin de définir des pistes. Mais il ne s'agit pas là des facteurs exhaustifs car d'autres éléments peuvent aussi bien expliquer la situation des pauvres.

En définitive, force est de reconnaître qu'aucun développement ne peut se faire sans une bonne gouvernance et avec une situation de corruption. Les facteurs ayant été mis en relief, importe-t-il, dès à présent, de définir les stratégies jugées opportunes pour sortir de la pauvreté.

Section 3
Les stratégies de lutte contre la pauvreté

Il existe une diversité de stratégies pour réduire, sinon éradiquer la pauvreté. Parmi ces stratégies pluridimensionnelles, nous retiendrons celles qui, par souci de parallélisme des formes, se posent comme une réponse aux facteurs évoqués ci-dessus.

Globalement, lutter contre la pauvreté passerait nécessairement par une création des richesses et un renforcement des infrastructures de base tels les secteurs éducatifs, de santé, d'eau et d'assainissement. Ces différents leviers qui servent à mesurer la pauvreté, qu'elle soit rurale et urbaine, ne doivent pas être pris isolement mais doivent constituer une synergie d'ensemble de tous les acteurs de la vie économique et sociale.

La nécessité de prétendre à des financements et à un développement a contraint bon nombre d'Etats africains à mettre en place des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté, préalables de la Banque mondiale pour bénéficier d'une aide internationale ou aspirer à un allégement de la dette des pays les moins avancés, dans le cadre de l'initiative des pays pauvres et très endettés (PPTE). Dès lors, l'ensemble des bailleurs de fonds a mobilisé des moyens humains et financiers considérables pour mettre en oeuvre et assurer le succès de cette initiative. Les programmes d'aide des différentes institutions ont d'abord été modifiés et rebaptisés pour inclure explicitement la lutte contre la pauvreté parmi leurs objectifs. De nouveaux principes ont été adoptés et les instruments ont été ajustés au cadre générique du

dispositif document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP)[12].

Nous convenons pour dire et par pur parallélisme des formes, que les Etats peuvent prétendre au développement et lutter contre la pauvreté que s'ils mettent en place des politiques et créent des conditions pour la génération de richesse et, d'autre part, de parvenir au renforcement de leurs capacités en matière d'infrastructures de base.

3.1. La création des richesses et la croissance économique, des stratégies classiques pour l'éradication de la pauvreté

La stratégie de création de richesses pour lutter contre la pauvreté en milieu urbain et rural doit reposer sur les secteurs qui peuvent être porteurs aux Etats, en termes de création d'emplois et de génération de revenus. Une alternative nouvelle peut être, devant la défaillance et l'impuissance de l'Etat à créer de l'emploi, de développer des initiatives pour faire du secteur privé le moteur nouveau pour booster les économies des pays constituant le tiers monde. Le secteur informel a un poids incontestable dans les économies des pays en développement, leur organisation serait d'un atout quant à la création des richesses et la prise en compte, par les populations, de leur développement. Un développement des petites et moyennes entreprises et leur organisation pourraient être une piste pour soulager les Etats sous-développés frappés de dépérissement.

Il est de notoriété publique que les pays africains ne constituent pas les territoires privilégiés par

[12] Le document stratégique de lutte contre la pauvreté est appelé, dans d'autres Etats, cadre stratégique de lutte contre la pauvreté. C'est un document définissant les principaux axes à suivre pour atteindre l'objectif du développement

l'investissement direct étranger. L'Afrique se trouve marginalisée dans le commerce mondial et représente qu'un insignifiant pourcentage dans les flux générés par les investissements étrangers. Cela s'explique par le fait que le climat d'investissement n'est pas favorable avec un continent très enclavé et manquant d'infrastructures pour le transport des marchandises et un réseau interconnecté. De plus, elle demeure la zone conflictuelle la plus rouge du monde, toute chose qui créé des situations d'instabilités et le manque de confiance de la part des investisseurs étrangers. D'où une réticence des investisseurs à injecter des revenus pour le développement des activités lucratives dans un espace de plus en plus dangereux et peu attractif, avec un marché très exigu, qui s'explique par le faible pouvoir d'achat des populations dont plus de la moitié vit avec moins d'un dollar par jour.

La lecture de ces paramètres devrait permettre aux Etats d'édicter, sur le plan juridique, des normes d'investissement assez souple qui soit bénéfiques pour les investisseurs; Toute chose qui favorise la mise sur pied d'entreprises qui soient génératrices d'emploi et de revenus.

Le développement agricole devrait permettre de générer des richesses et des biens qui serviront à éradiquer la famine et à favoriser l'autosuffisance alimentaire. Les années passées ont vu le continent africain ébranlé par des famines dues à des invasions acridiennes et à l'avancée de la sécheresse. Les paysans locaux gagneraient à être organisés et à bénéficier d'un appui matériel et financier tant national qu'international et d'arriver, à terme, à une modernisation de l'agriculture laquelle augmenterait le taux de production et conséquemment les revenus. Les surplus de la

production pourraient être utilisés à l'exportation qui générera des revenus pour le financement des biens de nécessité et pour les besoins vitaux de base.

Il est donc impérieux d'arriver à une transformation des produits sur place avec la mise sur pied des entreprises qui favoriseront de l'emploi pour les jeunes. L'objectif étant de limiter la dépendance extérieure et réduire considérablement les dépenses liées à l'importation des matériels et biens. La diversification de l'agriculture s'avère nécessaire afin d'éviter de faire dépendre les Etats du seul secteur de matières premières, les confinant dans un rôle de producteur et d'exportateur de ces matières dont le prix est tributaire des exigences internationales et de la confrontation entre l'offre et la demande. Les Etats doivent, certes, maintenir leurs places là où ils disposent des avantages comparatifs mais s'ouvrir aussi à d'autres domaines qui peuvent être sources de croissance et d'amélioration des conditions de vie.

Le développement de la pêche, de l'élevage, des mines, de l'artisanat, du tourisme sont des secteurs vitaux aussi bien pour les pays sous-développés eux-mêmes que pour les pays développés. Secteurs porteurs de revenus, ils pourront d'avantage être rentables si une réelle organisation est faite autour de ces questions.

Cette stratégie dite classique, qui voudrait que la création de richesse favorise la croissance économique qui est un élément de lutte contre la pauvreté, doit être relativisée car la croissance économique n'est pas gage de développement économique et de réduction des écarts sociaux. L'on doit surtout mettre l'accent sur la dimension liée aux infrastructures car la croissance économique peut ne pas engendrer le renforcement des capacités en infrastructures des populations. Mesurer le niveau de développement et donc de lutte contre la

pauvreté reviendrait à prendre en compte les dimensions liées à l'accès à la santé, l'éducation, l'eau et l'assainissement.

3. 2. Le renforcement des infrastructures de base, une nécessité incontournable pour le développement et la réduction des écarts

Il convient de faire remarquer qu'aucun développement ne peut se faire sans, à la base, des infrastructures de tous ordres. Il peut s'agir des infrastructures routières, sanitaires, éducatives, entre autres. Ces infrastructures constituent le moteur pour l'amorce du développement. Mais nous ne prendrons en compte que les infrastructures sanitaires et éducatives, et celles liées à l'eau et l'assainissement.

La question de l'éducation a depuis toujours fait l'objet d'un consensus de la communauté internationale, du fait qu'elle demeure un élément vital pour l'amélioration des conditions de vie des populations. L'UNESCO a déployé des moyens colossaux pour réduire le taux élevé d'enfants et d'adultes n'ayant pas accès à un système d'éducation, consciente que l'illettrisme et l'analphabétisme sont des situations qui exacerbent la pauvreté et la confinent dans une situation difficile à résorber.

Les écarts au niveau de l'accès aux infrastructures sanitaires et le manque criard de capacités sanitaires et de personnels soignants ont contraint les institutions internationales et les Etats à injecter des fonds aussi importants pour développer le secteur. Des initiatives ont été mises sur pied avec des résultats positifs constatés mais qui demeurent largement insignifiants au regard des dommages causés par les maladies sur la vie des populations surtout dans les zones rurales. Des efforts

énormes restent à faire si l'on ne voudrait pas voir une partie de la planète décimée du fait de la faiblesse de revenus dans l'accès aux médicaments et autres nécessités sanitaires.

L'accès à l'eau et à l'assainissement est aussi un élément d'une urgence sans précédent car de nombreuses personnes dans le monde meurent chaque jour du manque d'eau potable et les conditions de vie déplorables des populations causent des conséquences sur la santé des populations. Lutter contre les problèmes d'assainissement reviendrait implicitement à solutionner et à prévenir les maladies liées aux eaux usées et vannes. Il s'agit essentiellement des maladies liées à la diarrhée, du paludisme, entre autres.

On comprend, dès lors, que ces différents facteurs ont des liens logiques et s'imbriquent les uns aux autres. Il est donc important de les appréhender dans un esprit global, mais nous nous appesantirions, de prime abord, sur la nécessité que revêtent les infrastructures éducatives et sanitaires pour le développement et ensuite, sur la nécessité des infrastructures liées à l'eau et l'assainissement.

3.3. Les infrastructures éducatives et sanitaires

L'éducation constitue un pilier incontournable pour le développement des pays présentant de grands retards. Une société confrontée à un manque ou une faiblesse d'éducation ne peut disposer de connaissances variées pour l'exercice de certaines activités.

C'est pourquoi l'UNESCO a adopté une stratégie d'éducation pour tous (EPT) avec des variantes formelles et non formelles. L'éradication de la pauvreté, selon l'institution, devrait être mise en parallèle avec ces deux

paramètres, l'éducation non formelle (ENF) et l'éducation formelle (EF)[13]. Les statistiques de l'institution montrent que l'ENF a permis l'alphabétisation et l'acquisition de compétences dans la vie courante, de millions d'enfants, adolescents et adultes, ignorés et insuffisamment pris en charge par le secteur formel. Toute chose qui a permis de satisfaire les besoins en matière d'apprentissage des populations marginalisées. Cette stratégie offre la possibilité aux personnes ayant abandonné l'école de faire leur réintégration dans le cursus formel, le système étant constitué d'une gamme de programme assez diversifiée.

Cette situation a l'avantage d'extirper la jeunesse du banditisme, de la drogue, de la mendicité et du phénomène des enfants de rue, avec toutes les conséquences que cela comporte. Car l'échec à l'école créé une situation d'oisiveté d'autant plus que les jeunes ne pourront pas prétendre à un emploi du fait de leur non qualification. Accorder l'éducation à tous, serait une solution, pour ne pas dire une panacée à ces nombreux maux qui gangrènent la société et aiderait, à coup sûr, à lutter contre les dérives sociales, qui demeurent les corollaires de la pauvreté.

C'est la raison pour laquelle la majorité des programmes d'ENF de l'UNESCO associent l'alphabétisation à diverses initiatives en faveur du développement comme l'éducation sanitaire, notamment en matière de reproduction, l'information juridique, la formation à des activités créatrices de revenus, l'initiation à la création d'entreprise et au micro crédit, sans oublier la vulgarisation scientifique et les applications des technologies de l'information et de la communication

[13] Voir le site de l'UNESCO www.portal.unesco.org et le rapport de suivi 2005 sur l'éducation pour tous

correspondant aux besoins et aux aspirations des communautés locales.

L'importance de l'éducation pour le développement a poussé à une multitude de rencontres internationales pour mettre en place des stratégies idoines à cet effet. C'est ainsi qu'en 1990, 155 gouvernements réunis à Jomtien en Thaïlande ont pris l'engagement, tout en replaçant l'éducation au coeur des débats, de mettre tous les moyens en œuvre pour que tous les peuples aient accès à l'éducation primaire d'ici 2000. En 1995, lors du sommet des Nations Unies pour le développement social de Copenhague, les gouvernements font de l'éducation primaire universelle un objectif-clé du développement humain d'ici 2015. En 1999, les ministres africains de l'éducation réunis à Johannesburg ont adopté un cadre d'action « l'Education pour la renaissance de l'Afrique au XXIe siècle », convaincus que «L'enseignement est la condition sine qua non pour autonomiser les peuples d'Afrique afin qu'ils puissent participer à l'économie mondiale du XXIe siècle ». En 2000, les participants du forum mondial sur l'éducation de Dakar, déclarent que l'éducation doit être mise à la disposition de tous les peuples du continent, et affirment que d'ici 2015, tous les enfants doivent pouvoir suivre et terminer un cycle d'éducation primaire.

On peut donc dire, au regard de cette diplomatie préventive[14], que le consensus existe sur la place et le rôle de l'éducation dans le développement des pays et qu'elle

[14] La diplomatie préventive s'entend des actions mises en œuvre, de concert entre les Etats et les acteurs de la société civile et les institutions internationales, pour prévenir des situations à l'occasion de grands forums et rencontres

se pose comme « un droit fondamental de la personne humaine et comme la clé du développement durable».

La question que l'on se pose est de savoir pourquoi les dates de réalisation des objectifs, qui sont les mêmes dans tous les sommets, sont sans cesse reculées et les objectifs jamais atteints? Quels sont donc les obstacles auxquels l'éducation est confrontée?

Il serait difficile de répondre à cette question mais nous sommes d'accord pour dire que tous les gouvernements sont en osmose pour faire, de l'accès à l'éducation pour tous, la condition sine qua non du développement social.

Mais des problèmes subsistent et sont d'ordre infrastructurels. Le nombre d'écoles et de classe est insuffisant et le personnel enseignant, de plus en plus, en voie de disparition. Le problème de l'éducation est lié aux manques de revenus car l'école et les matériels de travail coûtent chers. Se pose aussi le problème de la qualité de l'enseignement, car faire de l'accès à l'éducation primaire pour tous est certes significatif, mais il ne faudrait pas la limiter à ce seul niveau. Ce projet « fast track »est préjudiciable aux Etats du fait que le supérieur n'est pas fondamentalement une préoccupation internationale des bailleurs de fonds.

Un renforcement de ces infrastructures s'impose et une réelle politique d'orientation vers des formations courtes et professionnelles permettra aux Etats concernés de disposer de compétences.

L'accès à la santé est un facteur déterminant pour le développement social, la croissance économique et la lutte contre la pauvreté. La mauvaise santé est privative, pour les pays, de ressources humaines et le coût exorbitant des maladies réduit la croissance économique

et limite les ressources accordées à la santé publique. Les ressources peu suffisantes dont disposent les Etats pour financer ce secteur vital devraient aider à réfléchir autour de palliatifs pour mobiliser des ressources complémentaires afin de viabiliser et pérenniser les investissements consentis en faveur de la santé.

L'initiative de Bamako et plus généralement la stratégie de participation des usagers qui s'est implantée au cours des 10 dernières années, a permis de renforcer la crédibilité de l'offre de soins, en particulier, avec la création de structures privées non commerciales assurant des soins de santé primaire. Le Mali et la Côte d'Ivoire illustrent fort bien ce mouvement avec les centres de santé communautaire dont le bilan affiché est globalement positif, surtout en termes de faiblesse de coûts liés aux médicaments.

Cependant cette approche a atteint ses limites pour une population qui reste peu solvable dans des économies où les échanges sont faiblement monétarisés. L'amélioration de la qualité de service qui devait aller de pair avec le principe du paiement des services de santé n'est pas toujours perceptible du fait que tous ne sont pas favorables aux services de santé communautaires. La tarification des services, même avec la mise en place d'une grille de tarifs prenant en compte certaines priorités socio sanitaires, reste particulièrement discriminante. Elle ne facilite pas la recherche d'une solidarité entre les usagers et ne permet pas l'accès pour les plus démunis. Ainsi la fréquentation des services de santé reste limitée et rien n'indique une amélioration notable de l'état de santé des populations. Peut-être faudrait-il réfléchir à mieux organiser la médecine traditionnelle qui est une réalité dans les Etats à faible niveau de développement, d'autant plus que certaines

catégories de populations n'ont pas confiance aux systèmes de soins modernes et ne jurent que par la médecine traditionnelle, qui montre des résultats de plus en plus encourageants.

Pour améliorer la fréquentation des services de santé, les Etats, avec l'appui des partenaires du développement, doivent chercher à développer différentes formes d'assurance santé. Le pouvoir de négociation donné à un tiers payant devrait être un facteur d'amélioration de la qualité de service.

Le développement du mouvement mutualiste doit largement contribuer à l'amélioration de l'accès aux soins de santé. Après une décennie d'expériences, la population couverte reste peu nombreuse même si l'idée de la mutualité est maintenant largement diffusée au sein de groupes socioprofessionnels, des communautés et des responsables des pouvoirs publics. Certains bailleurs, comme l'Union européenne, ont mis en place des lignes de crédits au ministère de la Santé sur des fonds de contrepartie pour financer en priorité les médicaments pour les services de santé. Cette mesure n'a pas toujours eu l'efficacité escomptée en particulier dans les pays où les circuits d'approvisionnement sont déficients mais aussi dans les pays où les institutions sont mal gérées.

Pour favoriser l'accès aux soins aux plus démunis, encore faudrait-il financer l'accès aux services sanitaires et la création de services de santé adaptés aux besoins spécifiques des populations exclues. De toute façon, les faibles moyens dont disposent les pays en développement impliquent de rationner les services de santé en offrant au minimum ceux qui répondent aux besoins vitaux. Le discours sur la médecine à plusieurs vitesses peut nuire à l'amélioration du niveau de santé des populations les plus démunies. La santé est un bien

public, mais les services médicaux s'inscrivent largement dans la sphère marchande. L'inégalité est présente au même titre que celle qui existe sur l'ensemble des biens et services. Il appartient aux pays, en fonction de leurs revenus, de développer des stratégies dans ce sens.

Dans de nombreux pays moins avancés (PMA), la gratuité des soins devrait être affichée comme un élément de la politique de santé pour permettre l'accès aux soins des plus démunis. Plutôt que de simplement permettre l'accès aux services de santé, il peut être plus efficient de concevoir des services de santé adaptés aux besoins spécifiques des populations les plus démunies. Le financement de ces services peut s'envisager de façon variée en fonction du système fiscal, du système d'assurance sociale ou de l'expression des solidarités traditionnelles.

Au regard de ce qui précède, l'on comprend aisément que lutter contre la pauvreté par la santé reviendrait à renforcer les capacités en matière sanitaires par la construction d'infrastructures sanitaires et la formation de personnels soignants, qui de plus en plus sont en nombre limité. Il y a une balance défavorable entre le nombre de médecins et de personnels soignants et la demande de soins des populations.

Cette stratégie permettra de lutter contre le problème de l'éloignement des populations qui sont obligées de faire des kilomètres pour avoir accès à un service de santé. Des stratégies adaptées aux plus démunies devront être un élément pour faire de l'accès aux soins une réalité pour tous.

Les pays développés ont atteint leur niveau de développement avec des stratégies d'accès aux services de santé pour tous. Même s'il ne demeure pas sans

reproche, avec quelques balbutiements, le système de santé des pays développés est nettement plus avantageux et favorise des gratuités de soins ou des prises en charge significatives.

L'accès aux infrastructures d'eau et d'assainissement est une toute autre variante à prendre en compte dans la construction d'un cadre approprié pour mettre les Etats sur les rails du développement et de la lutte contre la pauvreté.

3.4. Les infrastructures liées à l'eau et l'assainissement

Le capital naturel qui contribue à renforcer le capital humain est un élément important de la croissance à long terme et de l'amélioration du cadre de vie. Il existe un lien étroit entre la question de l'eau et l'assainissement et la lutte contre la pauvreté. Cette équation a été soulevée par la commission du développement durable des Nations Unies lors de ses 16e et 17 séances sur « la lutte contre la pauvreté, élément clé du développement durable »[15]

Il ressort de cette rencontre que l'accès à l'eau salubre constitue un élément clé du développement durable, un indicateur dans l'amélioration de la santé des pauvres et une diminution du coût lié au manque à gagner dû aux absences répétées du personnel. Richard Jolly[16] souligne, à juste titre, que la moitié des pauvres du monde était victime de maladies transmises par l'eau. C'est dans ce même ordre d'idée qu'aborde la présidente du

[15] La commission du développement durable des nations unies a établi le lien entre la lutte contre la pauvreté et le développement durable 27 avril 2004, lors du dialogue interactif de la Commission du développement durable. Voir le site www.un.org

[16] Il est professeur à l'Institut des études en développement, Université de Sussex au Royaume-Uni et son intervention s'inscrit dans ce dialogue interactif sur le développement durable

partenariat mondial pour l'eau, Mme Margaret Catley-Carlson [17]« la gestion intégrée des ressources en eau était extrêmement importante. Il faut également améliorer leurs conditions de vie afin d'augmenter le pouvoir d'achat des pauvres ». Et d'ajouter « qu'il existe une équation simple: 17% de l'agriculture sont irriguées, cela produit 40% de l'alimentation et utilise 80% de l'eau. Les pays les plus riches bénéficient de cette production. Face à ce constat, il est urgent d'améliorer les systèmes agricoles des pays pauvres si l'on veut avoir un impact sur leurs populations. En outre, développer l'accès à l'eau salubre signifie améliorer la santé des pauvres et réduire les coûts liés au manque à gagner en matière d'heures de travail manquées ».

La priorité devrait être d'améliorer les conditions de vie des populations habitant dans les taudis et les zones rurales difficilement praticables. Car apporter une réponse aux problèmes d'assainissement, équivaut à œuvrer à éviter des dépenses supplémentaires pour le financement des besoins de santé et des maladies qui résultent du déficit d'assainissement.

L'évitement du gaspillage de l'eau passe par le recyclage de l'eau et sa réutilisation dans d'autres domaines tels l'agriculture. Se trouve posée la question de la mise en valeur des eaux usées aux fins d'activités productives. Les eaux usées ne sont pas seulement des facteurs négatifs mais sont sources de richesse pour autant que des stratégies idoines soient mises en place à cet effet.

Il faudrait, en effet, engager les pauvres à participer à des discussions portant sur leurs besoins en eau par le biais de la décentralisation administrative. Les gouvernements

[17] Elle est Présidente du Partenariat mondial pour l'eau, voir le communiqué de presse de la commission du développement durable du 27 avril 2004

doivent s'engager à faire en sorte que l'accès à l'eau soit en pratique reconnu « comme un droit fondamental des personnes »[18].

Lutter contre le déficit d'assainissement serait une solution contre les impacts négatifs de l'urbanisation sur les ressources naturelles et sur l'environnement. Il s'agit d'un débat sur la mise en place des technologies nouvelles, contrastant avec les technologies classiques en matière de gestion des eaux usées, adaptées aux spécificités et besoins des zones pauvres et enclavées. Ces technologies non conventionnelles ont un fort avantage en termes de coût car elles sont facilement à la portée des populations des zones défavorisées.

[18] Voir les rapports du conseil européen du droit de l'environnement et l'académie de l'eau de France; également le sommet mondial sur le développement durable à Johannesburg en 2002, et le protocole sur l'eau et la santé à Londres en 1999

Chapitre 3
Les freins ou limites à la réalisation totale des OMD

Les Objectifs du Millénaire pour le Développement, ont connu des limites quant à leur avancée, limites qui pour le moment continuent d'anéantir les efforts des pays africains. Parmi ces obstacles, il convient de citer :

Section 1
Les Coûts de mise en œuvre des OMD

Pour ne pas nous perdre dans des considérations générales, nous avons retenu l'exemple du Bénin.[19] Dans ce dernier pays, en effet, le coût total de réalisation des cibles des Objectifs du Millénaire pour le Développement d'ici 2015, dans les huit secteurs retenus (agriculture et lutte contre la faim, genre, éducation, santé, énergie, eau et assainissement, et transports) est de l'ordre de 5 782,320 milliards FCFA (8 260 millions US $). Deux types de coût sont distingués, à savoir les coûts en capital et celui des charges récurrentes. En effet, les coûts en capital (infrastructures, formation, etc.) représentent en moyenne 47% des coûts globaux contre 53% pour les coûts récurrents (y compris les coûts d'entretien des investissements existants).

Le coût par tête d'habitant pour atteindre ces OMD va de 48 621 FCFA (69 US $) en 2007 à 98 525 FCFA (141 US $) en 2015, soit en moyenne 72 066 FCFA (103US $) par an sur la période 2007 à 2015

[19]Les données exploitées ici sont tirées de la Revue 2010 sur les OMD, élaborée par le gouvernement du Bénin.

[20] Les coûts des OMD calculés ne prennent pas en compte les charges des autres Ministères et Institutions de l'Etat dont les charges sont incluses dans le CDMT de la SCRP 2007-2009.

L'analyse des résultats par secteur, montre que l'éducation et la santé absorbent la plus grande partie des ressources nécessaires pour assurer la réalisation des OMD. En effet, ils nécessitent des interventions dont les coûts représentent respectivement 23% et 21%du coût total. Ceci justifie l'importance des efforts qui restent à fournir dans ces secteurs pour atteindre leurs cibles en 2015. Les infrastructures de transport (17%), l'agriculture (16%) et l'énergie (13%) représentent le second groupe d'investissement important en matière de coût

-Scénario de « Gleneagles » et accroissement de l'APD pour le financement des OMD

Pour la réalisation du « scénario Gleneagles » dans l'optique de mesurer les efforts de financement additionnels permettant le passage d'échelle des investissements nécessaires pour réaliser les OMD en 2015, les besoins d'investissement complémentaires ont été déterminés sur la base d'un exercice participatif (Gouvernement, IBWs, Autres partenaires bilatéraux, SNU). En particulier, les travaux sur les implications macroéconomiques ont été effectués par les services du FMI et validés au cours d'un séminaire national tenu le 23 septembre 2008.

-Scénario Gleneagles et scénario de référence [21]:

Les flux d'aide pour le Bénin découlant des engagements de Gleneagles se situent autour de $ 593 millions US en moyenne annuelle sur les trois prochaines années. Pour le Bénin, l'engagement de Gleneagles implique un doublement de l'aide d'ici 2010 et son maintien au même niveau nominal de 85 dollars par habitant par la suite. Les apports d'aide représentaient 5,9 % du PIB en 2007,

[21] Le scénario de référence est celui du Programme économique et financier avec le FMI

soit 42 dollars par personne (voir Tableau 9)[22]. Pour arriver à 85 dollars par personne d'ici 2010, l'aide devrait augmenter régulièrement pour s'établir à 7,7 % du PIB d'ici 2010 et atteindre en moyenne 7,5 % du PIB par an entre 2011 et 2015. Par rapport aux projections actuelles du scénario de référence, cela signifie un surcroît d'aide moyen de 2,4 % du PIB par an en 2008-10 (1,1% en 2008, 2,4 % en 2009 et 3,8 % en 2010) et de 2,0 % du PIB par an en 2011-2014.

Dans le cadre du scénario de Gleneagles, les besoins de dépenses supplémentaires pour la réalisation des OMD ont été estimés à $ 445 millions US en moyenne annuelle, soit près de 22% des dépenses publiques prévisionnelles de base dans le CDMT actuel. Les ressources se répartissent comme suit :

-Infrastructures socio-économiques de base : 41% dont Energie (20%), Eau-assainissement (9%) et Transport (12%)

-Agriculture et lutte contre la faim : 23%

-Santé : 22%

-Education : 9%

-Genre : 1%

-Appui au système statistique national : 2%.

Ces dépenses additionnelles représentent en moyenne $ US 54 par tête d'habitant et leur impact sur le Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT), malgré la prise en

[22] Les statistiques sur les flux d'aide du Tableau texte 1 se réfèrent au total des aides publiques au développement (APD) selon la définition de l'OCDE; c'est-à-dire, les dons ou prêts qui ont un élément don d'au moins 25 pourcent. Cela diffère des données utilisées dans la Figure 1 qui incluent uniquement les dons budgétisés.

compte des engagements de Gleneagles reste significatif. Ainsi, le besoin de financement résiduel projeté se situerait en moyenne à $ 461 US millions chaque année sur la période 2008-2010. Un tel surcroît d'aide, conjugué à des promesses d'aide déjà élevées, aura probablement des répercussions macroéconomiques considérables. Une évaluation de ces conséquences macroéconomiques s'impose pour deux raisons :

-une hausse des dépenses consacrées aux biens non échangeables pourrait peser lourdement sur les capacités d'absorption déjà limitées, avec pour effet des tensions inflationnistes ;

-et une appréciation correspondante du taux de change réel, qui pourrait affaiblir davantage la compétitivité extérieure ; dans la mesure où les apports d'aide passent par le budget de l'État, ils pourraient aussi mettre à rude épreuve la capacité administrative de gérer un surcroît d'investissements publics et donc réduire la qualité des dépenses publiques financées par l'aide.

En définitive, le Bénin consacre très peu de ressources à la santé. Dans leur rapport *Analyse de la situation de la planification familiale au Bénin*, Gabriel Gbedjissokpa et Francine Josette Nicoue notent ce qui suit : « L'insuffisance de ressources pour assurer efficacement le financement des activités de PF. Les prévisions en ce qui concerne le budget de la santé n'ont pas encore atteint la norme de 15% du budget national recommandée par l'OMS et entériné par le sommet des chefs d'Etats à Abuja en 2004. En 2007, il était de 8% »[23].

Il remarquer que ce problème n'est pas spécifique au Bénin. Jean Lenay, fait le même constat à propos de la

[23] Gabriel Gbedjissokpa et Francine Josette Nicoue, *Analyse de la situation de la planification familiale au Bénin*, Cotonou, Ministère de la Santé (DESME), 2011

Mauritanie, « au niveau politique, on ne constate pas d'engagement significatif des responsables vis-à-vis de la santé...la gestion du secteur est défaillante : l'allocation des ressources ne correspond pas aux besoins prioritaires ». A ce jour, la part du budget consacré à la santé ne représente que 3,7%. Dans cette portion, seulement 5% sont affectés à la santé de la reproduction qui est au cœur de la CIPD. Et pourtant, les Etats africains s'étaient engagés, dans la déclaration d'Abudja, en 2001, à consacrer 15% de leurs budgets à la santé.

Ce constat appelle cette deuxième conclusion selon laquelle la Mauritanie ne peut relever le défi de son développement économique et social sans un investissement massif dans le domaine de la santé. Il ne s'agit pas seulement de réduire la forte dépendance vis-à-vis des financements extérieurs (de l'ordre de 20% pour la période 2000-2006), mais aussi et surtout de renforcer le niveau des dépenses publiques consacrées à la santé.

Section 2
Aides publiques au développement reçues en proportion du PIB

Bien que le montant nominal de l'aide publique au développement évolue à la hausse pour le Bénin au cours de la décennie 90, on observe à partir des années 2000 une rationalisation de l'aide marquée par une diminution de son volume, la proportion des aides publiques au développement en proportion du PIB oscillant autour du seuil des 20% du PIB.

En effet, d'un niveau de 10% dans les années 90, le ratio APD sur le PIB est passé de 36,4% en 2000 à 19,8% en 2008 en raison du fait qu'entre les années 2000 et 2008, les APD ont été multipliées par 3 alors que le PIB au cours de la même période a été multiplié par 5. Le montant des APD est passé de 238 millions de dollars US en 2000 à 641 millions de dollars US en 2008. Les secteurs de concentration de l'aide sont principalement le transport (18,1%), le développement social (14,9%), la santé (14,6%), l'administration du développement (11%), la mise en valeur des ressources humaines (10,7%).

-Service de la dette en proportion aux exportations des biens et services

L'une des conséquences du déséquilibre enregistré par l'économie béninoise dans les années 1980 est le poids du service de la dette qui absorbe une part importante des recettes d'exportation. Avec la relance de l'économie à la suite des réformes engagées après les années 1990 ce ratio a enregistré une amélioration notable passant de 20% du PIB à un niveau de 2,5% du PIB en 2008, le seuil soutenable recommandé étant de 3%. Cette baisse observée au niveau de ce ratio permet de dégager des

ressources pour financer les investissements pouvant contribuer à l'atteinte des OMD.

Les causes immédiates de la baisse progressive du montant de l'aide extérieure sont la nouvelle redistribution des priorités des PTF qui prennent en compte, dans leur politique d'assistance, les pays de l'Est venus (ou revenus) à économie libérale, l'exigence de résultats exprimée par les contribuables des pays donateurs.

Les causes sous-jacentes sont les intérêts économiques et d'influence politique plus marqués en faveur des nouveaux partenaires sans liens coloniaux, les détournements de deniers publics mis en exergue par les médias.

Sur le plan structurel, les causes sont la liaison toujours obligée entre l'aide et les intérêts du donateur, le respect des aires d'intervention des PTF, l'idéologie dominant, dans les échanges internationaux, les bienfaits du marché et le "donnant-donnant" des négociations internationales24.

Quant aux difficultés d'absorption de l'aide extérieure, elles sont dues à (i) la non maîtrise des procédures des partenaires financiers par les gestionnaires des programmes, la lenteur dans l'obtention de l'avis de non objection du partenaire financier, due bien souvent à la non formulation à temps ni dans les bonnes formes des

[24] Les accords de commerce sont peu favorables aux pays en développement tandis que la Déclaration de Doha de l'OMC (2001), visant à donner une certaine priorité aux intérêts des pays en développement, n'a pas eu de suites pratiques, même pour l'accès aux médicaments génériques. Par ailleurs, la mise en œuvre de l'accord de commerce entre les Etats de la Communauté économique africaine (1991) a été très lente

requêtes. Cette situation est aggravée par une cause sous-jacente spécifique, à savoir la mauvaise gestion des programmes financés par les partenaires au développement eux-mêmes.

Sur le plan structurel, il s'agit de : le manque de capacité de gestion des responsables chargés du management des projets et programmes, car les critères de compétence et de capacité ne sont pas les plus déterminants dans leur choix), la connaissance et le recyclage insuffisants sur les procédures des partenaires financiers, la grande diversité et la complexité des procédures.

A partir des années 2000, on observe une rationalisation de l'aide marquée par une diminution de son volume. Son niveau en proportion du PIB oscillant autour du seuil des 20% du PIB.

La seule contrainte majeure pour l'atteinte de l'OMD 8 est la mobilisation de l'APD pour le financement du gap pour les besoins de financement des OMD évalué à 12% du PIB, soit un besoin de financement de 280,4 milliards FCFA en moyenne annuelle sur la période 2007-2015. Cela constitue actuellement un défi majeur, étant donné que l'un des canaux de transmission de la crise financière et économique mondiale aux pays Africains au Sud du Sahara est le flux des ressources extérieures dont l'APD.

Cependant, il ne faut occulter l'absence d'une politique commerciale pour réguler les flux d'échanges entre le Bénin et le reste du monde.

Par ailleurs, on peut évoquer comme contrainte majeure à l'atteinte des OMD, le déficit de capacités des acteurs. Il s'agit de déficit de capacités de mise en œuvre des politiques/programme de développement notamment dans leurs aspects de planification, de programmation,

de budgétisation et de suivi-évaluation. Ces déficits ont pour conséquence la faiblesse de l'absorption des dépenses publiques. En effet, les investissements dans les secteurs prioritaires des OMD ont enregistré des accroissements significatifs entre les deux périodes couvertes par les SRP I et II. Ceci témoigne de l'existence d'un potentiel d'allocation de ressources en faveur de ces secteurs. Toutefois, des difficultés techniques limitent encore ce potentiel d'allocation des dépenses publiques au Bénin ; elles se posent aussi bien en termes de disponibilité des ressources humaines qualifiées que de motivation et d'instauration d'un bon environnement. A cela il faut ajouter le renforcement de la qualité de la gouvernance qui constitue un préalable indispensable à l'atteinte des OMD.

Les analyses précédentes ont montré à quel point les progrès vers les cibles liées aux OMD sont lents. Les causes de cette lente progression proviennent, pour l'essentiel, de l'insuffisance et de la qualité de la croissance économique générée, les problèmes de gouvernance (économique et administrative surtout), avec comme corollaire la persistance de la pauvreté. Ces problèmes de gouvernance sont à l'origine de la mauvaise affectation des ressources budgétaires et leur inefficace utilisation, doublée d'une faible capacité de mobilisation. La conséquence en est que les besoins nécessaires pour assurer un progrès accélérés vers les OMD en 2015 sont encore à un niveau relativement élevé, en dépit des potentialités dont le pays dispose. Aujourd'hui, la satisfaction de ces besoins restent contrainte par l'insuffisances des ressources et la faiblesse des capacités des acteurs nationaux à planifier, et surtout à mettre en oeuvre et à suivre les politiques publiques dans la perspective de la réalisation des OMD.

A ces défis, il faut ajouter aujourd'hui les effets néfastes des crises alimentaires, énergétiques, financières et économiques et des changements climatiques qui ont commencé déjà par impacter l'atteinte des OMD au Bénin. Cela appelle une nouvelle organisation et un besoin additionnel de financement.

L'Initiative du Système des Nations Unies visant à faire le point à mi-parcours et partant à renforcer l'assistance de la communauté internationale en faveur des OMD en Afrique constitue une opportunité à saisir pour répondre aux nombreux défis. Pour le Bénin, il représente un mécanisme approprié pour améliorer la mobilisation des ressources nécessaires à la réalisation des investissements dans les secteurs vitaux pour la croissance et le développement humain. Dans le cadre de l'engagement de Gleneagles, les besoins de dépenses supplémentaires pour la réalisation des OMD ont été estimés à $ 445 millions US en moyenne annuelle, soit près de 22% des dépenses publiques prévisionnelles de base dans le CDMT actuel. Pour que le Bénin puisse mieux profiter de cette opportunité et en réponse aux nombreux contraintes et défis identifiés, il est souhaitable que la communauté internationale et les partenaires techniques et financiers accompagnent le Gouvernement dans la mobilisation des ressources financières. Si les ressources attendues sont mobilisées, les actions prioritaires à engager pourraient s'inscrire selon trois axes :

-Le développement des capacités de l'administration publique en matière de programmation, d'exécution et de suivi-évaluation des projets et programmes de développement en vue de l'amélioration de la gestion des dépenses publiques.

-Un effort additionnel dans l'actualisation et l'alignement des stratégies sectorielles sur les OMD (interventions,

ambition, calendrier…). Cette activité devrait conduire au recadrage des budgets programmes et des cadres de dépenses à moyen terme en intégrant l'ensemble des besoins OMD pour en faire de véritables instruments de programmation axés sur les résultats.

-La mise en place et l'opérationnalisation d'un système de suivi-évaluation axé sur les résultats. Il est utile que les Ministères sectoriels soient assujettis à une lettre de mission qui les oblige à se doter d'un système de suivi et de reddition de compte fonctionnel et efficace dans la perspective d'une planification basée sur les résultats. Cette lettre de mission, prenant la stratégie sectorielle comme point d'ancrage, doit être de nature à engager les autorités ministérielles à un haut niveau (Ministre, Directeur de Cabinet, Secrétaire Général).

Dans leur rapport précité, Gabriel Gbedjissokpa et Francine Josette Nicoue écrivent : « il faut aussi remarquer que les différents partenaires ne se regroupent pas en pool de financement maîtrisable par l'Etat mais agissent plutôt de façon disparate. Outre ce problème, il importe de relever également l'insuffisante compilation des données sur les financements mobilisés par les différents autres intervenants pour une analyse globale des ressources et l'appréciation de leur efficiente. Une telle situation explique l'insuffisante de la coordination de l'ensemble des interventions en matière de PF».[25]

Il est certes vrai que les pays d'Afrique reçoivent beaucoup d'aide des pays étrangers et des agences ou organismes d'aide au développement, qui peuvent être bilatéraux, multilatéraux, ou non gouvernementaux. La

[25] Gabriel Gbedjissokpa et Francine Josette Nicoue, *Analyse de la situation de la planification familiale au Bénin*, Cotonou, Ministère de la Santé (DESME), 2011, p.

nécessité de coordonner cette aide au développement se pose aujourd'hui avec beaucoup plus d'acuité que par le passé, car cette prolifération des donateurs qui entraîne celle des projets, a des incidences qui peuvent être désastreuses sur l'efficacité de l'aide. D'où le besoin de plus en plus croissant de rationaliser l'aide au développement, tant du côté des donateurs que de celui des bénéficiaires de celle-ci. Cette rationalisation de l'aide passe avant tout par une coordination de celle-ci, d'abord au niveau des pays donateurs, et ensuite entre les différentes agences internationales d'aide.

Il faut noter que si la coordination de l'aide entre les donateurs est une nécessité, celle-ci doit inclure les pays bénéficiaires pour permettre à ces derniers d'intégrer l'aide dans une stratégie globale et cohérente de développement. Il faudra pour cela mettre en place des structures appropriées dans les pays bénéficiaires, pour coordonner la gestion de l'aide, notamment les instruments d'évaluation et de traitement des données stratégiques. Cela aura le mérite d'une grande visibilité de l'aide, car souvent on constate que l'aide est très mal répartie entre les différents services ou ministères des pays concernés, parce qu'elle ne finance pas toujours les activités ou secteurs prioritaires. En d'autres termes, l'aide est souvent détournée de son but. Par ailleurs, que l'absence de coordination entre ces différents ministères rend pratiquement impossible l'intégration de l'aide dans le budget national des pays bénéficiaires.

Section 3
La corruption comme frein au développement

La corruption est endémique en Afrique. Elle a des conséquences directes sur les investissements car personne ne souhaite investir dans une économie corrompue[26]. Nonobstant le caractère attractif des instruments juridiques mis en place par les pouvoirs publics congolais en matière d'investissement, la persistance de la corruption anéantit les efforts que le pays fournit pour la relance des investissements.

La corruption se manifeste de plusieurs façons : dessous de table, détournements, absence de transparence dans le contrat de marché public, ponction sur les comptes des sociétés d'Etat du secteur industriel, cession frauduleuse des actions de l'Etat, fausses factures, rémunérations et frais des missions exorbitants.

Plusieurs cas de corruption peuvent être relevés en Afrique. Au Nigeria, l'ancien Président Sani Abasha aurait accumulé des milliards de dollars grâce à des dessous-de-table sur des contrats de construction et grâce au détournement des revenus pétroliers. Il confisqua également deux milliards de dollars aux raffineries publiques, ce qui rendit ces industries incapables de poursuivre la production d'essence. Il perçut par la suite, non sans un sacré toupet, des commissions sur l'essence importée. La société allemande Ferrostaal est suspectée d'avoir participé de manière active dans le système mis en place par Sani Abasha, tout comme la française Dumez, devenue filiale de la multinationale Vinci, qui aurait versé 8 millions de dollars américains. Ce même auteur mentionne également l'implication de la

[26] CAMPAN (G), *De la difficulté d'investir en RDC entre corruption et éthique, L'essentiel des relations internationales*, n° 15 juillet-août 2007, p. 116.

multinationale Halliburton, anciennement dirigée par Dick Cheney (Vice- Président de Georges W. Bush), dans le paiement des pots-de-vin au profit de Sani Abasha. Bref, on évalue le montant des détournements de fonds par l'ancien Président du Nigeria à environ 5 milliards de dollars américains[27].

Les pratiques négatives observées un peu partout en Afrique posent manifestement à l'industrie africaine et partant au développement de tout le secteur industriel du pays des sérieux problèmes. Ce qui est sûr : il ne suffit pas de changer de personnes pour en finir avec les mentalités installées profondément depuis au moins deux générations, il faut contre vent et marée changer complètement les mentalités en adoptant les dimensions éthique, la démocratie (se conformer à l'Accord de Cotonou de coopération ACP-UE), la DDD, la CDDE (deux instruments des Nations Unies), les obligations économiques de l'Union Africaine, auxquels tous les Etats doivent se conformer.

En définitive, il est nécessaire d'engager résolument la lutte contre la corruption et les détournements de fonds publics. Ces maux ne sont pas une fatalité. A partir du moment où l'on connaît les mécanismes qui les entretiennent, on peut s'en prémunir et les éradiquer. Il est possible d'ériger une éthique stricte dans un pays qui a depuis longtemps perdu ses repères.

Il faudrait que les pouvoirs publics africains poursuivent leurs efforts pour améliorer l'environnement socio-économique en Afrique, ce qui passe par la réforme de l'administration, à savoir la modernisation et la professionnalisation de ses services. Cette réforme doit

[27] Damien MILLET et EASTERLY (W), *op. cit*. p.298 ; Washington Post du 9 juin 1998, p. A1 et du 17 août 1998, p. A13.

notamment tendre au renforcement de la simplification des procédures administratives et à un rehaussement des salaires des fonctionnaires professionnalisés et tous les autres secteurs. Il paraît efficace de confier à un nombre réduit de fonctionnaires professionnalisés bien rémunérés la mission de lutter contre la corruption et les détournements de fonds publics.

Il est impérieux d'imposer une discipline de gestion qui contribuerait à assainir la situation financière des sociétés d'Etat[28] ainsi que le climat général des affaires et à renforcer le cercle vertueux du respect des règles de jeux. De leur côté, les investisseurs devraient également encourager les efforts d'assainissement éthique car pour corrompre, il faut être deux : celui qui corrompt et l'autre, le corrompu. Les adeptes de la corruption en Afrique ont besoin du concours de ceux qui corrompent.

[28] *Idem*, p. 57. Ce rapport propose « de renforcer le pouvoir de contrôle du Conseil Permanent de la comptabilité au Congo (CPCC) au sein des entreprises publiques en instituant des sanctions envers les mandataires des entreprises publiques qui refusent de certifier leurs comptes par le CPCC conformément à la loi-cadre sur les entreprises publiques (art 29) ».

2ème PARTIE
Partenariats pour l'atteinte des OMD

Chapitre 4
Un partenariat construit sur la logique de l'aide : la convention de Lomé

La Convention de Lomé, qui instaure une coopération durable entre l'Union européenne et les pays ACP, est fondée sur un régime de droit résultant d'un contrat entre les parties, c'est-à-dire entre Etats souverains. En outre cette convention agit selon une logique qui combine l'aide au développement et le commerce, ce qui souligne encore leur originalité.

Section 1
Un régime de droit résultant d'un contrat

Ce caractère contractuel est au centre du dispositif de la Convention de Lomé, et la distingue de ce fait d'une simple adhésion qui caractérise la plupart des organisations ou institutions internationales, quelle que soit leur nature, et auxquelles on est obligé d'adhérer. C'est par exemple le cas de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), qui s'impose pratiquement à tous les pays, ou encore des institutions de Bretton Woods, à savoir la Banque Mondiale (BM), et le Fonds Monétaire International (FMI).

En effet, cette contractualité garantit à la fois la sécurité, la solidarité de la relation ACP-Union européenne, et résulte des dispositions de l'article 1er de la Convention qui stipule : « *La Communauté et les Etats membres d'une part, et les Etats ACP d'autre part, ci-après dénommés «parties contractantes », concluent la présente convention de coopération en vue de promouvoir et d'accélérer le*

développement économique, culturel et social des Etats ACP, et d'approfondir et de diversifier leurs relations, dans un esprit de solidarité et d'intérêt mutuel …».

L'alinéa 2 de cet article met l'accent sur la réciprocité et la spécificité de cette coopération privilégiée. De sorte que cette coopération ACP-Union européenne s'effectue sur la base de priorités définies librement par les parties ou partenaires, et ce à travers les institutions conjointes, qui oeuvrent à la sauvegarde des intérêts mutuels.

Le caractère contractuel des relations entre l'Union européenne et les pays ACP n'a pas toujours existé, car la plupart des Etats ACO étaient d'anciennes colonies des Etats membres de l'Union européenne, comme il a été indiqué plus haut. Par conséquent, la nature du lien qui unissait ces deux groupes était non pas contractuelle, mais unilatérale. Il s'agissait en fait d'un accord unilatéral d'association des pays et territoires d'outre-mer, et de la France métropolitaine. Ce lien a été qualifié de «cordon ombilical » par Gérard Vernier[29].

La contractualité procède donc de l'accession à l'indépendance des colonies, et se manifeste à la fois à travers l'importance des négociations, et le respect des engagements mutuels.

1.1. L'importance des négociations

Une des caractéristiques particulières de la Convention de Lomé est le dialogue. Ce dialogue, comme nous le verrons, intervient à deux stades, c'est-à-dire avant et après la signature de chaque convention.

[29] G. Vernier, « *La Convention de Lomé en questions* », 1998, p. 30.

Avant la signature de la Convention, ce dialogue est caractérisé par des négociations entre les parties. Ces négociations sont nécessaires pour une meilleure utilisation des instruments de la coopération, afin d'aboutir à des engagements mutuels cohérents. C'est ainsi que les négociations de la Convention de Lomé III ont introduit un concept de «policy dialogue », c'est-à-dire le dialogue sur les politiques de coopération en 1984, sous l'égide du commissaire européen Edgar Pisani.

Désormais, avant le financement d'un programme de développement, notamment agricole, une discussion est nécessaire sur la politique de prix, de commercialisation, d'importation, etc., afin d'aboutir à des engagements qui tiennent compte des intérêts en présence.

Par ailleurs, ces négociations peuvent durer plusieurs mois, voire plusieurs années, pour aboutir à la signature d'un accord.

Par exemple, il a fallu plus d'une année de négociation pour arriver à la signature, dès décembre 1989, de la Convention de Lomé IV, étant bien entendu que l'ouverture des négociations avait eu lieu en 1988. Il en fut de même pour l'Accord de Cotonou, dont les négociations qui ont précédé la signature en juin 2000, ont commencé en 1998 pour s'achever en février 2000[30].

Cet accord, contrairement aux autres cycles de négociations, notamment ceux de Lomé, a fait l'objet d'un large débat à la suite de la publication du Livre vert de la Commission Européenne en 1996. En effet, cet Accord de Cotonou a anticipé une modification substantielle de la coopération entre l'Union Européenne et les pays ACP.

[30] B. Breuillac, Le Monde du 24 juin 2000, p. 6 : « *L'Union Européenne et les pays ACP signent un nouvel accord de partenariat* ».

Quant à la procédure de négociation, il faut noter que toutes ces négociations officielles sont toujours précédées de rencontres, de consultations, de séances, ou de recherches préparatoires on ne peut plus «officieuses », où les différents groupes d'intérêts, entre autres la société civile, notamment les organisations non gouvernementales (ONG) font valoir leur point de vue.

Du côté de l'Union Européenne, les propositions de la Commission Européenne doivent d'abord être approuvées par le Conseil des Ministres à l'unanimité, car il s'agit là de négociations d'accords internationaux, donc de questions sensibles et essentielles à la fois[31]. Autrement dit, la plupart des décisions du Conseil des Ministres sont prises à la majorité qualifiée.

Par ailleurs, de larges discussions, et les moyens dilatoires utilisés par les quinze membres de l'Union Européenne sont souvent retardés les négociations. Ceci montre combien certains d'entre eux sont tour à tour peu disposés à faire des concessions importantes sur de nombreuses questions capitales[32].

Du côté des pays ACP, les négociations sont menées par les ambassadeurs à Bruxelles, avec l'assistance du

[31] P. Fontaine et H. Malosse, « *Les institutions européennes* », 1992, p. 45. Le Conseil des ministres est l'organe décisionnel de l'Union européenne. Il réunit les ministres des quinze pays membres de l'Union, selon la matière inscrite à l'ordre du jour. La présidence du Conseil est exercée par chaque pays membre de l'Union Européenne par rotation, et pour une durée de six mois. En effet, le Conseil assure la coordination des politiques économiques générales des Quinze. Il a un pouvoir juridictionnel car il arrête les actes juridiques et les accords internationaux négociés au préalable par la Commission Européenne. Il a en outre un pouvoir quasi-législatif avec le parlement européen.

[32] Notons au passage que les intérêts des Allemands et des Néerlandais ne sont pas ceux des Français et des Belges. Les premiers veulent la libéralisation des échanges et l'ouverture de l'Union européenne vers les pays d'Europe centrale et orientale, et les seconds, qui ont des liens assez étroits et anciens avec certains pays ACP, veulent à tout prix le maintien de ces liens en dépit d'une ouverture à l'Est.

Secrétariat des ACP. En effet, la situation économique de ces pays limite leur pouvoir de négociation, en ce sens qu'ils ne disposent pas de support logistique comparable en nombre à celui de la Commission européenne, qui a des experts très compétents sur les questions techniques. Il en résulte un déséquilibre sur les rapports de force et les stratégies de négociations. De sorte que les pays ACP ont souvent adopté une position maximaliste sur les différentes questions, pour essayer d'obtenir quelques concessions de l'Union Européenne.

Bien que les pays ACP n'aient jamais été traités comme des partenaires égaux, tels que définis dans la Convention de Lomé, cependant ce concept de Lomé leur donne un certain pouvoir de négociation, (certes limité), pour exiger un traitement équitable et le respect de leur souveraineté.

Ce qui nous amène à examiner le respect des engagements mutuels.

1.2. Le respect des engagements mutuels

Le caractère contractuel de la Convention de Lomé trouve également sa parfaite illustration dans le respect des engagements mutuels. Les engagements mutuels dûment négociés et formulés doivent être respectés par les parties.

D'ailleurs, l'alinéa 2 de l'article 2 de la Convention de Lomé IV stipule que : « *La Convention de Lomé s'exerce sur la base de principes fondamentaux suivants : l'égalité des partenaires, le respect de leur souveraineté, l'intérêt mutuel,…* ».

En effet, l'intérêt mutuel, ou commun, est compris comme un engagement réciproque des parties, à œuvrer pour atteindre des objectifs communs, qui normalement

doivent coïncider, même si l'on constate un certain déséquilibre dans l'interdépendance et dans la capacité de négociation des pays ACP, comme il a été précédemment indiqué. La coopération, bien entendu, suppose une égale respectabilité, et un langage partagé sur les moyens du développement ; il y va de la stabilité même de la relation entre l'Union Européenne et les pays ACP. D'ailleurs, l'article 4 alinéa 3 de la Convention de Lomé IV stipule que : « *Dans l'appui aux stratégies de développement des Etats ACP, il est tenu compte à la fois des objectifs et priorités de la politique de coopération de l'Union européenne et des politiques et priorités de développement des Etats ACP* ».

C'est ainsi que les ressources financières sont affectées aux pays ACP, selon un «cadre d'obligations mutuelles » (COM)[33], à convenir dans chaque cas, entre l'Etat ACP bénéficiaire et la Commission européenne. En effet, le cadre d'obligations mutuelles est un document qui contient le programme détaillé d'utilisation des ressources du STABEX (qui fera l'objet d'un développement ultérieur).

Le STABEX est un système mis en place par la Convention de Lomé I (1975-1980), pour compenser les pertes des recettes d'exportation des produits agricoles des pays ACP, en cas de fluctuations des cours mondiaux, ou de catastrophes naturelles, c'est-à-dire des conditions climatiques défavorables.

Ce document (le COM), selon les termes mêmes de l'article 210 de la Convention de Lomé, est signé par l'ordonnateur principal du Fonds Européen de Développement (FED), après accord de la Commission, et l'Etat ACP bénéficiera des dotations, en précisant

[33] Le journal officiel de l'Union Européenne, n°167 du 3 juillet 1995, p. 0001-0037.

toutefois les modalités d'utilisation des ressources, du transfert aux divers stades des actions convenues.

Il faut en outre rappeler qu'avant 1992, ce document ne pouvait être signé qu'au nom de la Commission Européenne, et par ses propres délégués, et devait être, préalablement à son adoption, transmis aux Etats membres de l'Union Européenne pour information. En outre, un délai d'un mois devait impérativement s'écouler avant sa signature. Cela a inévitablement eu pour conséquence de retarder le processus de transfert de fonds à l'Etat ACP concerné.

On constate, tout de même, que malgré quelques imperfections, le mécanisme mis en place par la Convention de Lomé a le mérite d'assurer à la fois la sécurité et la prévisibilité des orientations ou engagements définis par les parties. Ce qui met en évidence l'existence d'un partenariat.

1. 3. Le principe du partenariat

Le partenariat est l'un des traits distinctifs de la Convention de Lomé. Tout comme la contractualité, le partenariat attache beaucoup d'importance à l'égalité entre les partenaires, à leur souveraineté, et au dialogue permanent qu'il établit entre eux.

Ce dialogue se manifeste non seulement à travers la gestion conjointe du Fonds Européen de Développement (FED), mais aussi à travers l'existence d'institutions conjointes. Face aux enjeux réels de la Convention de Lomé, il convient d'examiner la portée, ou les limites de ce dialogue institutionnel.

1.3.1. Les institutions conjointes

La Convention de Lomé, dans son article 29, prévoit des institutions conjointes, qui sont le cadre privilégié du dialogue permanent sur la politique de coopération (policy dialogue), et ce, sur une base d'égalité entre les Etats ACP et l'Union européenne. De sorte que ce volet institutionnel revêt une importance capitale, car il a toujours encadré la substance même de la relation ACP-Union Européenne, et constitue à cet égard un héritage des précédentes conventions, notamment celle de Yaoundé[34].

Ces institutions conjointes ou paritaires sont au nombre de trois, à savoir : Le Conseil des Ministres conjoint, le Comité des Ambassadeurs, l'Assemblée paritaire. Ces organes sont chargés de la gestion du système global de coopération.

Selon Irène Bellier[35], «ces institutions sont construites sur la base d'un quasi-parallélisme avec les institutions européennes dont elles présentent les qualités et les défauts inversés ».

a. Le Conseil des Ministres conjoint.

Ce Conseil des Ministres ACP-UE (article 30 de la Convention de Lomé IV) a une nature intergouvernementale, parce qu'il est composé, d'une part de membres du Conseil des Ministres de l'Union Européenne et de membres de la Commission Européenne, et d'autre part d'un membre de chaque Etat

[34] D'ailleurs, le nouvel Accord de Cotonou précité, qui n'est pas encore entré en vigueur, et qui doit remplacer la Convention de Lomé après une période de transition qui va s'étaler jusqu'en 2008, maintient ce cadre institutionnel, à ceci près que désormais l'Assemblée paritaire s'appellera l'Assemblée parlementaire paritaire, pour ainsi souligner la nature parlementaire de cette institution.

[35] Irène Bellier, «*L'Union Européenne et les pays ACP* », 1999, p. 55.

ACP. La présidence du Conseil des Ministres est exercée en alternance par les représentants des deux entités ACP-UE. Il se réunit au moins une fois par an. Quant à ses attributions, il est investi d'un pouvoir décisionnel assez large, y compris pour compléter les diverses dispositions de la Convention. Il définit en outre les grandes lignes ou les grandes orientations de la coopération ACP-UE, et dispose d'un pouvoir réglementaire pour définir les règles applicables à la passation et à l'exécution des marchés et contrats financés par le Fonds Européen de Développement (FED) dans les pays ACP, qui doivent faire l'objet d'un appel d'offres.

Par ailleurs, en cas de différends nés de l'application de la Convention, le Conseil des Ministres nomme trois arbitres pour le règlement de ces litiges. En effet, sous la Convention de Lomé IV révisée, le Conseil des Ministres offre une tribune dans laquelle «un dialogue élargi de politique peut avoir lieu ».

Pour ce faire, il prend toutes les dispositions nécessaires pour des contacts suivis entre les acteurs économiques, culturels, et sociaux du développement de l'Union Européenne et des pays ACP, pour organiser des consultations régulières avec leurs représentants, sur des sujets d'intérêts mutuels, afin d'assurer leur contribution à l'effort de coopération et de développement. En fait, il s'agit d'impliquer la société civile dans le processus de coopération, car celle-ci est au plus près des besoins et des réalités des pays ACP. Le Conseil des Ministres est secondé par le Comité des Ambassadeurs.

b. Le Comité des Ambassadeurs.

Le Comité des Ambassadeurs (article 31 de la Convention) est composé d'une part du représentant permanent de chaque Etat membre auprès de l'Union

Européenne, et un représentant de la Commission Européenne, et d'autre part du chef de mission de chaque Etat ACP auprès de l'Union Européenne. Sous présidence alternée, il se réunit deux fois par an.

Il assiste le Conseil des Ministres dans l'accomplissement de sa tâche, en ce sens qu'il crée des comités et groupes de travail mixtes, qui préparent le travail et les décisions du Conseil des Ministres – ce qui met en évidence son rôle complémentaire de celui du Conseil des Ministres. Par ailleurs, il organise des contacts entre les différents acteurs du développement, à l'unisson du Conseil des Ministres. Pour certains, ces deux institutions se confondent, nous dirons plutôt qu'elles se complètent, car chacune a sa spécificité, malgré l'objectif commun qu'elles visent ou qu'elles veulent remplir, à savoir œuvrer pour une coopération au développement plus efficace, et plus proche des réalités des populations concernées. On pourrait même dire, sans exagération aucune, que le Comité des Ambassadeurs est la «cheville ouvrière » du Conseil des Ministres, parce qu'il s'occupe des questions techniques à travers ses groupes de travail dans les différents domaines de la coopération, notamment la coopération douanière, la coopération commerciale, etc.

A noter enfin que ce Comité des Ambassadeurs est responsable devant le Conseil des Ministres, qui peut lui déléguer n'importe lequel de ses pouvoirs.

c. L'Assemblée paritaire.

C'est l'organe consultatif par excellence de la Convention de Lomé (article 32). Cette Assemblée est née d'un désir commun de rapprocher les représentants élus de l'Union Européenne, et ceux des pays ACP. Elle est à ce titre une institution unique au monde, en ce sens qu'elle est la

seule assemblée internationale dans laquelle les représentants des différents pays siègent ensemble, régulièrement, avec pour objectif de promouvoir l'interdépendance des pays du Nord et du Sud.

Cette Assemblée est composée en nombre égal, d'une part de membres du Parlement européen, et d'autre part de parlementaires, ou à défaut de représentants désignés par le parlement de l'Etat ACP concerné. En l'absence de parlement, la participation d'un représentant ACP est soumise à l'approbation préalable de l'Assemblée paritaire. Elle se réunit deux fois par an, en session plénière, pendant une semaine alternativement à Bruxelles ou au Luxembourg et dans une capitale ACP.

L'institution est gouvernée par des règles démocratiques et paritaires, caractérisées par deux co-présidents, élus par l'Assemblée et qui dirigent l'ensemble des travaux. Il y a en outre vingt-quatre vice-présidents, dont 12 européens, et 12 ACP, également élus par l'Assemblée, qui forment avec les deux co-présidents le Bureau de l'Assemblée paritaire[36].

Selon Irène Bellier (précitée), l'Assemblée paritaire est l'institution qui a, de loin, la meilleure presse. En effet, cette Assemblée paritaire confère une touche très spécifique au système de Lomé, car c'est le lieu privilégié du dialogue et du débat politique, en ce sens que des groupes de travail sont mis en place, afin d'élaborer des propositions de fond qui sont soumises au vote de l'Assemblée paritaire. En outre, chaque année,

[36] Le Bureau se réunit plusieurs fois par an, afin d'assurer la continuité des travaux de l'Assemblée paritaire, et de préparer de nouvelles initiatives, visant notamment au renforcement et à l'amélioration de la coopération. Il délibère également sur les questions d'actualité politique, et prend position sur l'ensemble des dossiers concernant le respect des droits de l'homme, dans le cadre de la Convention de Lomé.

l'Assemblée invite les représentants des secteurs socio-économiques (la société civile), afin qu'ils débattent de questions pertinentes concernant la coopération ACP-UE. D'ailleurs, son rôle et son influence se sont accrus ces dernières années, car elle a précédé ou accompagné les mouvements de démocratisation dans de nombreux pays ACP.

C'est ainsi que l'instauration du multipartisme dans ces Etats ACP, au début des années 1990, a favorisé, sinon entraîné, une augmentation sensible du nombre de parlementaires des pays ACP. Aujourd'hui, rares sont les pays en voie de développement qui ne disposent pas d'institutions démocratiques, entre autres de parlements, car l'octroi de l'aide, qu'elle soit européenne ou internationale, comme nous le verrons ultérieurement, est soumis à certaines conditions, notamment le respect des règles démocratiques de l'Etat de droit.

Ces institutions conjointes, si elles ont le mérite d'exister, ont-elles un véritable impact, face aux enjeux du monde actuel ? Ce qui permet d'aborder la question de la portée, ou des limites, du dialogue institutionnel.

1.3.2. La portée ou les limites du dialogue institutionnel.

Certes, si tout est mis en œuvre pour favoriser le dialogue permanent et égalitaire entre les Etats ACP et l'Union Européenne, à travers les institutions conjointes, dialogue que l'on qualifie de modèle, car il n'existe nulle part ailleurs, du moins en ce qui concerne la coopération Nord-Sud, il faut néanmoins reconnaître que l'égalité tant recherchée est loin d'être une évidence.

Il n'est pas exagéré de rappeler ici que la situation économique des pays ACP est de nature à rompre, sinon

à compromettre cette égalité et, par conséquent, crée un déséquilibre qui, le moins que l'on puisse dire, est contraire à l'idéal de la Convention de Lomé ;

D'un côté, on a des institutions européennes permanentes, solidement intégrées à l'Union Européenne, à savoir le Conseil des Ministres, la Commission et le Parlement européens, etc., qui disposent d'un soutien logistique considérable, par la haute qualification de leurs fonctionnaires et experts, et de l'autre côté, on a les représentants des pays ACP qui, malgré leur bonne volonté et leur compétence, ne sont pas mieux armés pour aborder les dossiers, et les questions techniques, qui les concernent directement.

Notons, au passage, que l'existence du Secrétariat permanent des pays ACP, qui siège à Bruxelles, et qui est bien entendu composé d'experts, et de hauts fonctionnaires, ne suffit pas à compenser ce déséquilibre entre les deux entités, car il a des moyens très limités, à tous les niveaux[37].

Par ailleurs, la plupart des pays ACP, sinon la majorité, fait partie des pays les moins avancés, dont les préoccupations immédiates semblent malheureusement l'emporter sur l'intérêt général, malgré leur bonne volonté d'union ou de cohésion, fréquemment affichée lors des grandes réunions ou rencontres internationales.

[37] Le Secrétariat permanent des pays ACP a été établi par l'Accord de Georgetown (Guyana), signé le 26 juin 1975, soit quelques mois après la signature de la première Convention de Lomé, en date du 28 février 1975, organisant la coopération entre l'Union Européenne et les pays ACP. En fait, l'Accord de Georgetown a institutionnalisé le groupe ACP, et a pour but de «promouvoir *et de renforcer la solidarité existant entre ces Etats, afin de contribuer au développement d'importantes et étroites relations économiques, commerciales et culturelles entre eux…* ».
En fait, le Secrétariat permanent des pays ACP, composé d'experts, suit de près l'application de la Convention de Lomé. Il réalise en outre des études et collabore aux travaux des institutions conjointes.

Il faut signaler que les pays ACP sont un ensemble hétérogène, et n'ont pas le même niveau de développement, ce qui peut sans doute expliquer que souvent, les débats au sein des institutions conjointes sont houleux et très vifs, et dénotent d'un certain repli identitaire. Ceci est d'autant plus vrai qu'au sein de l'Assemblée paritaire, les différents parlementaires des pays ACP siègent non par affinités politiques, mais par nationalité.

Ceci peut se comprendre, quand on sait que certains Etats ACP n'ont pas de parlement. Ce qui n'est pas le cas des parlementaires européens, issus de pays de vieilles traditions démocratiques, et qui siègent par «familles ou par couleurs » politiques, ce qui leur donne un poids supplémentaire dans les discussions ou débats parlementaires. Selon Jean-Claude Thomas[38], le déséquilibre né des institutions paritaires trouve, entre autres, son explication dans le fait que les députés européens sont, en même temps, des membres de commissions parlementaires, de groupes politiques, qu'ils disposent de méthodes de travail éprouvées, adaptées aux fonctionnements d'un parlement pluriel

En outre, hormis ces considérations d'ordre matériel, et souvent «tactiques », disons que le fonctionnement même des institutions paritaires ne plaide pas en faveur d'un partenariat égalitaire. Il y a une pléthore de comités et de sous-comités, ne serait-ce qu'au niveau du Comité des Ambassadeurs, dont chacun de ces services travaille dans un domaine bien particulier, ce qui en soi est louable. Mais la coordination de ces différents services permettrait sans aucun doute une meilleure diffusion de l'information, et, partant, un meilleur dialogue porterait

[38] Jean-Claude Thomas, «*L'Union Européenne et les pays ACP* », 1999, p.91.

ainsi sur les impératifs ou les objectifs de la coopération au développement.

Pour sortir de l'impasse, et donner une certaine «crédibilité » à la Convention de Lomé, il faut absolument élargir le dialogue institutionnel, c'est-à-dire aller au-delà du cercle purement interétatique, en impliquant davantage la société civile, notamment les organisations non gouvernementales (ONG), à tous les stades du processus de coopération. En outre, il faut traiter les questions au niveau où elles se posent, avec encore une fois des acteurs et des populations concernées. Ceci ne pourra que renforcer la relation ACP-UE, face aux enjeux de la mondialisation. Nul besoin de rappeler ici que l'existence des institutions paritaires ou conjointes, s'inscrit dans un contexte de mondialisation.

En effet, l'esprit même de la Convention de Lomé est d'aider au développement des pays ACP, en vue de leur intégration progressive, dans l'économie mondiale. De sorte que l'égalité, tant souhaitée et prônée de part et d'autre, ne soit pas simplement être un vœu pieux, mais doit avoir une signification dans les faits.

L'originalité de la Convention de Lomé se traduit également par le fait qu'elle combine l'aide au développement, et le commerce.

Section 2
Une convention qui combine l'aide au développement et le commerce

Ce trait particulier de la Convention de Lomé trouve son origine dans les liens historiques qui lient certains Etats ACP à l'Union Européenne, comme il a été indiqué plus haut.

Il y a en effet, la coopération financière et technique, qui traite de l'aide proprement dite, et la coopération commerciale relative aux échanges commerciaux, ces deux volets étant compris dans un accord unique.

2.1. La coopération financière et technique

C'est le volet de l'aide de la Convention de Lomé, qui est financé par le Fonds Européen de Développement (FED). Il faut signaler que chaque convention s'accompagne d'un protocole financier, c'est-à-dire d'un engagement financier, et d'un système de prêts.

Le FED est à la fois le plus ancien et le principal instrument de financement de l'aide au développement. Il a été créé en 1958. En effet, lors de la conclusion du Traité de Rome, la France et la Belgique, soucieuses de préserver des liens commerciaux avec les colonies africaines, qui allaient accéder à l'indépendance quelques années plus tard, ont obtenu de leurs partenaires la création de FED, doté de crédits destinés à l'aide au développement. Ce FED a donc financé toutes les conventions qui ont précédées celles de Lomé, notamment les Conventions de Yaoundé.

A signaler par ailleurs, que le protocole financier fait l'objet d'une négociation entre l'Union Européenne et les pays ACP, et les fonds sont décidés pour cinq ans

(protocole financier quinquennal), à l'exception de la Convention de Lomé IV, conclue pour dix ans, avec une renégociation à mi-parcours en 1995 d'un second protocole financier.

Le FED est alimenté par les contributions versées directement par les Etats membres de l'Union Européenne. Il n'entre donc pas dans le budget général de l'Union Européenne, ce que réclame avec insistance le Parlement Européen, ne serait-ce que pour avoir un droit de regard sur l'utilisation de ces fonds.

Depuis la Convention de Lomé IV, les dotations du FED aux pays ACP se font essentiellement sous forme de dons.

Si le FED reste, de loin, l'instrument principal de la coopération financière avec les Etats ACP, il n'est pas le seul outil de cette coopération, car il y a également la Banque Européenne d'Investissement (BEI), qui joue un rôle non négligeable. La BEI, lors de sa création en 1958 par le Traité de Rome, avait pour tâche principale de contribuer au développement équilibré du marché commun. Aujourd'hui, outre le financement des investissements au sein de l'Union Européenne, elle intervient également dans plusieurs pays du tiers monde, dans le cadre des politiques de coopération et de développement externe de l'UE, notamment dans les pays ACP qui ont établi des liens spéciaux avec l'UE au travers de la Convention de Lomé.

Contrairement au FED, la totalité des financements de la BEI sont des prêts à long terme, consentis à des taux préférentiels (entre 1% et 0,5%), et tous remboursables. Il n'y a donc pas de dons en tant que tels. Il faut, en outre, noter que les flux financiers du FED peuvent être répartis

en allocations ou aides programmables (A), ou non programmables.

a) L'aide programmable

Selon les termes mêmes de l'article 221 de la Convention de Lomé, la coopération s'effectue sur la base des priorités définies par les pays ACP. Ce qui veut dire que les autorités nationales (ACP) jouent un rôle primordial dans la définition des stratégies et des programmes de développement, en définissant des projets ciblés sur des domaines précis. Il en résulte que la plus grande partie des actions financées dans le cadre de la coopération ACP-UE, le sont au titre de l'aide programmable. En effet, l'aide programmable recouvre deux aspects. Elle peut être un programme indicatif national (PIN), ou un programme indicatif régional(PIR)[39].

L'aide est allouée tous les cinq ans, sur la base d'une formule qui tient compte de critères objectifs, notamment géographiques, démographiques, ou macro-économiques (cf. le produit national brut par habitant), la situation économique, la dette extérieure, …, des pays ACP.

A ces critères objectifs, s'ajoutent ceux tenant à la situation particulière des Etats bénéficiaires de l'aide, à savoir les pays enclavés ou pays insulaires, mais aussi le statut de pays les moins développés (PMA), selon les stipulations de l'article 8 de la convention.

Il faut préciser que le programme indicatif national (PIN) est conjointement négocié par la Commission Européenne et chaque Etat ACP. Ce programme indicatif national a pour objet de définir les objectifs de

[39] Les régions ACP sont : l'Afrique de l'Ouest et le Sahel, l'Afrique de l'Est et la Corne de l'Afrique, l'Afrique Australe, l'Océan indien, les Caraïbes et le Pacifique.

développement des pays ACP, par exemple en matière d'enseignement ou de santé.

Il contient un engagement annuel des dépenses, réparties en cinq tranches pour chaque pays, et adapté à ses besoins. Il faut noter, que d'une manière générale, les fonds du FED sont alloués aux pays ACP en deux tranches. Une première tranche couvre 70% du total de l'aide sur les trois premières années, et la seconde tranche, qui représente donc les 30% restants, est liée aux résultats. En d'autres termes, les fonds ne sont débloqués pour les pays ACP qu'après une première évaluation de la façon dont ceux de la première tranche ont été dépensés, et selon les stipulations de l'article 8 de la Convention de Lomé.

En effet, l'essentiel de l'aide est destinée aux projets et programmes de développement, qui concernent aussi bien les infrastructures comme les routes, les barrages, les hôpitaux, que la production proprement dite, à savoir l'agriculture ou l'industrie agro-alimentaire, sans oublier la formation, les études et l'assistance technique, etc.

De sorte que la plus grande partie des actions financées par le FED, dans le cadre de la coopération ACP-UE, le sont au titre de l'aide programmable, c'est-à-dire l'ensemble des interventions qui font l'objet d'une prévision sectorielle, au début de la période couverte par chaque protocole financier, qui normalement doit durer cinq ans. Mais en pratique, les engagements et les déboursements peuvent être longs à venir, parce que le cycle de la mise en œuvre de chaque Convention de Lomé dure plus que la Convention elle-même (cinq ans en général).

Ceci amène la Commission Européenne à gérer plusieurs fonds en même temps. Par exemple, le cinquième

protocole financier (5ème FED) pour Lomé II (1980-1985), a été clos à la fin de l'année 1993. De sorte que les soldes encore impayés à cette date sont transférés au septième protocole financier de Lomé IV[40]. Ce qui a déclenché l'indignation et les critiques de Chris Patten[41], qui s'exprime en ces termes : « *Nous avons une mauvaise réputation en ce qui concerne le respect de nos promesses. On ne peut pas continuer ainsi, c'est faire preuve de malhonnêteté et d'incompétences* ».

Cela se comprend aisément, quand on sait que plusieurs projets de développement sont mis « en veilleuse » depuis plusieurs années, et le fonctionnement assez complexe des services chargés du développement des pays ACP, comme il a été indiqué plus haut, doublé sans doute du manque de personnel, peuvent en être à l'origine de dysfonctionnements. Ces retards dans l'acheminement de l'aide aux pays concernés ont amené Chris Patten à entreprendre une vaste réforme de son administration, pour permettre, selon lui, d'améliorer « *la rapidité, la qualité et la visibilité de l'aide européenne aux pays ACP* ».

Par ailleurs, les projets et les programmes de Lomé peuvent être financés par des subventions, des apports de capitaux à risque du FED, qui sont gérés par la Banque Européenne de Développement, où des dépôts provenant des ressources propres de celle-ci (article 233 §1 de la Convention de Lomé).

[40] Suite à la révision de la Convention de Lomé IV, conclue pour dix ans, c'est-à-dire de 1990 à 2000, et non cinq ans comme c'est habituellement le cas, un second protocole financier a été négocié en 1995, lors de cette révision à mi-parcours, et qui correspond au 8ème FED.

[41] Chris Patten, commissaire européen chargé des relations extérieures, dans Le Monde du 19 mai.

A l'heure actuelle, la BEI contribue au développement des pays ACP, au titre des dispositions du second protocole financier de la Convention de Lomé. C'est donc un partenaire du développement de la majorité des pays ACP, comme précédemment indiqué.

Contrairement au FED, la BEI n'accorde pas de dons, mais uniquement des prêts à long terme assortis de taux préférentiels aux pays ACP[42]. D'une manière générale, les financements de la BEI servent surtout à appuyer des investissements dans les secteurs clés de l'économie (infrastructure, production industrielle). Elle traite avec des promoteurs tant privés que publics, et elle met de plus en plus l'accent sur l'entreprise privée, compte tenu de son potentiel pour stimuler la croissance dans les économies des pays ACP, et pour contribuer à un environnement économique compétitif.

N'oublions pas qu'avec ses capitaux à risques, la banque apporte son appui à la création de petites et moyennes entreprises, mais aussi aux grandes entreprises qui ont besoin d'apports de capitaux pour assurer leur modernisation ou leur expansion.

Cependant, certaines conditions sont reprises pour bénéficier des financements de la BEI. Il s'agit entre autre de la viabilité des projets ou programmes d'investissement d'un point de vue économique, financier, technique, etc.

Il faut signaler au passage que les prêts de la BEI sont tous remboursables, et qu'elle prête ses fonds non pas directement aux entreprises, mais par l'intermédiaire de

[42] Cette coopération sera renforcée par le nouvel Accord de Cotonou (précité), signé en juin 2000 à Cotonou, où la BEI est appelée à apporter la contribution la plus importante qu'elle ait encore jamais faite en matière de progrès économique dans les pays ACP).

banques de développement de la région ACP concernée, lesquelles les rétrocèdent ensuite à leurs propres clients.

Dans de nombreux pays ACP, ce type de prêt constitue le principal moyen de financement des investissements du secteur privé dans des activités productives, car il a l'avantage d'offrir à la fois des ressources financières, la présence locale, le personnel et la connaissance du terrain de ces établissements bancaires de développement.

Si la Commission Européenne a développé de nombreux programmes destinés à améliorer le financement des entreprises ACP, l'inconvénient est que l'accent est mis sur les grandes et moyennes entreprises, à travers la BEI. Et ces modes d'intervention ne correspondent pas toujours aux besoins ou aux réalités des pays concernés, pour lesquels les microstructures semblent être mieux adaptées.

En définitive, malgré quelques imperfections, l'attribution programmée de l'aide financière a le mérite d'introduire une grande stabilité, et une prévisibilité dans le système de Lomé. C'est également l'un des traits distinctifs de cette Convention de Lomé, par rapport aux autres donateurs ou bailleurs de fonds internationaux. Cela évite surtout d'agir au coup par coup, car les fonds sont affectés aux zones prioritaires, préalablement définies par les parties. Il faut noter que l'objectif principal de la Convention de Lomé, est la mise en place d'un véritable instrument commercial et d'aide au développement à long terme, en faveur des pays ACP.

A côté des projets et programmes classiques de développement, il y a l'aide non programmable, qui constitue un aspect non négligeable de cette coopération ACP-UE.

b) L'aide non programmable

Il s'agit là des ressources non programmables du Fonds Européen de Développement. Elles représentent 30% de l'aide totale, et sont consenties au cas par cas aux pays ACP. Elles sont de ce fait exclues du programme indicatif national (PIN), et du programme indicatif régional (PIR), précédemment cités, et sont destinés à faire face à certaines situations d'urgence.

Si leur montant global est fixé par chaque convention, leur attribution n'est pas définie par pays, car cela dépend de la conjoncture économique et des aléas naturels.

Ces ressources non programmables comprennent aussi bien la stabilisation des recettes d'exportation des produits agricoles, c'est-à-dire le STABEX, et la facilité de financement pour les produis miniers, le SYSMIN, que l'aide humanitaire, l'assistance et la réhabilitation post-conflit, l'aide aux organisations non gouvernementales, les programmes d'ajustement structurel mis en place par les institutions de Bretton Woods, etc. Ces ressources sont accordées aux pays ACP, selon certains critères.

Le STABEX est la grande innovation introduite par la Convention de Lomé (Lomé I, 1975-1979). Il s'agit d'un système de compensation ou de stabilisation des recettes d'exportation des produits agricoles des pays ACP, contre les fluctuations des cours mondiaux des aléas de la production. C'est une tentative de réponse à la question des matières premières, souvent âprement débattue dans les années soixante-dix, dans la mesure où ces matières premières, essentiellement composées de produits de base, c'est-à-dire de produits bruts non

transformés, sont vulnérables à la conjoncture économique[43].

Avec le STABEX, l'Union Européenne a introduit une sorte d'assurance pour couvrir les risques inhérents à la production et à l'exportation des produits agricoles des pays ACP. A ce propos, en 1975, Claude Cheysson déclarait que : *«Le STABEX est aussi important sur le plan mondial que ce qui a été fait dans chacun de nos pays le jour où on a reconnu que les travailleurs avaient un droit aux indemnités de chômage, à des allocations de secours s'ils étaient malades ».*

En effet, l'article 186 de la Convention de Lomé définit très clairement les objectifs du STABEX en ces termes :

« *Dans le but de remédier aux effets néfastes de l'instabilité des recettes d'exportation, et pour aider les Etats ACP à surmonter l'un des principaux obstacles à la stabilité, à la rentabilité et à la croissance continue de leurs économies, ainsi que pour soutenir leurs effets de développement…, il est mis en œuvre un système visant à garantir la stabilité des recettes d'exportation* »

En d'autres termes, le STABEX vise à aider les pays ACP à atteindre l'objectif ultime de progrès économique et social en maintenant le pouvoir d'achat des pays ACP, touchés par les pertes de recettes d'exportations des produits agricoles.

[43] Le STABEX n'était pas une proposition des pays ACP, mais celle des pays européens, qui visait à éviter l'effet boomerang de la hausse du prix du pétrole dans les années 1970 sur les produits ACP.
En effet, les pays ACP reprenant les options de la conférence d'Alger en 1973, et du groupe des pays non alignés, avaient demandé pour garantir les recettes d'exportation de leurs produits agricoles, contre l'effondrement des cours mondiaux que ces produits soient indexés sur ceux des produits manufacturés en provenance de la Communauté Européenne d'alors (CEE).

Le dispositif du STABEX est caractérisé par une approche par produits, et les transferts de fonds sont calculés sur la base des pertes encourues au niveau des exportations (article 189 de la Convention de Lomé). Ces transferts sont donc effectués à partir d'une dotation fixe aux gouvernements ACP, et prévue dans chaque FED.

Il faut signaler qu'à l'origine, les facteurs pris en compte lors de l'élaboration de la liste des produits couverts par le STABEX était l'emploi, la détérioration des termes de l'échange entre l'Etat ACP concerné et l'Union Européenne, les niveaux de développement, les difficultés particulières tenant à la situation géographique de cet Etat ACP, etc.

Au départ, la liste comprenait douze produits agricoles couverts par le STABEX, dont le café, le cacao, le coton, l'arachide, etc. Cette liste non exhaustive a été étendue à d'autres produits, avec la Convention de Lomé IV, pour atteindre le nombre de cinquante produits (article 187 de la Convention de Lomé).

En outre, deux critères devaient être réunis pour bénéficier des fonds STABEX :

Il fallait que le produit en question représente un pourcentage minimum de recettes d'exportation de 6%, qui représente le seuil de dépendance. Ce taux est ramené à 2% pour les pays ACP les moins développés, enclavés ou insulaires.

Il fallait également, pour ce qui est du seuil de déclenchement, que les recettes d'exportation vers l'Union Européenne de ce produit, aient baissé d'au moins 6% par rapport à la moyenne des quatre années précédentes. Ce taux est également ramené à 2% pour les pays les moins développés, enclavés, ou insulaires.

Désormais, depuis la Convention de Lomé IV, le seuil de dépendance s'applique chaque fois que les recettes d'exportation des différents produits agricoles représentent au moins 5% du total des recettes d'exportation (article 196 de la convention), et 1% pour les pays ACP les moins développés, enclavés, ou insulaires.

Quant au seuil de déclenchement, depuis la Convention de Lomé IV, il n'existe plus de seuil de déclenchement spécifique. En effet, le droit à la compensation découle à présent de la différence entre le niveau de référence et les recettes réelles de l'année d'application, déduction faite d'une participation propre de 4,5% des pays ACP. Pour les pays ACP les moins développés, enclavés, ou insulaires, cette participation est portée à 1% (article 197 de la convention).

On peut schématiser en disant que l'importance des transferts STABEX est fonction du volume des échanges agricoles avec l'Union Européenne. Il faut également noter qu'à l'origine, un pays ACP pouvait présenter une demande de compensation, mais depuis Lomé IV, ces demandes ont cessé, et les compensations sont calculées par la seule Commission Européenne, qui tient compte, entre autre, des termes prévus aux articles 189, 196, et 197 (précités).

Pour chaque transfert, l'Etat ACP concerné, et l'Union Européenne, doivent s'entendre sur un programme détaillé d'utilisation des ressources STABEX. Il s'agit du cadre d'obligations mutuelles (COM), cité plus haut. C'est ainsi que l'article 210 de la Convention de Lomé prévoit que : *« Lorsqu'un accord est intervenu sur l'utilisation des ressources, l'Etat ACP et la Commission Européenne signent un protocole définissant le cadre d'obligations mutuelles, et précisant les modalités d'utilisation*

des ressources du transfert aux divers stades des actions concernées ».

Ceci a pour conséquence de limiter le recours aux transferts STABEX, et d'accroître le contrôle de la Commission Européenne sur l'utilisation de ces fonds. C'est ainsi qu'en 1993, lorsque aucun n'accord n'a pu être trouvé sur les transferts STABEX, aucun engagement n'a été pris, et par conséquent l'aide du FED a stagné.

Ceci peut avoir de graves répercussions sur la trésorerie de certains Etats ACP, pour lesquels les transferts STABEX constituent le principal flux financier. Leurs fluctuations ont donc des conséquences visibles sur les tendances du FED, et par ricochet sur l'aide en faveur des pays ACP.

Cependant, il faut noter que cette dotation du FED n'a cessé de progresser depuis sa création, contrairement à l'aide publique au développement (aide budgétisée de l'UE), qui depuis la fin des années quatre-vingts, n'a cessé de baisser.

Les principaux pays bénéficiaires des transferts STABEX concernant l'Afrique de l'Ouest, sont la Côte d'Ivoire et le Sénégal, qui produisent respectivement le cacao, le café[44], et l'arachide.

L'une des grandes innovations de Lomé IV a été de modifier la nature (juridique) des fonds STABEX, qui, désormais, sont considérés non plus comme des prêts, mais comme des dons non soumis à remboursement, ceci pour alléger le poids de la dette des pays ACP, et leur

[44] La Côte d'Ivoire est le premier pays producteur de cacao, et le deuxième pour le café.

permettre de diversifier leurs productions destinées à l'exportation[45].

Malgré l'importance des ressources STABEX allouées par l'Union Européenne aux pays ACP, il faut cependant reconnaître que la Convention de Lomé n'a pas suscité des avancées notables dans ce domaine, pour plusieurs raisons.

D'abord, le STABEX connaît des limites quant à son champ d'application, en ce sens qu'il n'est pas applicable à tous les produits agricoles ACP, car l'article 187 définit la gamme de produits pouvant être garantis par les transferts STABEX (une cinquantaine), et qui sont de surcroît soumis à un seuil de dépense.

Ensuite, le STABEX ne couvre pas la totalité des recettes d'exportation des pays ACP, mais seulement celles qui concernent la part des exportations réalisées entre l'UE et les pays ACP. Ce qui, fatalement, pénalise à la fois les pays ACP les moins développés, et freine toute transformation sur place des produits agricoles ACP, sur place qui aurait favorisé la création d'unités industrielles dans ces pays.

En effet, la généralisation ou l'extension des transferts STABEX à tous les produits ACP aurait eu le mérite d'accroître l'efficacité de ce système. Il faut signaler au passage que cette extension a été le vœu des pays ACP lors de l'élaboration du système STABEX dans la première Convention de Lomé (1975-1979). Ceci n'a pas emporté l'adhésion de l'Union Européenne, car certains pays membres de l'UE, notamment l'Allemagne et le

[45] En effet, le montant du transfert est versé en euros sur un compte portant intérêts, et ouvert dans un Etat membre de l'UE, pour lequel la présentation de deux signatures, à savoir celle de l'Etat ACP, et celle de la Commission Européenne, sont requises ; les intérêts sont portés au crédit de ce compte.

Royaume-Uni, partisans d'une politique de libre échange, avaient manifesté une certaine réticence quant à l'extension du STABEX à tous les produits, estimant qu'il fallait préserver la loi de l'offre et de la demande. Ce qui, selon nous, entraîne fréquemment des chutes de prix des matières premières, contribue à accentuer la dépendance économique des pays ACP vis-à-vis de l'UE, et compromet de ce fait les objectifs de développement durable, définis à l'article 186 de la Convention de Lomé, qui est au cœur même de ce système de LOME.

Un système analogue instaure un système de garantie pour les produits miniers : le SYSMIN.

Ce dispositif a été mis en place par la Convention de Lomé II, signée en 1979. Il est financé par le FED. A la différence du STABEX, le SYSMIN ne garantit pas la stabilité des recettes d'exportations des produits agricoles, mais il accorde une facilité de financement spéciale pour les produits miniers (article 214 de la Convention de Lomé). Le recours au fonds SYSMIN permet aux pays ACP dont les exportations dépendent d'un seul produit minier, de diversifier et d'élargir leur économie par des mesures préventives ou curatives.

Au départ, six produits de base étaient couverts par le SYSMIN, à savoir le cuivre, le cobalt, le phosphate, le manganèse, la bauxite et l'oxyde d'aluminium, l'étain, et le minerai de fer. Cette liste a été complétée par l'uranium et l'or depuis la Convention de Lomé IV (article 215 de la Convention).

En effet, le principal objectif du SYSMIN est de maintenir ou de rétablir la capacité de production existante, grâce notamment à la réalisation de projets et de programmes d'assistance au secteur minier des pays ACP, en cas de baisse substantielle des capacités de production ou des

recettes d'exportation d'un produit couvert par le fonds SYSMIN. Il faut noter que l'application de ce système n'est pas automatique, car il obéit à la fois à des seuils de dépendance et de déclenchement.

Concernant le seuil de dépendance, le système s'applique lorsque, au cours de deux au moins des quatre années précédant la demande, les Etats ACP concernés :

- ont réalisé au moins 15% de leurs recettes d'exportation grâce à l'exportation de l'un des produits relevant de ce régime, à l'exception de l'or,
- ou ont réalisé au moins 20% de leurs recettes d'exportation, grâce à l'exportation de produits miniers, à l'exception des minéraux précieux autres que l'or, le pétrole, et le gaz naturel.

Ce pourcentage est ramené à 10% dans le premier cas, et à 12% dans le second, pour les pays ACP les moins développés, enclavés ou insulaires (article 215 de la Convention de Lomé).

Quant au seuil de déclenchement, le recours au fonds SYSMIN peut être demandé par les pays ACP lorsque la viabilité d'une, ou de plusieurs entreprises du secteur minier, se trouve menacée par des événements temporaires ou imprévus, de nature matérielle, économique, ou politique, sur lesquels l'Etat ACP ou l'entreprise concernée n'a aucune influence. Cette menace est notamment définie comme un recul de 10% de la capacité de production et d'exportation (article 215 alinéa 2).

Comme le STABEX, les transferts SYSMIN étaient considérés comme des prêts spéciaux devant être remboursés. Mais depuis la Convention de Lomé IV, ces prêts ont été remplacés par des dons ou subventions

versées aux Etats ACP, qui peuvent être distribués par ces derniers sous forme de prêts aux entreprises du secteur minier devant se restructurer, afin de prévenir d'éventuelles difficultés de production.

Les procédures de prise de décision sur les projets SYSMIN sont celles qui s'appliquent à la coopération financière et technique, et sont donc soumises à un examen approfondi de la Commission Européenne, qui désormais exerce un contrôle accru sur l'utilisation de ces fonds. Cela permet de qualifier le SYSMIN d'assurance-accidents, qui n'est déclenchée que lorsque les critères d'éligibilité et d'attribution sont remplis, comme le déclin des prix des exportations minières.

En Afrique de l'Ouest, la Guinée est le principal pays bénéficiaire des fonds SYSMIN, en raison de l'importance de sa production minière, dont la bauxite.

Par ailleurs, il faut signaler que depuis les années 1990, les grands producteurs s'entendent sur un prix mondial, ce qui ne peut que constituer une concurrence déloyale pour les petits producteurs. En outre, l'existence d'un seuil de dépendance, c'est-à-dire la part de l'industrie minière dans les recettes, qui doit être d'au moins 15%, a pour conséquence de limiter le système à quelques grands exportateurs traditionnels, au détriment des petits exportateurs[46].

A l'usage, ce système est apparu inadapté au contexte de crise qui a frappé dans les années 1980, la quasi-totalité des marchés concernés, et a de ce fait entraîné un ralentissement de la production des métaux dans les pays industrialisés. Ceci s'explique par le fait qu'aujourd'hui, les produits à haute valeur ajoutée, c'est-à-dire les

[46] Ces grands exportateurs sont, entre autres, le Congo (Zaïre), la Zambie et la Guinée.

services liés à la nouvelle technologie, ont pratiquement remplacé les industries lourdes d'antan. Ce qui, encore une fois, pénalise les pays ACP, dont l'économie repose essentiellement sur les produits miniers.

C'est ainsi que dans le cadre des négociations post-Lomé IV, l'Union Européenne a proposé une réforme en profondeur des critères d'attribution et des mécanismes de mise en œuvre du STABEX et du SYSMIN. L'objectif est d'accorder, à titre de dons, une aide supplémentaire à un plus grand nombre de pays ACP en cas de fluctuations économiques, entraînant des pertes de recettes d'exportation susceptibles de menacer le financement des objectifs de développement, et la mise en œuvre des programmes et réformes macro-économiques.

Outre le STABEX et le SYSMIN, il y a l'aide humanitaire et l'aide aux réfugiés, l'aide alimentaire, l'aide aux organisations non gouvernementales (ONG), l'appui aux programmes d'ajustement structurel, etc.

L'aide humanitaire et l'aide aux réfugiés sont essentiellement allouées aux pays en guerre. Outre la ligne budgétaire principale de l'aide humanitaire, certains fonds sont consacrés aux actions d'urgence, au titre de l'article 254 de la Convention de Lomé.

Depuis 1993, cette aide est en constante progression, du fait de la multiplication ou de la persistance de foyers de tension dans les pays ACP, notamment ceux de l'Afrique subsaharienne. A côté de l'aide humanitaire proprement dite, il y a l'assistance aux réfugiés et aux rapatriés (article 255 de la Convention), qui n'est pas couverte par l'aide d'urgence, car cette aide est essentiellement consacrée aux programmes de réhabilitation post-conflits des secteurs productifs, aux infrastructures de base,

notamment les routes, les hôpitaux, etc. Mais aussi au rétablissement des institutions locales. Ces fonds proviennent pour l'essentiel du FED, et peuvent être rattachés soit au programme indicatif national (PIN), soit au STABEX.

Il faut signaler que l'octroi de cette aide est soumis à un certain nombre de critères, tels que le minimum de sécurité, et l'engagement du gouvernement ACP concerné en faveur des valeurs démocratiques.

Il y a également l'aide alimentaire, qui est le principal instrument d'aide de l'Union Européenne en faveur des pays ACP à ne pas être financé par le FED, mais par le budget de l'UE[47].

Quant à l'aide aux organisations non gouvernementales (ONG), il faut noter que celles-ci sont cofinancées par l'UE, même si cela représente une part assez faible du total de l'aide en faveur des pays ACP. Par exemple, les activités des ONG sont importantes en ce qui concerne la fourniture des services de base, d'adduction d'eau et d'assainissement. Les projets des ONG représentent environ 40% du total des investissements de l'UE dans ce secteur pour l'Afrique de l'Ouest.

Enfin, il y a l'aide aux programmes d'ajustement structurel, qui ont été mis en place par les institutions de Bretton Woods, notamment la Banque Mondiale (BM) et le Fonds Monétaire International (FMI), et qui accompagnent les réformes économiques dans les pays ACP, à savoir les privatisations des entreprises publiques, ou la réduction du personnel dans les administrations publiques. Cette aide n'est allouée qu'aux pays ACP ayant entrepris des réformes

[47] Les pays ayant bénéficié de cette aide sont l'Ethiopie, l'Angola, le Rwanda, etc., en proie à des guerres civiles, ou en cours de « pacification ».

économiques (article 246 de la Convention), et elle provient du FED. Ceci est contraire aux stipulations de l'article 244 de la Convention, qui prévoit que le soutien à l'ajustement structurel repose sur les principes suivants :

- Une analyse des réformes qui incombent principalement aux Etats ACP, une adaptation aux conditions sociales, culturelles, et de l'environnement de chaque pays ACP,

- Le respect des objectifs de développement, tels que la sécurité alimentaire, et des mesures prévues dès le départ pour pallier les effets négatifs sur le plan social, etc. Ce qui, en pratique, est loin d'être le cas, en dépit des nombreuses critiques et protestations des populations des pays ACP concernées, car ces réformes économiques imposées de l'extérieur entraînent des départs à la retraite anticipés, des baisses de salaire, etc. Ceci est d'autant plus dramatique, quand on sait que dans les pays ACP, particulièrement ceux de l'Afrique subsaharienne, le taux de la population active ou salariée est nettement inférieur à la population totale. Ce qui, inévitablement entraîne des troubles sociaux.

Par ailleurs, l'UE n'a nullement l'intention de concevoir des stratégies de développement alternatives, tout au moins, elle essaie, à travers la Commission Européenne, d'influencer les institutions de Bretton Woods dans la conception de nouveaux projets, et la réorientation des programmes d'ajustement structurel existants, surtout sur une politique de réformes moins draconiennes[48] .

Toutefois, il faut reconnaître que la Commission Européenne ne dispose pas, en ce domaine, de moyens logistiques nécessaires, notamment en personnel qualifié, c'est-à-dire des experts, contrairement aux institutions de

[48] Voir les résolutions des conseils de ministres de mai 1988 et 1989).

Bretton Woods, pour entreprendre les réformes économiques. Ceci ne permet pas aux pays ACP d'avoir un droit de regard sur l'évaluation conjointe des mesures de réformes par l'UE et l'Etat ACP concerné. Une telle situation ne permet pas non plus aux pays ACP de concevoir les programmes de réformes économiques, adaptées aux réalités de leurs pays. Cela est contraire aux stipulations de l'article 244 de la Convention de Lomé (précité), qui prévoit que : *« L'appui à l'ajustement structurel s'inscrit dans le cadre du modèle politique et économique de l'Etat ACP concerné »*.

Il faut noter que pour faire face aux conséquences néfastes des programmes d'ajustement structurel, les Etats ACP n'ont d'autre choix que de demander le concours financier des institutions de Bretton Woods, ce qui a pour conséquence d'alourdir le poids de leurs dettes extérieures.

En effet, si ces programmes d'ajustement structurel sont bénéfiques à court terme, car ils permettent d'atténuer les contraintes budgétaires, ou les insuffisances de devises des pays ACP, à long terme, ils s'avèrent inadaptés, et peu efficaces eu égard aux désordres sociaux qu'ils entraînent, freinant ainsi le processus de développement durable qui permettrait d'éradiquer la pauvreté en Afrique.

Il faut rappeler que la Convention de Lomé prévoit, à côté de l'aide proprement dite, une coopération commerciale.

2.2. La coopération commerciale

La coopération commerciale est l'un des volets essentiels de la Convention de Lomé, parce qu'elle prévoit l'objectif initial de cette Convention, qui est de créer un véritable

instrument commercial de développement à long terme des pays ACP, et ce dans un nouveau cadre juridique.

Il s'agit en effet de garantir un accès plus libre, et plus large, des produits ACP au marché européen, par la mise en place d'un système de préférences commerciales, assorti du principe de la non-réciprocité des engagements[49].

Mais ce régime préférentiel, apparemment plus favorable aux pays ACP a-t-il permis le décollage économique des pays ACP ? En d'autres termes, ce régime a-t-il eu un réel impact sur le développement des pays concernés ?

2.2.1. Les préférences commerciales non réciproques

L'une des innovations majeures de la Convention de Lomé est l'instauration des préférences commerciales non réciproques, qui permettent à la quasi-totalité des produits en provenance des pays ACP, c'est-à-dire 99,5% de ces produits[50], d'entrer sans droits de douane, ni autres restrictions quantitatives, sur le marché européen. Cela s'explique par la volonté, de part et d'autre, de remédier ou de corriger certains aspects de la relation ACP-UE, que l'on pourrait sans aucune exagération qualifier de protectionnistes, avec la précédente

[49] Ce système est très ancien, car il a été mis en place par la France, afin de permettre à ses anciennes colonies d'Afrique d'exporter librement leurs produits agricoles sur le marché de la métropole. Il a été maintenu après l'accession à l'indépendance de ces colonies, dans le cadre d'un autre ensemble plus approprié CEE-EAMA (précité), pour permettre, selon le vœu des pères fondateurs de la CEE, notamment M. Robert Schuman, d'aider au développement économique de ces pays, juste après leur accession à l'indépendance (cf. introduction). Il fallait donc intensifier la coopération commerciale entre l'Europe et ces Etats d'Afrique, afin que les plus-values générées par les échanges commerciaux, contribuent à atteindre cet objectif de développement. Ce système a été également renforcé par l'adhésion en 1973 du Royaume-Uni à la CEE, du fait de l'augmentation du nombre de partenaires au sein de cette nouvelle organisation.

[50] C. Valy Tuho, « *L'économie ivoirienne et la CEE* », 1992, p. 30.

Convention de Yaoundé, précitée, qui prévoyait des droits de douane assez élevés, et de restrictifs par exemple les quotas sur l'entrée des produits ACP dans l'UE.

C'est ainsi que, lors de la révision à mi-parcours de la Convention de Lomé IV, les discussions en matière d'échanges commerciaux ont essentiellement porté sur les moyens d'aider les pays ACP à améliorer leur compétitivité pour une meilleure intégration sectorielle, et non plus produit par produit, afin de tirer le meilleur parti des avantages offerts par Lomé.

De sorte que désormais, cette Convention de Lomé privilégie une approche plus générale de l'accès au marché que l'ancienne Convention[51]. Il n'est pas exagéré de faire remarquer que cette extension des préférences commerciales, moteur sans aucun doute de la compétitivité des pays ACP, est de toute évidence une manière d'insérer progressivement les pays ACP dans une économie mondiale libéralisée, sous la pression de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

Outre l'extension des préférences commerciales non réciproques, la Convention de Lomé a également introduit le principe de la non réciprocité des obligations. Cela veut dire que, désormais, les pays ACP ne sont pas tenus d'accorder les mêmes préférences aux exportations de l'UE, qui demeurent soumises aux droits de douane[52]. La seule exigence en la matière, réside dans le fait que les pays ACP doivent seulement garantir à l'UE le bénéfice

[51] Parmi les mesures concrètes apportées, figurent l'extension des préférences commerciales à la quasi-totalité des produits ACP, et la libéralisation des quotas tarifaires, plafonds et quantités de référence.

[52] Pour des raisons précédemment invoquées, et qui tiennent au devoir de solidarité de l'Europe envers les pays ACP, qui est le fondement essentiel, sinon la matrice de la coopération ACP-UE, qu'il faut toujours avoir à l'esprit.

de la clause de la nation la plus favorisée. Cela signifie qu'ils ne doivent pas faire bénéficier les pays tiers d'avantages commerciaux que n'auraient pas l'UE.

Il faut rappeler que l'abandon, par l'UE, du principe de la réciprocité des obligations commerciales répondait en fait à l'attente des pays ACP, qui pendant les négociations de la première Convention de Lomé, avaient fait du principe de la non réciprocité l'une de leurs principales revendications.

Cela se justifie par la nécessité de compenser les inégalités résultant d'une relation commerciale asymétrique, d'autant plus que les exportations des pays ACP vers l'UE, portent essentiellement sur les matières premières, lesquelles ne sont pas à l'abri des fluctuations des cours mondiaux. D'où l'existence du STABEX et du SYSMIN (précités), qui sont des mécanismes de compensation et de soutien aux exportations des pays ACP, en cas de chute brutale du prix de ces produits. C'est ce que M. Michel Capron a appelé « l'inégalité compensatrice »[53].

La Convention de Lomé prévoit également certaines dispositions dans le cadre de protocoles sur les importations européennes. Il s'agit pour l'essentiel des protocoles sur le sucre, les bananes, la viande bovine, le rhum[54]. Ces protocoles accordent aux pays ACP, qui en sont bénéficiaires, un régime particulier, c'est-à-dire des plafonds d'importation de type quotas. Cela signifie que l'UE s'engage à acheter chaque année aux pays ACP signataires de ces protocoles, une certaine quantité de produits à des prix seuils garantis, et qui sont généralement supérieurs aux cours mondiaux. En

[53] M. Capron, « *L'Europe face au Sud* », 1991, p. 172.
[54] Il s'agit de viande bovine en provenance du Botswana en Afrique australe.

contrepartie, les pays ACP s'engagent à livrer à l'UE ces quantités requises, sous peine de réduction de celles-ci, sauf cas de force majeure, telles que les catastrophes naturelles ou des situations de conflit.

Ces protocoles commerciaux sont devenus, au fil des ans, une caractéristique de la Convention, mais pour combien de temps encore, face à la libéralisation des échanges ? Il faut rappeler que le protocole sur le sucre remonte à l'accord sur le sucre conclu en 1952, dans le cadre du Commonwealth[55], par lequel le Royaume-Uni achetait le sucre à un prix négocié à ses anciennes colonies producteurs de sucre. Il est donc antérieur à la Convention de Lomé (1975), à laquelle il a été annexé par le protocole 22 du Traité d'adhésion du Royaume-Uni à la CEE d'alors[56].

En d'autres termes, en adhérant à la CEE, le Royaume-Uni a donc entraîné dans son sillage les pays du Commonwealth, parce qu'il cherchait à étendre les préférences commerciales, particulièrement sur le sucre et les bananes, afin d'élargir l'aide bilatérale qu'elle apportait à certaines de ses anciennes colonies.

Il faut cependant faire remarquer que ce protocole sur le sucre concerne également certains pays francophones, notamment la Côte d'Ivoire, dont la production sucrière n'est pas négligeable en Afrique de l'Ouest, tout comme les bananes.

---

[55] Le Commonwealth est une fédération créée en 1931, et qui réunit aujourd'hui une cinquantaine d'Etats, pour la plupart d'anciennes colonies britanniques, et ce à travers les cinq continents ; il est placé sous la tutelle purement morale de la Couronne Britannique.

[56] Il faut rappeler que l'élargissement de la CEE est consécutif à l'adhésion du Royaume-Uni, du Danemark, et de l'Irlande en 1972, ainsi celui des Etats africains et malgaches avec l'adjonction des anciennes possessions britanniques est à l'origine de la signature en 1975 de la Convention de Lomé comme il a été précédemment indiqué.

En effet, le protocole sur le sucre permet à l'UE d'acheter annuellement un quota fixe de sucre blanc ou brut aux pays ACP producteurs de ce produit à des prix garantis, alignés sur le prix en vigueur dans le marché européen. Cela a nettement contribué au développement économique de certains pays comme l'Île Maurice.

Il est important de souligner que le sucre ACP est le seul produit relevant de la politique agricole commune (PAC)[57], qui protège le marché européen contre les importations à des prix inférieurs, et les fluctuations des cours mondiaux, et accorde également la priorité à l'écoulement de la production intracommunautaire. De sorte que l'on serait tenté de dire que l'introduction, ou l'intégration du sucre ACP à la PAC, a pour but de protéger la puissante industrie sucrière britannique, sans laquelle encore une fois, la Convention de Lomé n'aurait sans doute jamais vu le jour[58].

Quant au protocole sur les bananes, il a permis aux pays ACP qui en sont bénéficiaires de recevoir une aide substantielle par le biais du STABEX. En outre, une ligne budgétaire ouverte en 1994 a permis de compenser les pertes subies dans les revenus d'exportations du fait d'une baisse des prix ces dernières années. Ce soutien financier permet donc aux pays ACP de faire face à la concurrence du fait des importations à bas prix de bananes en provenance d'Amérique latine, et d'accroître également les exportations des pays ACP. Il faut noter qu'au sein de l'UE, si la France et la Grande-Bretagne accordent un accès illimité aux bananes en provenance de leurs anciennes colonies, tout en imposant certaines

[57] Article 39 du Traité de Rome.

[58] L'article 213 de cette Convention prévoit un engagement particulier sur le sucre qui a été repris par le protocole n°8 annexé à la quatrième Convention de Lomé, reprenant ainsi le protocole n°3 sur le sucre annexé à la première Convention de Lomé, qui comporte dix articles.

restrictions, tant quantitatives que tarifaires aux importations de pays tiers, il n'en va pas de même pour l'Allemagne, le plus gros importateur de bananes de l'UE, qui en vertu des dispositions du Traité de Rome, est autorisée à accorder des préférences tarifaires, c'est-à-dire l'entrée en franchise de douane aux importations de bananes de pays tiers, notamment d'Amérique latine. Tout comme le protocole sur le sucre, celui sur le bananes a contribué à sauver l'économie de bien de petits états insulaires des Caraïbes, notamment la Martinique, la Guadeloupe, …mais également la Côte d'Ivoire, qui est, de loin, le plus gros producteur de bananes en Afrique de l'Ouest.

Le protocole sur le rhum obéit aux mêmes règles que ceux sur le sucre et les bananes, à ceci près que les quotas de rhum admis en franchise de douane dans l'UE, sont calculés sur la base des quantités annuelles les plus importantes importées des Etats ACP dans l'UE au cours des trois dernières années, et sont susceptibles d'augmenter chaque année.

Enfin, le protocole sur la viande bovine, essentiellement d'Afrique australe (Botswana), est surtout destiné au remboursement des taxes normalement dues sur les importations de bœuf[59].

[59] Cependant, il faut noter que les protocoles sur les produits agricoles des pays ACP, qui font l'originalité de la Convention de Lomé, connaissent des remises en cause du fait de la libéralisation des échanges. En effet, la perspective d'une plus grande libéralisation des échanges, pour répondre aux exigences de l'OMC, risque d'effacer brutalement tous les acquis de la Convention de Lomé dans les années à venir. Sous la pression de l'OMC, l'UE est amenée à élargir ses partenaires économiques pour les produits agricoles, c'est-à-dire à étendre à tous les pays en voie de développement le système de préférences commerciales, afin qu'elle rapproche ses prix, ou sinon qu'elle les aligne sur les cours mondiaux qui sont généralement inférieurs à ceux appliqués aux pays ACP. Il s'agit là du système de préférence généralisée, introduit désormais par l'OMC dans les échanges commerciaux. C'est ainsi que la réforme de la PAC en 2000 a prévu une baisse

Cependant, le principe des préférences commerciales non réciproques, accordé par l'Union Européenne aux produits ACP, n'est pas si global que cela en pratique, car il comporte quelques exceptions. Elles tiennent, d'une part, à la spécificité de certains produits, et, d'autre part, à la règle d'origine, c'est-à-dire aux normes relatives à la qualité et à l'emballage, disons au degré de transformation des produits, pour leur conférer le label ACP avant leur entrée sur le marché européen.

Si l'Union Européenne garantit le libre accès de 99,5% des exportations effectives des pays ACP, une infime partie de celles-ci, à savoir 0,5%, ne bénéficie guère de ce régime préférentiel, parce qu'elle relève de la politique agricole commune (PAC), pour laquelle l'UE maintient des fortes protections. Il s'agit, entre autres, du maïs, des fleurs coupées, …[60].

Néanmoins, malgré cette petite entorse, les importations européennes en provenance des pays ACP bénéficient d'un traitement préférentiel par rapport à celles de pays tiers, non signataires de la Convention de Lomé.

Quant à la règle d'origine, elle a été mise en place dans le but de favoriser l'industrialisation des pays l'ACP, afin d'éviter le détournement d'exportations qui transiteraient dans ces pays pour avoir le label ACP, et qui seraient préjudiciables à l'UE.

---

progressive des prix du bœuf ACP, afin d'amener l'UE à importer ce produit de base de pays tiers producteurs de la viande bovine à faible coût. Il est fort à parier que le protocole sur le sucre risque, à plus ou moins long terme, de connaître également une baisse de ce prix d'achat. Quant aux protocoles sur le rhum et les bananes, ils ont été levés en juillet 2001, permettant ainsi aux pays tiers d'importer ces denrées dans l'UE sans aucune restriction, de quelle que nature que ce soit. Ceci est fort préjudiciable aux pays ACP, surtout les moins avancés, qui auront désormais de plus en plus de mal à accéder au marché européen.

[60] Le Courrier ACP-CEE, n°58, de novembre 1979, p. 27.

Cette règle d'origine concerne, essentiellement, les exportations de vêtements, de textiles, de produits de la pêche, d'huile de palme, etc, qui doivent ainsi obéir à un certain degré de transformation pour être exportés vers l'UE. De sorte que l'attribution du label ACP à un produit dépend dont de son taux de transformation par un pays ACP donné, qui, pour en revendiquer l'origine, doit en fournir, entre autres, la matière première.

En d'autres termes, le label ACP peut être refusé à un pays, parce que la matière première utilisée dans la fabrication d'un produit quelconque, n'était pas originaire de ce pays. Par exemple, à l'Île Maurice, la mise en place d'une industrie de vêtements a été entravée par l'impossibilité pour ce pays de s'approvisionner en tissus dans d'autres pays ACP. Il en est de même en même en matière de pêche, où certains critères assez rigoureux freinent l'essor d'industries de mise en conserve[61].

La rigueur de cette règle d'origine a pénalisé les exportations des pays ACP les moins avancés, qui connaissent de graves carences en matière d'infrastructures en tout genre. C'est ce qui a sans doute amené certains observateurs à soutenir que cette règle d'origine est une façon déguisée pour l'Union Européenne de protéger ses producteurs nationaux contre la concurrence des pays ACP. Ce qui serait en quelque sorte une espèce de préférence inversée.

Il faut également noter que les dérogations qui consistent, pour un pays ACP en rupture de matières premières pour la fabrication d'un produit, de s'approvisionner auprès d'un pays tiers, sont longues à obtenir, et peuvent de ce fait, dissuader certains

[61] A. Hewitt, « *La Convention de Lomé en questions* », 1998, p. 158.

investisseurs, ou même faire perdre des parts de marché aux pays ACP.

Face aux difficultés de mise en application de cette règle d'origine, l'UE a adopté à plusieurs reprises des modifications à cette règle, pour la rendre moins rigoureuse. De sorte que désormais, les pays ACP sont considérés comme un seul territoire douanier, et ils ne doivent se conformer qu'à une seule série de normes et d'exigences, quel que soit le pays de l'UE vers lequel ils exportent. Par exemple, un produit qui ne peut être introduit dans l'UE comme sénégalais, du fait de son faible taux de transformation dans ce pays, peut l'être avec le label ACP, après avoir subi quelques améliorations nécessaires dans un autre pays ACP doté d'infrastructures adéquates à cet effet[62].

On pourrait ajouter à ces deux principales exceptions celle relative à la clause de la nation la plus favorisée, précédemment évoquée, qui garantit les exportations de l'UE dans les pays ACP contre les discriminations au profit de pays tiers.

Les préférences commerciales non réciproques, au bout de plusieurs décennies d'existence, ont elles véritablement contribué au développement économique des pays ACP ?

2.2.2. L'impact des préférences commerciales sur le développement économique des pays ACP

[62] D'ailleurs, le taux ou le degré de transformation des produits ACP a été encore assoupli en 2002. Mais l'idéal serait d'accorder une grande ouverture aux produits manufacturés ACP sur le marché européen, sans pourtant négliger, bien sûr, les règles élémentaires d'hygiène et de sécurité. Ceci aurait l'avantage de stimuler l'industrialisation des pays ACP, plus particulièrement des moins avancés d'entre eux, réduisant ainsi leur dépendance des produits traditionnels non manufacturés.

Malgré la quasi absence de barrières douanières, et autres restrictions à l'entrée des produits ACP sur le marché européen depuis l'année 1975, force est de reconnaître que le système commercial de la Convention de Lomé n'a pas donné les résultats escomptés. Selon les statistiques et autres observations[63], le régime commercial de la Convention de Lomé n'était pas suffisant pour assurer le décollage économique des pays ACP.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce bilan globalement mitigé, notamment la structure même des échanges commerciaux, et le fait que tous les produits agricoles des pays ACP ne sont pas admis sur le marché européen, comme il a été précédemment indiqué.

En effet, la grande majorité des pays ACP tire l'essentiel de ses recettes d'exportations sur le marché européen, leur principal débouché en ce qui concerne les produits de base issus de l'agriculture, et dans une moindre mesure, du pétrole, des métaux, et de certains minéraux précédemment cités[64].

Cette dépendance structurelle, qui est génératrice d'une relation asymétrique entre les deux groupes de partenaires, loin d'améliorer l'essor industriel des pays ACP, l'a au contraire freiné. Cela s'explique par le fait que les produits manufacturés ou semi-manufacturés des pays ACP exportés sur le marché européen, ne représentent qu'un faible pourcentage.

S'il y a quelques exceptions, comme l'Île Maurice, qui a su tirer profit des préférences commerciales, en utilisant ses recettes d'exportation sur le protocole sucre pour

[63] Le Livre Vert de la Commission Européenne, précité.

[64] L'effet pervers de ce système est de voir la production des produits de base augmenter, et donc d'entraîner de fréquentes chutes de prix de ces denrées, qui sont préjudiciables aux économies des pays ACP.

diversifier ses exportations en produits manufacturés, développant ainsi de nouvelles industries, faisant de ce pays un centre d'investissements étrangers, il faut cependant reconnaître que la plupart des pays ACP, notamment ceux de l'Afrique sub-saharienne, connaissent de graves difficulté économiques depuis plusieurs années. Cela s'explique par le fait que la détérioration des termes de l'échange, consécutive à la baisse des prix des matières premières, comme le café et le cacao, a évacué en partie les avantages du système préférentiel.

Parmi les pays ACP les plus touchés par l'érosion des préférences commerciales, il y a la Côte d'Ivoire, premier producteur mondial de cacao, qui perd au fil des ans une part relativement importante de ses recettes d'exportations, en raison de sa forte dépendance à l'égard de l'exportation de cette denrée vers l'UE.

De sorte qu'il est à craindre que l'harmonisation des normes des produits alimentaires ne pénalise davantage les pays ACP, puisque l'on pourra désormais introduire des graisses végétales dans la fabrication du chocolat au détriment du beurre de cacao.

En d'autres termes, faute de diversification des exportations des pays ACP en produits manufacturés, la coopération commerciale n'a pas contribué à une participation accrue de ces pays dans le volume d'importations de l'UE.

On constate, d'ailleurs, que ce volume baisse considérablement d'années en années. Si l'on pousse l'analyse plus loin, on peut, sans exagération aucune, admettre que les pays ACP ont perdu des parts de marché au profit de pays tiers, qui ne bénéficient pas de

l'accès préférentiel sur le marché européen, à savoir les pays d'Asie et d'Amérique latine.

D'ailleurs, malgré les progrès récents, les pays ACP se situent en dernière place parmi les partenaires commerciaux de l'UE. En outre, l'ouverture du marché international ne fait qu'accentuer ce phénomène[65].

Selon certains analystes, notamment ceux de l'Overseas Development Institute (ODI), qui est un institut anglais spécialisé dans l'analyse des politiques commerciales des pays en voie de développement, plus particulièrement des pays ACP, et ceux du Centre Européen de Gestion des Politiques de Développement (ECDPM)[66], si les préférences commerciales peuvent à certains égards servir de moteurs au développement d'un secteur dynamique donné, elles ne peuvent en aucun cas suffire à accroître et à diversifier les exportations des pays ACP. Cela se comprend d'autant plus aisément que les entraves à la diversification des exportations des pays ACP expliquent leur manque de compétitivité, et donc leurs difficultés à faire face à une concurrence de plus en plus rude sur le marché international. En effet, comme il a été précédemment indiqué, les restrictions d'accès au marché européen, et les multiples contraintes, problèmes liés aux normes d'origine, même assouplies, n'en

[65] Le faible résultat enregistré pour les exportations des pays ACP et le tournant amorcé par le commerce international, à la suite des négociations de l'Uruguay Round, ont conduit dès 1986 à une nouvelle orientation pour les partenaires de la Convention de Lomé. De sorte que, dans ce contexte actuel de la mondialisation, du libre-échange, où on écarte tout autre système alternatif, l'UE est de moins en moins disposée à s'engager à accorder un statut préférentiel aux pays ACP. Ceci semble être le vœu de certains pays membres de l'UE, notamment l'Allemagne et le Royaume-Uni, qui depuis plusieurs années soutiennent le principe du libre-échange, c'est-à-dire la réciprocité des engagements commerciaux.

[66] J.J. Gabas, « *La Convention de Lomé en questions* », 1998, p. 16, précité.

demeurent pas moins contraignantes pour les pays ACP, surtout pour les moins avancés d'entre eux[67].

Sans aller jusqu'à demander la suppression des préférences commerciales, qui ont d'ailleurs été critiquées, à juste titre, par certains observateurs, il est indispensable, pour une utilisation rationnelle et intensive de celles-ci, d'entreprendre en amont, dans les pays ACP, un travail de sensibilisation auprès des populations locales, et du secteur privé, c'est-à-dire des petites et moyennes entreprises, sur les opportunités qu'offre le régime commercial de la Convention de Lomé. Cela passe d'abord par la mise en place d'infrastructures pour la transformation, la commercialisation, la distribution et le transport des produits (TCDT) dans les pays ACP, mais également par la garantie d'un environnement stable, favorables aux investissements étrangers…comme nous le verrons plus tard.

Il faut surtout associer l'aide proprement dite du Fonds Européen de Développement (FED), au volet commercial de la coopération, c'est-à-dire, l'aide financière doit servir également à améliorer les échanges commerciaux des pays ACP pour leur intégration au système commercial mondial. C'est l'une des voies, sinon la principale selon nous, qui permettra de sortir de l'impasse, et par conséquent, de donner un souffle nouveau à la coopération ACP-UE, qui malgré ses imperfections, d'ailleurs critiquées à juste titre, a le mérite d'exister. Cette coopération est malgré tout une bouée de sauvetage pour la majorité des pays ACP, surtout les moins avancés. Il est donc nécessaire de la rationaliser, et de la rendre plus efficace.

[67] OCDE, « *L'accès au marché européen des pays sous-développés. Quel obstacle ?* », Paris, 1997.

2. 3. L'Efficacité de l'aide en Afrique subsaharienne

Parmi les priorités de développement redéfinies par le Traité de Maastricht en 1992, figure l'efficacité de l'aide. La Convention de Lomé permet également d'aborder la question plus générale de l'efficacité de l'aide dans un contexte de réduction des ressources financières destinées aux pays ACP en général, et à ceux de l'Afrique noire francophone en particulier[68].

En effet, la faible efficacité de l'aide publique de l'UE au développement des pays africains, est un réel sujet de préoccupation, car elle fait l'objet d'une interrogation permanente, tant du côté africain que du côté européen.

Depuis plusieurs années, on constate que l'aide européenne, si substantielle soit-elle, n'a pas permis le développement économique tant attendu des pays africains, par ce que la pauvreté ne cesse d'augmenter, avec ses effets néfastes, que l'on connaît, sur le plan social en particulier.

Ce constat négatif explique sans doute le scepticisme de l'opinion publique européenne, qui désormais accorde légitimement une attention particulière à la bonne utilisation des fonds. Aujourd'hui, les différents donateurs des pays occidentaux subissent de fortes pressions intérieures de leurs opinions publiques, quant

[68] En effet, après presque trois décennies d'augmentation presque ininterrompue, il semble néanmoins que l'aide publique au développement de l'UE aux pays africains connaît une forte diminution, même si cela fait partie d'une tendance générale au niveau international. Les récentes réductions de l'aide sont probablement dues à la combinaison de plusieurs facteurs, entre autres les nouvelles restrictions budgétaires des pays donateurs, la lassitude croissante à l'égard de l'efficacité de l'aide, et enfin le déclin de l'importance stratégique de l'Afrique depuis la fin de la guerre froide. En effet, l'émergence de nouveaux pays demandeurs d'aide, notamment la Russie, et l'élargissement de l'Europe à l'Est, font croire que l'Afrique noire n'est plus une priorité pour les institutions financières internationales.

à l'efficacité de l'aide au développement. Il convient donc de rechercher les carences de cette aide du côté européen, avant d'identifier les obstacles inhérents à un réel développement de l'Afrique noire.

2. 3. 1 Les carences de l'aide européenne au développement

Elles résultent de plusieurs facteurs, qui trouvent leur explication à la fois dans le mécanisme d'acheminent de l'aide aux populations concernées, et surtout de la multiplication des organismes d'aide, tant européens qu'internationaux. Ce qui pose inéluctablement deux problèmes essentiels, d'une part celui de la gestion de l'aide européenne, et d'autre part celui de la coordination, de la cohérence entre les diverses politiques d'aide.

2. 3.1. 1 La gestion de l'aide européenne.

La gestion de l'aide est un réel sujet de préoccupation, dans la mesure où l'efficacité de celle-ci en dépend. L'aide européenne fait l'objet de deux interventions, qui, si elles se complètent, de par leur mode de financement, n'en sont pas moins distinctes.

En effet, les Etats-membres de l'UE ont accepté de faire transiter par celle-ci une part importante du budget qu'ils allouent à la coopération pour le développement. Ce qui ne va pas sans poser quelques difficultés au sein de la Commission Européenne, avec la prolifération des pertes budgétaire, et des réglementations ponctuelles pour ce qui est de la gestion de l'aide multilatérale, sans oublier l'intervention de chaque Etat-membre de l'UE, pris isolément, avec un Etat ACP donné ou un groupe d'Etats, c'est-à-dire un bloc régional.

a. L'aide multilatérale

L'aide européenne, ou encore communautaire ou multilatérale, est celle qui est octroyée par la Commission Européenne à travers le Fonds Européen de Développement (FED), ou la Banque Européenne d'Investissement (BEI), précités. Il faut cependant noter, que, si cette aide est importante en termes de volume, elle reste tout de même marginale par rapport à celle des Etats-membres de l'UE.

Selon M. Charles Josselin, ancien ministre délégué à la coopération, l'aide multilatérale ne représente qu'un tiers de l'aide totale de l'UE. Elle correspond donc à un faible pourcentage des apports financiers destinés aux pays en développement[69].

Il faut cependant souligner que, dans le domaine de la coopération pour le développement, la Commission Européenne se trouve malgré tout dans une position privilégiée, parce qu'elle mène une action complémentaire de celle des Etats-membres de l'UE. Elle peut donc, à ce titre, aider à la coordination des programmes, tant au niveau interne qu'au niveau externe, c'est-à-dire dans les pays bénéficiaires de l'aide. C'est vrai que le Traité de Maastricht définit les orientations générales de la politique de coopération

[69] Cette faiblesse quantitative de l'aide européenne, en tant que telle, s'explique notamment par le refus de certains Etats membres d'abandonner leurs prérogatives dans le domaine de la coopération au développement, privilégiant ainsi l'aide bilatérale, qui leur permet d'asseoir ou de conforter leur influence dans les pays bénéficiaires de l'aide.
Il faut également noter que l'absence de consensus sur les politiques à mener en matière de développement, peut constituer un obstacle au renforcement de la coopération, et par conséquent freiner les programmes et les projets d'aide au développement.
Cela s'explique par l'existence de deux grandes tendances au sein de l'UE. L'une est dirigée par la France, qui défend les intérêts de l'Europe méridionale et de l'Afrique, l'autre par l'Allemagne, qui pose la problématique du développement vers les pays de l'Europe de l'Est. Ceci peut aussi expliquer la réduction de l'aide européenne aux pays africains depuis la fin de la guerre froide.

pour le développement, mais l'existence d'une stratégie cohérente en la matière, à l'échelle de l'ensemble de la Commission Européenne, contribuerait à mettre en relief les axes essentiels résultant des résolutions et réglementations diverses.

Par ailleurs, il convient de mettre l'accent sur l'organisation, le fonctionnement, et les objectifs de la Commission Européenne, pour mieux appréhender les problèmes qui entravent l'efficacité de l'aide au développement.

En effet, si la Commission attache beaucoup d'importance aux procédures, aux contrôles et aux questions administratives plutôt qu'aux résultats obtenus, ou à obtenir de ses actions en faveur du développement, c'est sans doute en partie à cause de la complexité de sa structure organique, et du système de gestion qui en découle.

La multiplication des directions, sous-directions et autres comités de gestion de l'aide, affaiblit davantage l'efficacité de celle-ci. Le journal Le Monde du 19 mai 2000, précité, illustre bien cette situation en ces termes : « *La Commission doit exercer son activité en tenant compte de quatre-vingt bases juridiques existantes et de plus de cinquante comités de gestion souvent imposés par les Etats membres de l'UE pour mieux contrôler l'affectation des contributions communautaires* ».

Ces contraintes administratives, qui pèsent sur les directions générales chargées des projets et programmes d'aide, affectent indéniablement la gestion de l'aide, une fois de plus. En outre, avec la charge de travail imposée par le système de gestion de l'aide, ces directions sont confrontées à un déficit de personnel.

Ce déficit de personnel est à l'origine des retards constatés dans l'acheminement de l'aide aux populations concernées. De sorte que l'allocation de l'aide aux pays bénéficiaires peut s'étendre au-delà du cycle de la Convention de Lomé, qui est en moyenne de cinq ans, comme cela a été indiqué plus haut.

C'est d'ailleurs à juste titre que ce dysfonctionnement a été vivement critiqué par M. Chris Pattent, commissaire européen chargé des relations extérieures. Un double travail est à entreprendre, qui consiste d'abord à améliorer les méthodes de gestion de sorte qu'elles soient axées sur l'obtention de résultats. Par exemple, en mettant en place un solide système d'information entre les différents services, qui semble actuellement faire défaut. Il faut ensuite accroître et renforcer le personnel des missions locales, afin d'intensifier le dialogue avec les pays africains. Ceci permettra de promouvoir, sur le terrain, les méthodes de gestion fondées sur les résultats, de sorte que l'efficacité de l'aide n'en sera que renforcée.

En outre, le personnel des directions générales, qui travaille dans le domaine des relations extérieures, doit encore recevoir une formation adéquate, en rapport avec les activités de financement du développement, dans la mesure où, comme nous le verrons plus tard, une prise en compte des réalités des pays africains, ne peut que renforcer encore une fois l'efficacité de l'aide.

Il y a un autre problème qui mérite d'être abordé, car il est inhérent à la gestion de l'aide, c'est celui de l'évaluation de celle-ci, qui permet de mesurer les progrès accomplis dans le domaine de la coopération pour le développement.

Il faut signaler que le processus d'évaluation est assez récent au sein de la Commission Européenne, car il ne

date que des années 1990. Malgré ces efforts récents, il faut tout de même faire remarquer que les évaluations dont on a connaissance, ne portent que sur les projets et programmes de développement. Cela ne permet pas, en l'état actuel des choses, de mettre en évidence les retombées de l'action de la coopération pour le développement engagée par la Commission Européenne. Cela s'explique par le fait que les projets et programmes ne sont pas, en règle générale, pas conçus autour d'indicateurs de performance, d'objectifs et de résultats précis, sur lesquels s'appuyer pour obtenir des informations, qui auraient permis de dresser un bilan de l'aide au développement. Il est donc indispensable de mettre en place, ou de définir des politiques ou des stratégies d'ensemble, afin de concevoir des projets s'articulant autour d'objectifs définis, qui soient en rapport avec les buts fondamentaux de la politique européenne d'aide au développement.

Pour cela, il faut faire en sorte que les résultats comptent, et qu'ils deviennent le pivot de la gestion de l'aide, pour que les évaluations s'appuient sur des indicateurs de performance. En d'autres termes, il est nécessaire de mettre en place une méthode d'évaluation globale, qui aura le mérite de faire le point sur ce qui a été accompli, et sur ce qui reste à faire, c'est-à-dire d'établir tout simplement un inventaire précis de l'aide au développement[70].

En définitive, si la Commission Européenne a engagé une réforme de ses méthodes de gestion de l'aide, elle doit aller plus loin, afin d'instaurer une bonne fois pour

[70] La recherche de résultats, ou d'indicateurs de performances, permettra sans aucun doute de convaincre l'opinion publique européenne, en sa qualité de contribuable à l'aide publique au développement, que la Convention de Lomé, avec quelques ajustements ou améliorations, peut être efficace et aider, sinon favoriser le développement des pays africains.

toutes un système de gestion unifié, et non plus fragmenté entre les différentes directions générales, par exemple pour la mise en commun de certains services. Ceci permettra une meilleure exploitation des compétences, par conséquent un meilleur suivi des questions de développement.[71]

L'amélioration de la gestion multilatérale de l'aide européenne au développement peut également renforcer l'efficacité de l'aide bilatérale des Etats membres de l'UE.

b) l'aide bilatérale : l'exemple de la France

La coopération entre l'UE et les pays en développement demeure, dans une certaine mesure marquée par les politiques bilatérales de ses Etats membres, car l'UE n'a pas encore les caractéristiques d'un Etat-Nation, notamment une politique extérieure qui n'existe pas pour le moment en tant que telle. En outre, la capacité de négociation des pays en développement est plus importante dans le cadre des relations bilatérales, que dans un face à face de plusieurs donateurs.

Il est important de souligner que la coopération bilatérale, comme multilatérale, concerne à la fois les politiques d'aide au développement et les politiques commerciales, et que l'aide au développement emprunte aujourd'hui plusieurs canaux en fonction des orientations stratégiques de l'aide programme, ou de l'aide projet, avec les divers acteurs bilatéraux ou multilatéraux. Il semble que l'aide bilatérale soit le plus souvent orientée vers la réalisation de projets, plutôt que vers les programmes. Avant d'aller plus loin, il est nécessaire de définir ces deux types d'aide.

[71] Par exemple, l'idée de détacher des contrôles financiers auprès des missions locales en Afrique, doit être encouragé pour plus de transparence dans la gestion de l'aide.

En effet, l'aide projet, comme son nom l'indique, porte sur des objectifs précis, qui sont définis à l'avance. Cela veut dire que le financement d'un projet doit permettre d'exécuter un ensemble spécifique d'activités de développement dans un temps donné.

Par contre, l'aide programme consiste en l'octroi de ressources financières au gouvernement bénéficiaire, et n'est pas à ce titre liée à un projet spécifique. Elle porte donc sur une gamme assez large d'aides, car elle permet, entre autres, d'assurer l'équilibre de la balance des paiements des pays africains, qui est une vraie préoccupation depuis ces dernières années, sans oublier l'allègement de la dette de ces pays, ainsi que les réformes économiques et le soutien aux produits de base, comme cela a été précédemment indiqué à propos de l'aide programmables du FED.

Cette distinction entre les deux types d'aide a lieu d'être, car elle permet de comprendre les conflits d'intérêts qui existent entre les différents organismes d'aide, qui, inéluctablement, affectent la cohérence des politiques d'aide, et donc l'efficacité de celle-ci, et surtout la priorité reconnue officiellement à l'aide projet dans les relations bilatérales.

A côté de ces types d'aide, il y a la coopération technique en Afrique noire, qui consistait en l'envoi, par exemple, d'enseignants, de techniciens européens en Afrique noire. Cette coopération est aujourd'hui en déclin, car elle serait trop coûteuse pour les pays donateurs, en termes de personnel et d'équipements. C'est pourquoi cette coopération technique est remplacée, ou compensée, par l'aide programme, axée le plus souvent sur des missions ponctuelles dans les pays bénéficiaires, et qui représente aujourd'hui près du quart du montant total de l'aide publique au développement, alors qu'elle ne dépassait

pas les 10 ou 15% dans les années 1970, selon les estimations du Comité d'Aide au Développement (CAD), de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE).

Par ailleurs, il convient de mettre en évidence, à la fois les avantages et les inconvénients de l'aide programme et de l'aide projet.

On pourrait commencer par l'aide projet, qui en réalité ne pose pas de difficultés, car elle peut être évaluée des objectifs réalisés, c'est-à-dire des résultats atteints, à ceci près qu'elle exige une contrepartie financière de la part des pays bénéficiaires en termes de frais de fonctionnement.

Quant à l'aide programme, si elle exige moins des capacités des pays bénéficiaires, car elle peut facilement être intégrée au budget de ces pays, comme n'importe quelle autre source de revenus, elle n'en est pas la moins volatile, en ce sens qu'elle échappe à tout programme, et donc elle peut être utilisée à d'autres fins que celle prévue initialement[72]. Ce qui pose inévitablement le problème de gestion, et partant, celui de l'efficacité de l'aide au développement.

En effet, l'aide accordée à l'Afrique noire est liée à la fois à des objectifs commerciaux, et de politique étrangère, qui pèsent lourdement sur l'attribution de l'aide. En d'autres termes, l'aide permet d'ouvrir des marchés étrangers aux exportations nationales des pays donateurs, et cela suppose un environnement politique stable.

[72] Cependant, l'aide programme est toujours accompagnée de certaines conditionnalités, qui vont à l'encontre du but recherché, à savoir les conséquences sociales des réformes économiques par exemple, qui, imposées de l'extérieur et donc non maîtrisées par les pays bénéficiaires, sont inefficaces.

En effet, les arguments commerciaux influent également sur l'attribution de l'aide à certains secteurs, et amènent souvent les donateurs à privilégier l'aide qui permet d'acheter davantage de biens et de services aux pays auxquels ils appartiennent. Selon Mesdames Hélène d'Almeida-Topor, et Monique Lakroum[73], le choix des projets est un élément décisif qui répond souvent aux intérêts du pays donateur. C'est ainsi que certains Etats-membres de l'UE ont fourni à l'Afrique de l'Ouest de la viande fortement subventionnée, même si cela nuisait directement aux producteurs du Burkina Faso, du Niger, et du Mali, qui sont les pays les moins avancés du monde[74].

Nul doute que ces objectifs commerciaux des donateurs peuvent être directement en conflit avec l'augmentation de la croissance économique dans les pays bénéficiaires. Il faut noter que certains donateurs vont jusqu'à refuser leur aide aux secteurs dans lesquels leurs intérêts commerciaux sont en concurrence avec ceux des pays bénéficiaires. On est quand même en droit de se poser des questions sur le devoir de solidarité des pays riches envers les pays pauvres, qui est, ne le perdons pas de vue, l'élément fondamental de la coopération Nord-Sud, plus particulièrement de la coopération entre l'Europe et l'Afrique.

Ces motivations commerciales des pays donateurs sont, bel et bien, une illustration de la pratique de l'aide liée, qui réduit malheureusement la coopération pour le développement à l'achat de biens et services à des entreprises des pays donateurs[75].

---

[73] « *L'Europe et l'Afrique : un siècle d'échanges économiques* », 1994, p. 152.
[74] Le « *Rapport mondial sur le développement humain du programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD)* », 1994, p. 4.
[75] « L'aide liée », Paris, 1991, Comité d'aide au développement de l'OCDE.

Cette aide liée, qui entraîne, de facto, la multiplication de projets indépendants, pour la simple raison que chaque donateur bilatéral veut étendre sa sphère d'influence dans les pays bénéficiaires, est donc loin de répondre aux besoins des populations intéressées[76]. En somme, l'aide liée ne tient pas compte des politiques de développement à long terme, qui doit être l'objectif à rechercher dans la coopération au développement.

Quant aux motivations de politique étrangère, il est important de souligner que pendant la guerre froide, l'aide allouée aux pays africains par les donateurs occidentaux en général, et européens en particulier, servait de rempart à la montée du communisme dans ces pays. De sorte que les bouleversements géopolitiques, consécutifs à la désintégration de l'empire soviétique, ont eu pour conséquence, au début des années quatre-vingt-dix, de réduire considérablement le flux de l'aide allouée à l'Afrique noire. Là encore, la stabilité politique des pays bénéficiaires de l'aide l'a emportée sur le développement durable.

En d'autres terme, on peut sans exagération aucune, dire que l'importance de l'aide varie selon les priorités des pays donateurs, qui sont en général, loin de correspondre aux préoccupations des pays bénéficiaires. Cependant, il faut reconnaître que l'aide bilatérale présente quelques avantages, car elle permet aux pays africains, en proie

[76] L'aide liée coûte cher économiquement parlant, dans le mesure où elle peut entraîner une hausse des coûts des projets, sans oublier l'acquisition de matériels inadéquats, et donc des retards dans l'exécution des projets, puisqu'elle échappe aux pays bénéficiaires, qui, empêtrés dans leurs déficits budgétaires, n'ont pas d'autre choix que d'accepter une aide, fut-ce-t-elle sous condition. En outre, cette aide liée impose aux pays bénéficiaires des charges de gestion importantes, car chaque organisation, ou donateur bilatéral, fournit son propre matériel avec ses normes de qualité, qui lui sont propres. De sorte que le pays bénéficiaire doit apprendre à les connaître toutes, et s'y adapter. Ce qui, fatalement, accroît, les frais d'entretien, et rend difficile toute coordination entre les différents donateurs.

depuis plusieurs années à de graves crises économiques, d'équilibrer leur balance des paiements et d'éviter ainsi le « chaos » général.

C'est ainsi, par exemple, que la France a aidé la Côte d'Ivoire à mettre en place une politique économique de nature hybride, consistant en un type de capitalisme d'Etat mené par de grandes entreprises exportatrices, où l'Etat était à égalité avec les investisseurs étrangers. Ce qui a permis, pendant plus de deux décennies, l'essor économique de ce pays.

A ce titre, il convient de mettre l'accent sur l'aide publique française au développement en Afrique noire. En effet, depuis quelques années, l'aide publique française au développement a considérablement baissé, surtout celle allouée aux pays africains. Ce contexte morose a d'ailleurs amené certains observateurs, surtout africains, à parler de « lâchage de l'Afrique par la France ». Il faut dire que cette baisse de l'aide française au développement s'inscrit dans une tendance générale de l'aide publique au développement des pays de l'OCDE, par souci d'économie budgétaire, et par la lassitude des donateurs, comme cela a été précédemment indiqué[77].

Cette baisse sensible de l'aide financière s'est traduite, en 1996, par l'annulation de plusieurs projets sociaux, d'éducation ou de santé, notamment de lutte contre la mortalité maternelle et infantile. Cette baisse s'accompagne logiquement de celle des effectifs de l'assistance technique, compensée par un appui à la

[77] Il faut noter que cette érosion de l'aide publique au développement est apparue à l'échelle européenne, de façon évidente, lors de la négociation du 8ème FED, c'est-à-dire lors de la révision à mi-parcours de la Convention de Lomé en 1995 (précitée). Cela veut dire qu'en termes réels, le 8ème FED est resté au même niveau que le 7ème FED de 1990, c'est-à-dire sans aucune augmentation notable.

coopération décentralisée, c'est-à-dire aux associations de volontaires, et aux Organisations Non Gouvernementales (ONG), qui sont très présentes dans les pays du Sahel, comme le Mali, le Niger, le Burkina Faso, pour favoriser le développement de proximité.

C'est ainsi que dans le cadre de cette coopération décentralisée, semble-t-il devenue la règle, la France a mis en place entre 1994 et 1996, un Fonds Spécial de Développement (FSD), pour compenser en partie les conséquences sociales de la dévaluation du franc CFA dans le cadre de l'appui à l'ajustement structurel (AAS). Le Fonds Spécial de Développement est devenu, en 1996, le Fonds Social de Développement, axé sur les projets issus de la société civile, et destiné à couvrir les besoins sociaux élémentaires.

Sans vouloir remettre en cause l'action de la société civile, directement en contact avec les besoins des populations locales, il faut tout de même souligner que ces actions sont ponctuelles, et ne visent que le court et le moyen terme, alors qu'un vrai développement s'inscrit dans le long terme, avec des acteurs étatiques.

Cependant, malgré cette baisse de l'aide publique française du développement, la France est, parmi les Etats membres de l'UE, le premier contributeur de l'aide au développement, tant au niveau communautaire qu'au niveau bilatéral. D'ailleurs, elle a toujours plaidé pour une augmentation substantielle de l'aide publique au développement des pays industrialisés[78], surtout en faveur des pays de l'Afrique subsaharienne, avec lesquels

[78] Les Nations-Unies continuent à demander aux pays donateurs de verser une contribution équivalente à 0,7%, de leur produit intérieur brut (PIB). Mais une poignée seulement de pays du Nord arrivent à atteindre ce pourcentage somme toute dérisoire, ici encore le devoir de solidarité Nord-Sud est quelque peu battu en brèche.

elle entretient des liens historiques assez privilégiés. C'est ainsi que lors des négociations sur le renouvellement de la Convention de Lomé, plus exactement sur les conditions du nouvel accord de coopération ACP-UE, signé en juin 2000 dont nous parlerons plus tard, on a constaté une divergence assez marquée entre certains Etats membres de l'UE, notamment l'Allemagne, l'Autriche, et les Pays-Bas, qui se sont interrogés sur l'opportunité de maintenir ce type de coopération. A cette occasion, M. Charles Josselin, ancien ministre français délégué à la coopération, n'avait pas manqué de dire : *« Les relations privilégiées de l'Europe avec les pays ACP, dont trente-neuf sont parmi les moins avancés, étaient remises en cause par certains. Il a fallu une forte mobilisation de la France en particulier pour sauver le principe même de Lomé*[79] ».

Il est vrai que la France a toujours défendu les intérêts de l'Europe méridionale, et ceux de l'Afrique noire, et que l'Allemagne a toujours soutenu l'élargissement de l'Europe vers les pays de l'Est, ce qui explique sans doute, que dans le cadre de sa relation bilatérale avec les pays en développement, l'Allemagne a toujours préféré l'initiative privée à l'aide publique. On pourrait également parler de l'Italie, qui accorde des prêts, et non des dons, car selon ce pays, les prêts contribuent fortement au développement des infrastructures dans les pays en développement. Ainsi, on peut dire que, sur les questions fondamentales de préférences commerciales ou de libre-échange, les positions les Etats-membres de l'UE diffèrent à cause, sans doute, de la mondialisation, qui doit tenir compte de la situation des pays les moins avancés en Afrique.

[79] Le Monde du 4 février 2000.

C'est pourquoi lors du 21ème sommet franco-africain, qui s'est tenu à Douala au Cameroun en janvier 2001[80], Monsieur Jacques Chirac, président de la République française, a réitéré le soutien de la France aux dirigeants africains en ces termes: "*La France est à votre écoute. Elle reste attentive à vos préoccupations…Sachez que notre amitié ne fera jamais défaut*." Monsieur Chirac a en outre annoncé à cette occasion l'annulation immédiate de la dette bilatérale des pays les plus pauvres à l'égard de la France.

Cependant, il faut noter que si l'aide au développement de la France est toujours appréciée, son octroi est désormais soumis aux conditions fixées par les institutions financières internationales, notamment celles de Bretton Woods, à savoir le Fonds Monétaire International (FMI), et la Banque Mondiale (BM). Il en résulte que là où, naguère, la recherche des projets de développement pour les organismes comme l'agence française de développement (AFD) était prioritaire, ce sont aujourd'hui les institutions de Bretton Woods, qui avec les programmes d'ajustement structurel, imposent les conditionnalités, notamment les réformes économiques ou politiques en échange de leur aide. C'est ainsi qu'en 1994, le franc CFA, c'est-à-dire le franc de la communauté financière africaine, arrimé au franc français par une parité fixe depuis plusieurs décennies, a été dévalué, avec les conséquences sociales, voire économiques que l'on connaît aujourd'hui, la baisse du pouvoir d'achat entre autres, qui résultent de l'augmentation de la pauvreté[81].

[80] Cf. le journal Le Monde du 20 janvier 2001

[81] Philippe Hugon, "*la Convention de Lomé en questions*", éditions Kartala, 1997, p. 368; Patrick Guillaumont, "*la zone franc. Séance du comité pour l'histoire économique et financière de la France*", Bercy, mars 1994.

Face au processus de globalisation de l'économie, la France et l'Afrique doivent plus que jamais renforcer leur interdépendance, au nom de leur histoire commune, afin que l'Afrique sorte enfin de la marginalisation, et pourquoi pas, constituer un pôle franco-africain qui puisse faire le poids lors des discussions ou des négociations internationales. Comme il a été précédemment indiqué, pour les partisans ou les défendeurs de l'élargissement de l'Europe de l'Est au sein de l'UE, l'Afrique subsaharienne n'est plus une priorité. Ce qui explique en partie la baisse de l'aide européenne au développement aux pays africains, comme cela a été indiqué plus haut, et ceci à une époque où l'aide au développement en général, c'est-à-dire des pays industrialisés, est de plus en plus sélective, puisqu'elle est attribuée en fonctions des priorités des donateurs. Cette diversité de situations se traduit sur le terrain par des recommandations totalement contradictoires quant aux politiques à mener, et nuit à la coordination de l'aide.

2. 3.1.2. La coordination de l'aide

La coordination des politiques d'aide au développement est très ancienne, car elle fait l'objet d'une constante préoccupation depuis plusieurs décennies. La nécessité de coordonner l'aide au développement se pose aujourd'hui avec beaucoup plus d'acuité que par le passé, car outre l'UE et ses Etats-membres, les pays africains reçoivent de l'aide d'autres agences ou organismes d'aide au développement, qui peuvent être bilatéraux, multilatéraux, ou non-gouvernementaux. Cette prolifération des donateurs qui entraînent celle des projets, a des incidences désastreuses sur l'efficacité de l'aide. D'où le besoin de plus en plus croissant de rationaliser l'aide au développement, tant du côté des donateurs que de celui des bénéficiaires de celle-ci.

En effet, cette rationalisation de l'aide passe avant tout par une coordination de celle-ci, d'abord au niveau européen, c'est-à-dire entre l'UE et ses Etats-membres, et ensuite entre les différentes agences internationales d'aide.

a. La coordination de l'aide au niveau européen

Il s'agit ici de la coordination de la coopération pour le développement entre la Commission et les Etats-membres de l'UE. En effet, la complexité des procédures d'élaboration et d'évaluation des projets et programmes d'aide, ainsi que la multiplication des organes de gestion, malgré quelques réformes, comme cela a été précédemment indiqué, sont les principales causes de l'inefficacité de l'aide au développement.

D'ailleurs, l'UE reconnaît qu'un renforcement de la coordination est nécessaire dans un souci de cohérence, d'efficacité et de qualité de l'aide. C'est ainsi que le Traité de MAASTRICHT expose la notion des trois "C", à savoir la cohérence, la coordination et la complémentarité. Selon Monsieur Jean-Jacques GABAS, chacun de ces termes peut être diversement apprécié par les Etats-membres de l'UE, et les autres donateurs internationaux[82]. Sans doute les intérêts contradictoires des donateurs expliquent cette différence d'approche. Mais au-delà de ces conflits d'intérêts, il faut reconnaître que la coordination est une nécessité, car elle permet une meilleure utilisation de l'aide au développement. D'ailleurs l'article 130 X de ce Traité va encore plus loin, en faisant de la coordination une obligation. Aux termes de cet article, la Commission Européenne et les Etats-membres doivent coordonner leurs politiques de coopération au développement et

[82] Jean-Jacques Gabas, "*l'Union Européenne et les pays ACP, un espace de coopération à construire*", éditions Kartala, 1999, p. 376.

s'échanger des informations sur les programmes d'aide, à la fois au niveau des organisations internationales, et au cours des conférences internationales.

En outre, la Commission Européenne doit renforcer la coopération dans trois principaux domaines d'activités, à savoir la coordination des politiques de coopération pour le développement, celle des programmes d'aide au développement, et enfin celle des positions et actions dans les organisations internationales d'aide au développement. Il est donc souhaitable que l'UE s'inspire des grandes conférences des Nations-Unies sur le développement durable et sur la stratégie définie dans le rapport sur le rôle de la coopération pour le développement, à l'aube du 21ème siècle du Comité d'aide au développement de l'OCDE. Cela permet d'impliquer davantage les pays bénéficiaires de l'aide dans le dispositif de coordination de celle-ci.

Il s'agit, en d'autres termes, d'assurer la complémentarité entre les interventions bilatérales des Etats-membres de l'UE et la Commission, non seulement au niveau européen, mais surtout sur le terrain, c'est-à-dire dans les pays bénéficiaires, avec une participation active des instances locales. En effet, le recours à l'expérience acquise par les opérateurs des Etats-membres de l'UE, y compris l'extension des financements entre la Commission et les Etats-membres, et surtout la mise en place de procédures plus cohérentes du cycle d'élaboration des projets, peuvent concourir à ce souci de coordination. Pour ce faire, les délégations de la Commission et les représentations des Etats-membres doivent conjuguer leurs efforts sur le terrain.

Il est également essentiel de poursuivre l'effort d'évaluation et d'aller plus loin, afin d'aboutir à une véritable coordination des actions de la Commission et

de celles des Etats-membres. C'est ainsi qu'en 1994, la Commission a engagé une expérience pilote dans quelques pays en développement, notamment en Côte d'Ivoire, afin de trouver les voies et les moyens permettant d'améliorer la coordination de l'aide. Au vu des enseignements dégagés de cette expérience, le Conseil des Ministres de l'UE a défini en 1997 les principes devant régir le renforcement de la coordination dans ces pays en développement. Cela a donc abouti à l'adoption de lignes directrices en 1998, qui préconisent pour l'amélioration de la coordination quelques principes fondamentaux tirés de l'expérience pilote. Il s'agit à la fois de la prise en compte de la situation particulière de chaque pays, et donc de l'implication des pays bénéficiaires dans les programmes et les stratégies de développement, ainsi que de la participation des autres donateurs aux dispositifs de coordination de l'UE, qu'ils soient bilatéraux, ou multilatéraux. Les organisations non gouvernementales (ONG), qui jouent un rôle essentiel sur le terrain en raison de leur connaissance des réalités des pays bénéficiaires, sont également appelées à participer.

Il semble que les efforts entrepris aillent dans le bon sens, dans la mesure où ils renforcent la coordination entre la Commission et les Etats-membres. Cependant, il convient de noter que le rôle dévolu aux délégations de la Commission sur le terrain n'est pas encore clairement défini, pas plus que n'a été réglée la question de savoir qui doit assumer la conduite des opérations dans tel ou tel secteur.

En effet, l'insuffisance des capacités de gestion des missions locales ne leur permet pas de donner suite à ces recommandations dans l'immédiat, car elles doivent s'en remettre aux services centraux. Pour remédier à cette

carence, il est donc nécessaire de mettre à la tête de ces missions locales des spécialistes reconnus et expérimentés de la coopération pour le développement.

Il revient donc à la Commission d'assurer la formation de ses agents locaux, ce qui lui permettra de recourir dans toute la mesure du possible à des compétences internes pour mener à bien cette activité fondamentale pour la détermination de son programme d'aide et pour le dialogue avec les pays bénéficiaires.

D'ailleurs, l'intérêt d'un dialogue entre l'Europe et les pays ACP en général, et avec l'Afrique subsaharienne en particulier, a été préconisé par certains observateurs, notamment par Ahmadou Ould Abdallah[83], secrétaire général de la Coalition mondiale pour l'Afrique, qui attirait l'attention sur la nécessité pour l'Europe "*d'avoir un rôle plus vaste et surtout plus cohérent, c'est-à-dire sans grandes contradictions entre les Etats-membres…, pour plus d'efficacité et pour ne pas marginaliser les pays africains les plus vulnérables, l'établissement d'un dialogue crédible Europe-Afrique est souhaitable*".

C'est pour répondre à ces attentes que s'est tenu, les 3 et 4 avril 2000, au Caire (Egypte), le premier sommet Europe-Afrique pour l'établissement d'un partenariat stratégique entre ces deux groupes régionaux pour le XXI siècle, afin de réduire la pauvreté en Afrique d'ici 2015[84]. Ce sommet a été utilisé par l'Afrique comme chambre d'écho à ses problèmes, en particulier son endettement chronique qui entrave son développement[85].

[83] Le Courrier de la Planète, n°42, septembre-novembre 1997, p.9.
[84] Le journal Le Monde du 6 avril 2000.
[85] En effet, ce sommet de 2000 n'a été fixé qu'à la demande des anciennes puissances coloniales, notamment la France et le Portugal. Il faut signaler que c'est le Portugal qui a lancé, dès 1996, l'idée d'une rencontre Europe-Afrique. Pour y arriver, ce pays a dû venir à bout de nombreuses réticences, car l'Allemagne, parmi

En définitive, l'existence d'un cadre rigoureux définissant les objectifs de la coopération pour le développement et les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre, contribue vraisemblablement à renforcer la coordination entre les différents donateurs. Ceci permettra de mettre un terme à certaines tendances du passé qui étaient sources de confusion du fait de la fragmentation des responsabilités en matière de stratégies d'orientation.

D'une manière générale, il conviendrait de recentrer les projets et programmes d'aide sur les principes et les objectifs définis par le Comité d'aide au développement (CA) de l'OCDE et d'appliquer ces préceptes sur le terrain. Cela permettra à la fois de rationaliser les politiques d'aide au développement et de faciliter la coordination globale de l'aide entre les institutions multilatérales, c'est-à-dire de divers organismes ou agences de développement.

b. La coordination entre les divers organismes d'aide.

La multiplication des donateurs au niveau international est également une des causes de l'inefficacité du développement, car chaque donateur a ses propres méthodes de gestion, de contrôle et d'exigence en termes

---

d'autres Etats membres de l'UE, se sentant "otage" d'une politique africaine qui prend ses racines dans l'héritage colonial de plusieurs Etats membres de l'UE, ne voyait pas l'opportunité, sinon même l'utilité d'un tel rendez-vous, que d'ailleurs les Africains ont souhaité périodique, à savoir tous les ans. Il faut noter que la tendance actuelle est à l'européanisation" de la politique africaine de plusieurs Etats membres, sans doute par réalisme, dans un contexte de baisse générale de l'aide publique au développement de ces pays, ou par volonté politique, car le cadre européen constitue une sortie par le haut du passé colonial. Cela va dans le sens de l'intégration progressive de l'ensemble des politiques nationales de coopération des Etats membres, dans une seule politique communautaire. Il est donc à craindre que ce projet d'une politique de coopération communautaire n'affecte les liens privilégiés qu'entretient notamment la France avec les Etats africains, dont elle est la meilleure avocate devant les instances internationales, à l'heure où l'Afrique est de plus en plus marginalisée dans un monde globalisé.

de priorités. Cette prolifération de donateurs entraîne *de facto* celle des projets indépendants, qui d'ailleurs sont souvent similaires et cela pose à la fois des problèmes de coordination entre les donateurs et de gestion pour les pays bénéficiaires.

En effet, ces derniers doivent supporter des coûts souvent trop élevés pour assurer leur contrepartie financière, c'est-à-dire les frais de fonctionnement, de maintenance des projets et programmes subventionnés, sans compter les charges administratives qui en découlent et qui, fatalement, grèvent lourdement les maigres ressources de ces pays.

Il est donc nécessaire de réduire le nombre de projets, afin d'éviter, sinon de limiter les risques de double emploi, de gaspillage et de politiques contradictoires. S'il est vrai que tout le monde reconnaît la nécessité de coordonner l'aide, force est de constater que malgré les efforts déployés dans ce domaine depuis plusieurs décennies, on est encore loin du but recherché.

Cela s'explique par le fait qu'il est difficile de coordonner des activités qui répondent à des objectifs contradictoires, souvent dictés par les considérations politiques ou commerciales des donateurs, comme cela a été précédemment indiqué. Il faut signaler que nous sommes dans le domaine de la concurrence, qui, selon Monsieur Jean-Jacques Gabas[86], est la base des relations internationales : "*On cherche la coordination alors que la concurrence reste la base des relations internationales et de l'aide. Beaucoup de donateurs n'acceptent pas dans la réalité de*

[86] Jean-Jacques Gabas, "*l'Union Européenne et les pays ACP, un espace de coopération à construire*", éditions Kartala, 1999, p.377.

se coordonner et adoptent le plus souvent une politique dite de "free-rider" c'est-à-dire de faire cavalier seul.[87]"

En effet, les instances de coordination, telles que les réunions du Groupe consultatif, présidées par la Banque Mondiale, les tables rondes du Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD), sans oublier le Programme Spécial d'Assistance à l'Afrique (PSA) du Comité d'aide au développement de l'OCDE[88], pour améliorer la coordination entre les donateurs, ont eu jusqu'à présent un impact limité. Ces grandes réunions internationales mettent surtout l'accent sur la cohérence à assurer entre les politiques des donateurs en matière de prêts en faveur de l'ajustement structurel (AS), en vue de la suppression des déficits budgétaires des pays bénéficiaires et non de la réduction du nombre de projets subventionnés, ni de l'amélioration des capacités de gestion de l'aide par les pays concernés. Il faut signaler que ces réunions associent peu, ou pas du tout, les pays bénéficiaires au dispositif de coordination. D'ailleurs, il est rare que ces réunions se tiennent dans les pays concernés par l'aide, de sorte que ceux-ci n'en ont pas la pleine maîtrise[89]. D'ailleurs, le PNUD a relevé les

[87] Il faut noter que les donateurs ont une vision sectorielle et non globale du développement, ce qui les conduit souvent à privilégier certains secteurs d'activités populaires, qui intéressent le domaine social, notamment l'éducation, la santé, …, qui somme toute, sont indispensables aux populations concernées, mais cependant sont insuffisantes pour lutter efficacement contre le sous-développement, dont la principale cause réside dans les difficultés économiques auxquelles l'Afrique est confrontée.

[88], Jean-Jacques Gabas, "*l'Union Européenne et les pays ACP, un espace de coopération à construire*", éditions Karthala, 1999, p.370.

[89] C'est souvent le personnel des organisations internationales, ou des experts extérieurs, qui préparent les principaux documents intéressant les pays bénéficiaires, dont la présence à ces réunions et tables rondes est symbolique, c'est-à-dire qu'elle n'est pas déterminante pour la prise de décision. Leur position de faiblesse par rapport à leurs déficits budgétaires et leurs obligations concernant le service de la dette extérieure limitent leur marge de manœuvre.

carences de ces tables rondes[90], qui associent ou qui accordent très peu de place aux pays concernés.

Il faut noter que si la coordination de l'aide entre les donateurs est une nécessité, celle-ci doit inclure les pays bénéficiaires pour permettre à ces derniers d'intégrer l'aide dans une stratégie globale et cohérente de développement. Il faudra pour cela mettre en place des structures appropriées dans les pays bénéficiaires, pour coordonner la gestion de l'aide, notamment les instruments d'évaluation et de traitement des données stratégiques. Cela aura le mérite d'une grande visibilité de l'aide, car souvent on constate que l'aide est très mal répartie entre les différents services ou ministères des pays concernés, parce qu'elle ne finance pas toujours les activités ou secteurs prioritaires. En d'autres termes, l'aide est souvent détournée de son but.

Par exemple, des pays, comme le Burkina Faso, ont mis en place des structures de coordination de l'aide, mais dans la pratique, peu d'entre elles se sont révélées efficaces[91].

En effet, malgré de récents efforts, la majorité de l'aide échappe encore aux structures nationales de gestion qui sont submergées par des tâches administratives. Il convient ici de rappeler que la majorité de l'aide vient des donateurs eux-mêmes, qui mettent en place des structures destinées à promouvoir leurs propres priorités, afin de répondre aux exigences de leurs pays ou de leurs administrations respectifs. Ce qui explique

[90] PNUD, "*Aid coordination and evaluation*", New-York PNUD 1995 PP4-6, 19-22.

[91] Le Centre d'Observation des Economies Africaines (COBEA), Paris, et la Faculté des sciences économiques et de gestion de l'université de Ouagadougou (FASEG), "*l'efficacité de l'aide française au Burkina*", Paris, février 1996, désormais citée comme l'étude de cas sur le BURKINA FASO.

entre autres, la faible ou l'absence de participation des ministères techniques des pays bénéficiaires.

Il faut signaler, par ailleurs, que l'absence de coordination entre ces différents ministères rend pratiquement impossible l'intégration de l'aide dans le budget national des pays bénéficiaires. Afin d'éviter la volatilité de l'aide, il est indispensable de confier la gestion de celle-ci à un seul ministère, par exemple celui des finances ou du plan, qui en assurerait la répartition entre les autres ministères. Cela ne fera que renforcer la transparence quant à l'utilisation de l'aide. Nous pensons que les donateurs doivent aider les pays bénéficiaires à développer leurs instruments de gestion de l'aide, ne serait-ce que pour mieux apprécier les résultats ou les performances accomplis. Si une coordination centralisée, au niveau d'un ministère donné, est indispensable, il faudra compléter celle-ci par une coordination au niveau de chaque ministère ou de chaque secteur d'activités. Cela permettrait de concevoir des stratégies de développement à moyen terme, et faciliterait ainsi le dialogue entre les donateurs.

En d'autres termes, la réduction des projets indépendants, et l'échange d'informations et d'évaluations, entre les donateurs, est la condition *sine qua non* pour renforcer l'efficacité de l'aide au développement, car les résultats sur le terrain des uns doit profiter aux autres, pour éviter des projets fort coûteux, et qui, souvent, ne répondent pas aux besoins des pays concernés. Cela suppose donc l'association de ces pays aux projets subventionnés, afin que ceux-ci les intègrent dans leur stratégie de développement, afin de renforcer l'efficacité de l'aide.

Comme le souligne Monsieur Henri-Luc Thibaut[92], la dispersion des projets entraîne une perte progressive de contrôle et de responsabilité des pays bénéficiaires sur les opérations, et l'influence, souvent démesurée, des bailleurs de fonds conduit à des résultats globalement mitigés, en termes de développement.

En d'autres termes, la lutte contre la pauvreté, donc du sous-développement, passe nécessairement par la suppression, sinon la réduction des carences propres à l'Afrique.

2. **3. 2 Les causes de l'inefficacité de l'aide au développement de l'Afrique noire**

Plusieurs facteurs sont à l'origine de l'inefficacité de l'aide au développement. Outre ceux précédemment examinés, il y a des difficultés inhérentes à l'Afrique noire, que l'on peut qualifier de causes endogènes. Il s'agit, d'une part, de l'absence ou de la faiblesse des capacités de gestion de l'aide par les pays bénéficiaires, et, d'autre part, des programmes d'ajustement structurel (PAS), imposés par les institutions de Bretton Woods, à savoir la Banque Mondiale (BM), et le Fonds Monétaire International (FMI), qui, avec le recul, n'ont pas permis d'assainir ni de redresser l'économie de la plupart des pays africains.

2. 3.2.1. L'absence ou la faiblesse des capacités de gestion de l'aide.

L'absence de structures adéquates, ou d'instances nationales, pour assurer dans la pérennité la gestion de l'aide au développement, explique, en partie, le peu d'impact que celle-ci a eu sur le développement économique des pays africains. En effet, l'efficacité de l'aide repose, en grande partie, sur l'intégration de celle-

[92] Précité.

ci dans une stratégie globale de développement, afin qu'elle réponde aux besoins réels des populations concernées.

a) L'intégration de l'aide dans une stratégie globale de développement.

Les résultats mitigés de l'aide au développement en Afrique noire résultent, entre autres, de la mauvaise affectation de celle-ci aux domaines ou secteurs prioritaires. En effet, l'aide n'étant pas budgétisée, et par conséquent ne faisant l'objet d'aucun débat public, ni l'objet d'aucun contrôle que ce soit, il en résulte, que, la plupart du temps, celle-ci est utilisée à des fins autres que celles initialement prévues[93].

En effet, l'absence de débat public sur l'aide s'explique par le fait que celle-ci est généralement considérée comme une ressource gratuite. Cela était vrai avant les grands changements géopolitiques de ces dix dernières années, où les pays africains étaient les principaux bénéficiaires de l'aide publique au développement de l'UE. En outre, au nom du respect du principe de souveraineté nationale, les donateurs, bilatéraux comme multilatéraux, n'avaient aucun droit de regard sur la gestion de l'aide, encore moins d'encourager les réformes en matière de gouvernance ou d'amélioration dans la gestion globale des finances publiques.

Il fallait maintenir à tout prix la stabilité politique dans ces pays, pour la plupart vulnérables, afin qu'ils ne basculent pas dans le camp opposé, c'est-à-dire à l'est. Selon Jean-Jacques Gabas, "*la fin du conflit est-ouest a*

[93] Il n'est pas rare de voir en Afrique des projets inachevés, notamment des hôpitaux, des écoles, etc., parce que l'aide, ou les fonds prévus à cet effet, ont été purement et simplement utilisés à d'autres fins, alors qu'il s'agit là de secteurs prioritaires.

démonétisé l'intérêt stratégique du continent africain, car l'aide y relevait d'avantage de considérations issues des blocs que du développement"[94].

En effet, avec l'élargissement de l'Europe à l'Est, on assiste à une baisse substantielle de l'aide allouée à l'Afrique noire. En outre, l'octroi de cette aide est soumis à certaines conditionnalités, car désormais, la Commission Européenne établit un lien direct entre le versement de l'aide et le respect par les pays ACP des principes démocratiques, de bonne gouvernance, etc., comme nous le verrons plus tard. Il faut également signaler que depuis la révisions à mi-parcours de la Convention de Lomé en 1995, le versement des fonds aux pays ACP dans le cadre des programmes indicatifs nationaux qui définissent les objectifs de développement des pays ACP, comme indiqué plus haut, se fait par tranches et non plus globalement pour cinq ans. Il s'agit là d'une espèce de contrôle de la Commission Européenne, dans la mesure où la deuxième tranche de l'aide n'est débloquée qu'au vu des résultats des activités financées par la première tranche.

Malgré ces mesures qui vont dans le sens d'une rationalisation de l'aide et qu'il convient de rappeler, il faut tout de même constater que les difficultés subsistent quant à l'évaluation réelle de l'aide par les pays bénéficiaires.

Il faut reconnaître que l'absence d'unités de gestion de l'aide dans les pays bénéficiaires rend illusoire toute évaluation de celle-ci. Il est pratiquement impossible à ces pays de disposer d'informations appropriées sur les systèmes de gestion nationaux de l'aide. En effet, le

[94] Jean-Jacques GABAS, " *La Convention de Lomé en questions*", Karthala, 1997, p.74.

déficit d'instrument d'évaluation, de collecte de donnée statistiques et surtout, de personnel qualifié, ne permet pas toujours d'apprécier les résultats ou les performances des activités financées par l'aide.

Par exemple, au Burkina Faso, le Bureau National de Statistiques ne possédait, en 1991, qu'un seul micro-ordinateur en état de marche[95].

Il est fort à craindre que cette situation ne se soit pas améliorée depuis, quand on sait que les pays africains ont de plus en plus de mal à combler leur déficit budgétaire. En outre, il faut tout de même reconnaître que l'évaluation de l'aide coûte cher.

Cela explique le fait que seules les institutions internationales de Washington, notamment la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International, ou encore le ministère français des finances, détiennent des bases de données fiables sur les économies africaines. Ce qui, naturellement, en rend l'accès difficile aux responsables nationaux, et encore plus au grand public africain.

Selon Roger Ridell, aujourd'hui, seule une infime partie de l'aide au développement fait l'objet d'une évaluation[96].Il faut donc réhabiliter les services nationaux de statistiques. Les donateurs doivent accroître leurs efforts dans ce sens, en apportant une assistance technique directe aux unités locales de gestion de l'aide, c'est-à-dire en aidant à la formation d'experts locaux. Au niveau européen, les représentations des Etats membres sur le terrain peuvent accorder leur concours à la formation de ces experts nationaux.

---

[95] Cf. COBEA-FASEG, "*L'efficacité de l'aide française au Burkina Faso*", précité.

[96] Roger Ridell, "*Foreign aid reconsidered*", Londres, Overseas Institute, 1987, p.185.

Cela permettra ainsi aux pays africains de mener leur propre évaluation de l'aide, afin de mieux intégrer celle-ci dans une stratégie ou une gestion globale du développement national. Il faut, là encore, encourager, sinon renforcer la coordination de l'aide, non seulement entre les différents ministères locaux, mais également avec les différents donateurs. Cela ne fera que renforcer l'efficacité de l'aide.

Toutes ces difficultés de gestion de l'aide sont étroitement liées à la situation sociopolitique qui règne dans la plupart des pays africains et qui limite ainsi l'efficacité de l'aide. La faiblesse des institutions des Etats africains, apparue au moment des indépendances, se caractérise par la forte dépendance de ces pays à l'égard des matières premières, comme cela a précédemment été indiqué, mais également par le manque d'infrastructure moderne et de personnel qualifié, qui sont des questions récurrentes.[97]

Toutes ces carences n'ont pas permis aux pays africains d'élaborer des politiques économiques viables, capables d'assurer leur développement économique. En effet, les politiques mal adaptées et une certaine incapacité à faire face aux chaos extérieurs, entraînent inévitablement de faibles taux de croissance et une instabilité macro-économique, qui à leur tour annihilent toute capacité des gouvernements à concevoir des politiques économiques cohérentes. En effet, ces politiques économiques déséquilibrées entraînent incontestablement une stagnation de l'économie et par conséquent un déséquilibre endémique de la balance des paiements des

[97] Il faut noter qu'au moment des indépendances des Etats africains, la priorité a été donnée à la stabilité politique, au détriment du développement économique. Cette situation qui perdure de nos jours est à l'origine des difficultés économiques de l'Afrique et donc du sous-développement.

pays africains. Cela s'explique par la tendance des pays africains à dépenser leurs maigres ressources disponibles dans des pratiques improductives, comme la recherche de rentes ("rent-seeking")[98].

Cette fragilité économique entraîne également un déséquilibre social, car le déficit budgétaire chronique des pays africains entrave tout investissement dans le secteur social, à savoir l'éducation et la santé. Ces pays sont donc obligés de recourir à l'aide extérieure pour financer leurs budgets et leurs infrastructures sociales[99].

D'ailleurs, le Livre Vert de la Commission Européenne a également souligné que les fluctuations économiques de certains pays africains avaient été concomitantes, entre autres, de la désintégration du tissu social, freinant ainsi les politiques de développement à long terme, au profit de l'aide d'urgence et de la gestion des crises engendrées par les guerres civiles et les catastrophes naturelles, notamment la sécheresse.

Il faut également noter que l'efficacité de l'aide suppose également que celle-ci réponde aux besoins essentiels des populations concernées, c'est-à-dire des ultimes bénéficiaires de l'aide.

b. L'aide doit répondre aux besoins des intéressés

Il faut reconnaître que pour être efficace, les projets ou programmes d'aide au développement doivent être conçus en fonction des besoins réels des populations concernées. Cela veut dire que ces projets et programmes doivent être viables et surtout axés sur des priorités

[98]Anne O. Krueger "*The political Economy of the rent-seeking society*", American Economic Review, vol.64, 1974, p.291 à 303.
[99]Jean-Jacques Gabas "*La Convention de Lomé en questions*", 1997, éd. Karthala, P.98.

claires, ou des orientations sérieuses. Il faut pour cela qui les administrations locales des pays bénéficiaires de l'aide se sentent directement concernés par les activités financées par l'aide.

En effet, le soutien des ultimes bénéficiaires de l'aide est tout aussi important que celui des administrations centrales, car la manière la plus efficace d'aider celles-ci à améliorer la gestion de l'aide est d'y associer étroitement les populations locales, qui, le plus souvent, sont des laissées pour compte de l'aide au développement. En d'autres termes, l'implication des bénéficiaires, à quelque échelon que ce soit dans la gestion de l'aide, est donc essentielle pour que les efforts de développement aient des résultats durables[100].

Il ne faut pas non plus perdre de vue qu'une fois les projets réalisés, les frais de fonctionnement incombent aux bénéficiaires, de sorte que les projets disproportionnés par rapport aux capacités financières des pays bénéficiaires, sont en général voués à l'échec. D'où la litanie de l'inefficacité de l 'aide. Par exemple, le financement par l'UE d'ouvrages gigantesques ou disproportionnés, notamment des barrages, sans commune mesure avec les ressources financières des intéressés, détruisent non seulement l'environnement (déforestation), mais posent des problèmes de gestion à long terme[101].

En somme, l'aide doit être appropriée par les bénéficiaires, cela suppose donc l'adhésion ou l'appui de

[100] CAD, "*Principes pour une aide efficace*", Paris, OCDE, 1992.

[101] Il serait judicieux de construire de petits barrages sur plusieurs sites ou cours d'eau, ce qui serait moins coûteux pour les bénéficiaires, et permettrait ainsi de préserver l'environnement, avec toutes les conséquences sociales que cela implique. Il s'agit de déplacement de populations vivant sur ces sites, et qu'il faut réinsérer ou réintégrer dans de nouvelles structures sociales.

ces derniers dans le processus d'élaboration et de réalisation des projets de développement. En d'autres termes, ces bénéficiaires doivent avoir le sentiment, ou à tout le moins être convaincue que les projets de développement servent leur intérêt…[102]

L'appropriation de l'aide ("ownership") est un concept nouveau qui répond au souci d'efficacité de l'aide au développement, désormais au cœur de la Convention de Lomé depuis sa révision à mi-parcours en 1995[103]. Cela facilite ainsi le dialogue permanent sur les politiques et les priorités de l'aide, entre les différents protagonistes, afin d'éviter ou d'aplanir les difficultés qui peuvent surgir au cours des différentes phases des projets. D'ailleurs, l'article 9 de la Convention de Lomé met l'accent sur cette nécessité de dialogue au sein des institutions conjointes (ACP-UE) en vue de la mise en œuvre d'une politique cohérente de la coopération pour le financement du développement, ainsi que des autres instruments de coopération.

Comme le souligne Jean-Jacques Gabas (précité), l'appropriation de l'aide au développement est devenue le nouveau leitmotiv dans les rapports de l'UE avec les pays ACP.

Mais très souvent, force est de reconnaître que sur le terrain, les donateurs ne tiennent pas suffisamment compte de l'implication des populations intéressées dans le processus de gestion de l'aide, comme cela a été indiqué plus haut. Cela est surtout vrai pour les donateurs bilatéraux, c'est-à-dire les Etats-membres de l'UE, qui prêtent très peu d'attention aux priorités des

[102] COBEA-FASEG, "*L'efficacité de l'aide française au Burkina Faso*", 1996, p.256-263.
[103] Gérard VERNIER, "*la Convention de Lomé en questions*", 1997, Karthala, p.46.

bénéficiaires pour les raisons précédemment évoquées, et qui tiennent aux motivations, entre autres commerciales, de ces donateurs bilatéraux. Lesquelles motivations ne coïncident pas toujours avec les besoins des bénéficiaires. En effet, les impératifs de rendements immédiats, ou encore les exigences bureaucratiques internes des donateurs, notamment la promotion de leur personnel chargé de la gestion de l'aide sur le terrain, l'emportent le plus souvent sur les objectifs de développement à long terme.

Il faut également rappeler que, malgré le principe d'égalité prôné par la Convention de Lomé et qui sous-entend la prise en compte des intérêts en présence, force est de reconnaître que la faiblesse des capacités institutionnelles des pays bénéficiaires ne leur permet pas toujours d'identifier leurs priorités ou de faire valoir leurs objectifs de développement dans les négociations avec les donateurs.

S'il est vrai que l'idée générale des projets de développement émane des pays bénéficiaires, il n'en demeure pas moins que l'élaboration des projets définitifs est dominée par des impératifs des donateurs, qui la plupart du temps ne tiennent pas forcément compte des priorités, ni des prévisions nationales des pays bénéficiaires. En général, les projets sont soumis au calendrier, au rythme et aux conditionnalités des donateurs.

Il faut reconnaître que les difficultés financières auxquelles sont confrontés les pays d'Afrique subsaharienne, depuis les années 1980, ont considérablement affaibli leur aptitude à exprimer clairement leurs besoins en matière d'aide au développement.

En effet, pour équilibrer leur balance des paiements, afin de résorber leur déficit budgétaire, ces pays sont amenés à accepter les projets et programmes de développement tous azimuts, même si ceux-ci ne correspondent pas toujours à leurs besoins réels. Le cas, précité, des projets surdimensionnés, en est une parfaite illustration.

Il faut également noter que, très souvent, si appropriation il y a, celle-ci est limitée à un milieu restreint de hauts fonctionnaires ou de technocrates locaux. Ces élites locales ou nationales sont surtout préoccupées par l'appât du gain facile, c'est-à-dire des avantages offerts par l'aide, plutôt que par l'intérêt général[104].

En définitive, il apparaît donc qu'en dehors d'une étroite collaboration entre les donateurs et les pays bénéficiaires, il est illusoire de parler de l'efficacité de l'aide au développement, même si çà et là, on peut noter des progrès, voire des avancées notables, grâce à l'aide au développement. Mais ceci ne concerne, pour ainsi dire, que le court et le moyen terme, alors que le développement doit être envisagé sous l'angle de la durée.

L'idéal serait donc que, pour renforcer l'efficacité de l'aide, les donateurs renoncent à la mise en place de structures parallèles et cherchent plutôt à intégrer celles-ci aux structures nationales ou locales de gestion de l'aide, au lieu de les contourner.

En effet, la création de projets indépendants, comme cela a été indiqué plus haut, réduit considérablement les effets bénéfiques de l'aide au développement, car elle répond à d'autres considérations que celles des populations concernées.

---

[104] Alice Sindzingre, "*L'Etat, développement et rationalité en Afrique: contribution à une analyse de la corruption*", Travaux et documents, n°43, CEAN, Bordeaux, 1994.

Signalons par ailleurs que l'efficacité de l'aide est également compromise par les programmes d'ajustement structurel des institutions de Bretton Woods.

3.2.2. Les programmes d'ajustement structurel

L'application des programmes d'ajustement structurel (PAS), dans la plupart des pays du tiers monde, date des années quatre-vingts, avec cependant des résultats contrastés suivant les pays ou les continents.

Concernant les pays d'Afrique subsaharienne, la chute des cours des matières premières, qui constituent l'essentiel de leurs recettes d'exportation, mais également la faiblesse de leur épargne intérieure, et le manque de capitaux propres, ont entraîné une crise économique. C'est ainsi que, pour obtenir de l'aide, ces pays se sont adressés aux institutions financières internationales, principalement celles de Bretton Woods (IBW), à savoir le (FMI) et la Banque Mondiale (BM)[105].

Malgré l'appui de l'UE à cet ajustement structurel (AAS), à partir de la Convention de Lomé IV, force est de constater que vingt ans après, les réformes initiées par le FMI et la BM ont eu un impact négatif sur le développement économique des pays africains, et surtout elles ont alourdi le poids de la dette extérieure de ces pays.

a. L'impact des programmes d'ajustement structurel

[105] Le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale ont été créés le même jour, en 1944, par les accords de Bretton Woods (Etats Unis d'Amérique). L'origine de ces deux institutions financières internationales remonte à la crise financière des années 1920-1930, qui a secoué le monde. En effet, le rôle du FMI consiste à accorder des prêts aux pays membres (182) en temps de crise, contrairement à la Banque Mondiale, qui finance les projets d'investissements plus particulièrement dans les pays en voie de développement.

Les institutions de Bretton Woods (le FMI et la BM) accordent leur aide aux pays du tiers monde en général et aux pays ACP d'Afrique subsaharienne en particulier, à condition que ceux-ci entreprennent des réformes économiques. Il s'agit en fait de prêts conditionnels, qui visent à mettre en place des programmes d'ajustement structurel, calqués sur le modèle libéral, afin de permettre à ces pays en crise de renouer avec la croissance économique. Cette croissance devant ensuite conduire, selon les promoteurs des PAS, à la stabilisation de la balance des paiements et par là même, à la réduction du déficit budgétaire chronique des pays africains.

Ce qui veut dire que, désormais, il faut rompre avec le modèle préexistant, avec la prééminence de l'Etat dans le choix des politiques économiques ou de planification, au profit d'une gestion privée de l'économie, du moins pour les pays africains qui n'avaient pas, jusque-là, adopté l'économie de marché[106].

L'Etat est donc cantonné dans un rôle de simple régulateur de l'économie, c'est-à-dire dans l'art de gérer le possible. Dans les pays les moins avancés, les institutions supra nationales vont jusqu'à se substituer à l'Etat, compromettant ainsi toute possibilité d'appropriation de l'aide par les bénéficiaires[107]. Ceci est une atteinte à la souveraineté des Etats, dans la mesure où ceux-ci n'ont pas été associés à l'élaboration ni à la

[106] Ce système libéral, appelé encore le consensus de WASHINGTON, a pour objectif, d'empêcher la propagation de la crise économique des pays du tiers monde au reste de la planète. D'où les mesures de restriction budgétaire pour résorber la crise. C'est ainsi que tous les créanciers, aussi bien bilatéraux que multilatéraux, notamment le Club de PARIS, pour les créances publiques, et le Club de LONDRES, pour les créances privées, se sont ralliés à la logique de la Banque Mondiale. De sorte que les pays africains sous ajustement structurel doivent faire face à un front uni de bailleurs de fonds.

[107] Jean-Jacques Gabas, précité, p.95.

mise en œuvre de ces PAS, qui sont donc imposés de l'extérieur[108].

Au nom de la compétitivité, qui implique les restrictions budgétaires, les Etats africains sont obligés de diminuer leurs dépenses sociales, notamment celles de la santé et de l'éducation. A cela il faut ajouter les départs anticipés à la retraite des fonctionnaires, les réductions de traitement ou de salaires du personnel public ou semi public, avec tout ce que cela implique. Il faut signaler qu'en Afrique subsaharienne, l'Etat est le premier pourvoyeur d'emploi, et que le taux de population active est assez faible par rapport au reste du monde.

C'est ainsi que, pour atténuer les coûts sociaux des PAS, l'UE, à partir de la Convention de Lomé IV, apporte son appui à l'ajustement structurel (AAS), selon les stipulations des articles 241 à 246 de cette Convention. En effet, l'aide de l'UE à l'ajustement structurel est subordonnée à la mise en place par les pays ACP de réformes macro-économiques, aux termes de l'article 246 de la Convention de Lomé, contraire à l'article 244 de cette même Convention, qui met l'accent sur la prise en compte des conditions sociales, culturelles et de l'environnement de chaque Etat.

Mais comme le fait remarquer Jean Caussy[109], l'urgence des besoins d'assainissement financier a réduit les

[108] Pourtant, un pays comme la Côte d'Ivoire, qui a toujours opté pour l'économie libérale, a émis des réserves sur le désengagement de l'Etat dans le cadre des PAS. Pour ce pays, l'Etat doit garder ses prérogatives dans la gestion de l'économie nationale, en attendant que les entreprises privées ivoiriennes prennent le relais. N'oublions pas que dans les années 1970, à l'époque du boom des matières premières, les pays africains ont pu assurer le bien-être de leurs populations et partant, la cohésion sociale. Il faut surtout tenir compte des circonstances internationales et notamment, les fluctuations des cours mondiaux des produits de base à l'exportation pour mesurer et mieux comprendre l'origine de la crise financière des pays africains.

[109] Jean Caussy, "*La Convention de Lomé en questions*", 1997, Karthala, p.318.

divergences d'estimation des priorités. C'est ainsi qu'au sein de la Commission Européenne, un fonds distinct et une partie des allocations destinées au STABEX et au SYSMIN, qui transitent par le FED, peuvent être utilisés pour aider les pays ACP sans ajustement structurel. Il s'agit surtout de dons, destinés à payer les indemnités de départ anticipé à la retraite et les indemnités de licenciement, et surtout de fonds de contrepartie pour la maintenance et le fonctionnement des projets exécutés.

Malgré cette originalité de l'UE par rapport aux institutions de Bretton Woods, certains observateurs s'accordent à dire que, celle-ci, en n'apportant pas de stratégies alternatives de développement, a simplement greffé les PAS sur la politique de Lomé, modifiant ainsi la gestion des autres formes d'aide[110].

En effet, l'UE essaie, tout au moins à travers la Commission Européenne, d'influencer les institutions de Bretton Woods dans la conception de nouveaux projets ou PAS, qui soient acceptables politiquement et socialement par les bénéficiaires[111 et 112].

Il faut signaler que les options affichées des PAS, qui interviennent dans l'urgence et qui privilégient la course à la croissance et donc à la compétitivité, sont à l'opposé de celles de la Commission Européenne, qui donne la priorité au développement à long terme, ce qui est l'essence même de la Convention de Lomé, et ce, à travers des instruments tels que les préférences

[110] Jean Caussy, précité, p.318.
[111] Les résolutions du Conseil des Ministres de l'UE de mai 1988 et mai 1989.
[112] Il faut tout de même reconnaître qu'en la matière la Commission européenne est très limitée dans ses actions, dans la mesure où elle ne dispose pas de moyens logistiques, notamment de personnel qualifié dans ce domaine, contrairement aux experts de la BM et du FMI, pour entreprendre des réformes macroéconomiques dans les pays ACP.

commerciales, le STABEX et le SYSMIN, comme cela a été précédemment indiqué.

Cependant, malgré l'appui de l'UE à l'ajustement structurel, il faut tout de même reconnaître que, quelques décennies après, les réformes préconisées par le FMI et la BM n'ont pas donné les résultats escomptés, car les PAS n'ont pas permis la création d'une dynamique de croissance de l'économie des pays africains.

Ils ont au contraire approfondi la régression sociale et économique de ces pays. On peut dire, sans aucune exagération, que le remède a été pire que le mal.

Au niveau politique, est apparu un phénomène de contestation de la légitimité de l'Etat, qui ne peut plus répondre aux aspirations et aux besoins de ses populations. Cela se traduit, au niveau social, par un fort taux de chômage, surtout en zone urbaine, où les jeunes, même munis de diplômes universitaires, ont de plus en plus de mal à trouver un emploi[113].

Les secteurs les plus déficients sont ceux de la santé et de l'éducation, pourtant considérés comme les clés du développement. En effet, les hôpitaux manquent de médicaments et d'équipement, ce qui entraîne une forte mortalité par des maladies bénignes, qui faute d'avoir été soignées à temps, entraînent des complications souvent mortelles[114]. A cela, il faut ajouter les maladies

[113] Il est vrai qu'au nom des privatisations imposées par les PAS, la réduction du nombre de (travailleurs), de fonctionnaires, est devenue le mot d'ordre, sinon la règle, même si cela compromet gravement le fonctionnement quotidien des institutions publiques.

[114] Il faut signaler qu'en Afrique noire, aujourd'hui, il n'existe aucun système de prévoyance, ni de couverture sociale universelle. De sorte que les personnes malades sans aucune ressource financière, préfèrent mourir chez elles que d'aller à l'hôpital, où de toute façon elles ne seront pas soignées, car les soins les plus élémentaires sont payants. Encore faut-il trouver des médicaments de première

endémiques, qui ravagent l'Afrique noire et plus particulièrement sa jeunesse, compromettant ainsi l'avenir de ce continent.

Quant aux écoles et universités, elles font l'objet de fermetures périodiques, car elles aussi manquent de matériel pédagogique, et souvent les enseignants, privés de salaires pendant plusieurs mois, ont de plus en plus de mal à assumer leurs fonctions. Ce phénomène est d'autant plus inquiétant qu'il oblige les uns et les autres à aller tenter leur chance à l'étranger, alors qu'avant la crise financière des années quatre-vingts, la plupart des pays africains avait fait de la santé et de l'éducation leur principale priorité.

Aujourd'hui, parmi les quarante pays les plus pauvres de la planète, trente-deux sont situés en Afrique, dont la quasi-totalité sont des pays de l'Afrique noire francophone, à savoir le Togo, le Bénin, le Niger, le Mali, le Sénégal, ou le Burkina Faso[115].

C'est ainsi que le bilan négatif, voire catastrophique des PAS, a suscité çà et là de vives critiques. C'est pourquoi, dès le milieu des années quatre-vingts, le Fonds des Nations-Unies pour l'Enfance (UNICEF), a mis l'accent sur le concept de développement à visage humain[116]. Cela veut dire que le développement ne doit pas se faire au détriment de l'homme, mais avec lui.

Quelques années plus tard, plus précisément à la fin des années quatre-vingts, le programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD), a réaffirmé la nécessité

---

nécessité sur place. Cela est d'autant plus insupportable, que dans les années soixante et soixante-dix, l'accès aux soins médicaux était totalement gratuit.

[115] Le Monde, 15 Avril 2000.

[116] UNICEF, "Adjustment with a human face", Oxford University Press, OXFORD, 1987.

de recentrer les politiques de développement sur l'homme, afin de le libérer du carcan de l'ajustement structurel[117].

Selon le PNUD, le développement humain durable (durable parce qu'il réconcilie le développement avec la protection de la nature), est défini comme "un processus qui conduit à l'élargissement des possibilités ouvertes à chacun". "C'est vivre longtemps et en bonne santé, être instruit et avoir accès aux ressources nécessaires pour jouir d'un niveau de vie convenable. Il faut y ajouter la liberté politique, la jouissance des droits de l'homme et le respect de soi."

Signalons au passage que, si les PAS ont réussi dans d'autres pays et continents, les circonstances extérieures et intérieures n'étaient pas les mêmes qu'en Afrique noire, dont, encore une fois, les exportations dépendent largement des matières premières, dont les prix sont soumis aux aléas des cours mondiaux.

Il faut noter que le développement est d'abord endogène, avant d'être mondial ou international. Il faut pour cela tenir compte de l'histoire récente, de la culture et de l'environnement de chaque pays. La logique de la compétitivité n'est pas mauvaise en soi, mais, pour être efficace, elle doit s'adresser aux pays débarrassés de leurs tares endémiques, notamment la pauvreté, la famine, les guerres civiles, les catastrophes naturelles à répétition, etc.

---

[117] Cette réflexion sera concrétisée par la mise au point de l'indice du développement humain, avec l'élaboration en 1990 d'un rapport sur le développement humain, dont la définition repose sur trois idées fortes, à savoir:

- la longévité,
- le savoir,
- le niveau de vie.

Désormais, cet indicateur sur le développement sert de référence lors des débats sur ce thème, car cela permet d'apprécier les évolutions constatées entre les Etats.

Il faut se rendre à l'évidence, que, malgré le succès du concept de développement humain et durable, les stratégies de développement économique sont toujours marquées par la logique ultra libérale de la Banque Mondiale et du FMI, alourdissant ainsi le poids de la dette des pays africains.

b. Le poids de la dette extérieure

Pour faire face aux conséquences néfastes des programmes d'ajustement structurel (PAS), les pays ACP d'Afrique subsaharienne n'ont d'autre choix que demander une fois de plus les concours financiers de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International.

En effet, les obligations annuelles de la dette, à savoir les négociations annuelles pour le rééchelonnement de celle-ci sont écrasantes et fort coûteuses pour les pays africains. Elles représentent des charges énormes en terme de gestion et empêchent, de ce fait, ces pays de consacrer une partie de leurs ressources déjà si maigres à des investissements en faveur du développement. Cela peut être un argument pertinent en faveur de l'annulation de la dette des pays ACP d'Afrique les pauvres et de l'allègement pour les autres catégories de pays.

Il n'est pas inutile de rappeler ici que depuis les années quatre-vingt, la dette des pays africains n'a cessé d'augmenter, allant jusqu'à asphyxier leur économie et accentuer du même coup leur marginalisation sur le plan international.

Il apparaît donc clairement que l'apport réitéré des financements extérieurs a porté l'endettement des pays africains à un niveau supérieur à leur capacité de remboursement. Il faut rappeler à juste titre que jusque-là

ces pays ne font que payer les intérêts de leur dette extérieure et pas encore le capital, et que ce paiement s'effectue en dollars américains. Ce qui est un facteur d'aggravation de la dette qui capte le budget des pays africains.

Selon Michel Rocard[118], pour alléger la dette des pays ACP en général et les pays africains en particulier, il faut que le paiement de celle-ci s'effectue en monnaie locale pour financer la privatisation des entreprises publiques. Cette solution n'est pas mauvaise en soi, car elle préconise une espèce de conversion de la dette. Cependant, elle occulte la situation des pays ACP les moins avancés, qui sont dans l'impossibilité totale de rembourser leur dette et pour lesquels l'annulation est la seule solution envisageable, parce qu'elle permettra à ces pays de sortir du cercle vicieux de l'endettement et d'amorcer par là même un début de développement économique qui semble être gravement compromis aujourd'hui.

Par ailleurs, si la privatisation est incontournable, elle doit cependant se faire dans un cadre étatique renforcé, qui offre toutes les garanties juridiques aux opérateurs ou investisseurs privés, tant nationaux qu'étrangers. Nous estimons qu'il faut commencer par remettre à flot les entreprises publiques, car celles-ci ont toujours aidé à la création d'entreprises privées en Afrique subsaharienne.

Opter pour la privatisation comme unique solution pour les pays africains dont l'économie est exsangue et qui plus est sont spécialisés encore une fois dans l'exportation des matières premières peu compétitives sur le marché international ne semble pas, pour le moment, être une solution adaptée. D'ailleurs, l'échec des

[118] Michel Rocard, "*L'Union Européenne et les pays ACP*", 1999, éd. Kartala, p.451.

privatisations des entreprises publiques au cours de ces dernières années au Sénégal et en Côte d'Ivoire, dû entre autres aux cahiers des charges mal définis, ne répond pas aux impératifs des opérateurs privés.

Par ailleurs, il faut tenir compte de l'évaluation de la dette d'un pays concerné, pour mieux apprécier l'état ou le niveau d'endettement de celui-ci. Aujourd'hui, l'évaluation de la dette des pays africains se fait par rapport à leurs recettes d'exportation qui ne reposent que sur une seule catégorie de produits, comme cela est constamment rappelé dans ce présent sujet, et qui comportent certains risques.

Pour une évaluation complète et fiable, ne faudrait-il pas prendre en considération d'autres paramètres, notamment les dépenses essentielles pour la satisfaction des besoins fondamentaux, la lutte contre la pauvreté, le financement des services sociaux, etc.

Si tel était le cas, l'allègement de la dette permettrait de dégager des ressources non négligeables pour améliorer la croissance des économies africaines.

L'Afrique a besoin de toute urgence de l'annulation ou à tout le moins de l'allègement de sa dette extérieure, à des conditions plus favorables que celles qui existent aujourd'hui.

Cela veut dire qu'il faut adapter le service de la dette à la capacité de remboursement de chaque pays en prenant des mesures d'allègement lorsque le pays est dans une situation insoutenable[119].Quelques initiatives d'allègement de la dette ont été prises par un certain nombre de pays européens. Elles concernent surtout

[119] Banque Africaine de développement (BAD), Rapport sur le développement en Afrique, 1997, New-York, Oxford University Press, p.10.

l'annulation de la dette au titre de l'aide publique au développement (APD).

C'est ainsi que lors du sommet franco-africain du 20 janvier 2001 à Yaoundé (Cameroun)[120], la France a annoncé l'annulation de la dette bilatérale des pays les plus pauvres. Cette position française est loin de faire l'unanimité au sein de l'UE. En effet, cette dernière opte plutôt pour l'allègement de la dette des pays ACP à travers son appui à l'ajustement structurel et à travers les mécanismes de compensation des prix des matières premières, à savoir le STABEX et le SYSMIN, que pour l'annulation pure et simple de la dette[121], et ce au regard des stipulations de l'article 240 de la Convention de Lomé.

Ce refus par l'UE d'annuler la dette des pays ACP d'Afrique subsaharienne, illustre bien la position du ministre autrichien des affaires étrangères, Bénita Ferro-Wagner, qui lors du premier sommet Europe-Afrique qui s'est tenu au Caire (Egypte) le 3 avril 2000[122], a déclaré:

"*Les Africains ne peuvent pas tout demander à l'Europe dans le sens de l'annulation complète de la dette.*"

Certes, sans vouloir demander l'annulation totale de la dette des pays ACP à l'UE, ne serait-il pas opportun de tenir compte du niveau de développement et par conséquent de celui de l'endettement de chaque pays ACP concerné, pour prendre la décision qui s'impose?

---

[120] Le Monde du 20 janvier 2001, précité.

[121] D'ailleurs l'UE n'a jamais voulu adopter de position concrète sur la question de la dette, allant parfois jusqu'à dire qu'elle ne relevait pas de sa compétence, alors que la majeure partie de la dette des Etats ACP est due à la fois aux Etats-membres de l'Union, pour ce qui est de la dette bilatérale, et aux banques privées européennes pour la dette multilatérale.

[122] Le Monde, 4 avril 2000.

Nous pensons qu'avoir une vision globale de la dette face à des situations contrastées écorne l'esprit de solidarité qui sous-tend la Convention de Lomé.

D'ailleurs, le groupe des sept pays les plus industrialisés au monde, à savoir le G7, plus la Russie, pour soulager le fardeau financier des pays du tiers-monde, ont créé l'initiative des pays pauvres très endettés (PPTE). C'est ainsi que lors de la réunion d'Okinawa (Japon)[123], le G7 a pris l'initiative d'annuler jusqu'à 90% la dette des pays les plus pauvres, dont la plupart sont situés en Afrique subsaharienne, presque la totalité des pays d'Afrique de l'Ouest francophone.

Quant à la Banque Mondiale et au Fonds Monétaire International, leur position n'a guère varié depuis des années, car ils écartent toute idée d'annulation de la dette des pays du tiers-monde, afin de ne pas désorganiser le système monétaire international, argument qui découle du fait que ces institutions de Bretton Woods n'ont pas vocation à investir dans le développement à long terme et que les prêts qu'ils accordent de manière souvent ponctuelle, doivent être rapidement remboursés pour être réemployés dans d'autres pays "sinistrés".

Nul besoin de rappeler ici que désormais tous les bailleurs de fonds agissent de concert avec la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International. C'est ainsi que le Club de Paris pour les créances publiques opère en liaison avec les organisations internationales, principalement la BM et le FMI.

En effet, les pays ACP, pour négocier leur créance avec le Club de Paris, doivent avoir au préalable, signé un accord-cadre avec le FMI.

[123] Le Monde, 20 janvier 2001, précité.

L'inconvénient de ce système, c'est qu'il crée une sorte de sélectivité dans l'octroi de l'aide, en fonction des pays qui entreprennent ou pas des réformes structurelles ou encore ceux qui émettent des réserves.

Chapitre 5

Le partenariat dans le cadre du NEPAD

La relation entre les pays d'Afrique et l'Occident, notamment l'Union Européenne est une relation d'aide des pays riches aux pays pauvres. Ce type de relation ayant montré ses limites, il y a un besoin urgent de penser d'autres types de relations. Le partenariat apparait dès lors comme la solution la mieux adaptée. Dans ce deuxième chapitre de notre deuxième partie, nous examinons le partenariat initié dans le cadre de l'Union Africaine : le NEPAD.

Section 1 : le NEPAD comme nouvelle stratégie de développement

Le nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD)[124] est le résultat de la mission conférée, à cinq chefs d'Etats, par l'organisation panafricaine afin de promouvoir un cadre socio-économique intégré pour l'Afrique, lequel cadre fut adopté lors du trente-septième sommet de l'organisation de l'unité africaine (OUA) en juillet 2001. Cette initiative résulte de la fusion du Programme de renaissance de l'Afrique pour le millénaire" (MAP) initié par le chef de l'Etat sud-africain Thabo M'BEKI et du plan OMEGA pour l'Afrique proposé par le président sénégalais Wade. Manifestation de la résurgence panafricaine, le nouveau partenariat se positionne comme un outil devant faciliter la réalisation des objectifs fixés par la Charte de l'union africaine (UA) parmi lesquels on retrouve notamment la nécessité "de créer les conditions appropriées permettant au continent de jouer le rôle qui est le sien dans l'économie mondiale". Conçu pour s'occuper des défis du continent africain, le NEPAD se fixe pour principaux objectifs d'éradiquer la pauvreté, de mettre un terme à la marginalisation de l'Afrique dans le contexte de la mondialisation et de promouvoir son intégration complète et profitable à l'économie mondiale, d'accélérer le renforcement des capacités des femmes afin de promouvoir leur rôle dans le développement socio-économique, et de placer les pays africains, individuellement et collectivement, sur la voie d'une croissance et d'un développement durables.

1.1. Nécessité des conditions politiques

[124] Confère le site www.nepad.org

Le *nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique* pose que la réalisation du programme arrêté ne peut réussir que si des conditions politiques sont préalablement remplies. Il s'agit de faire régner la paix et la sécurité dans tous les pays et toutes les sous-régions du continent, d'instituer des régimes démocratiques, et d'appliquer rigoureusement les règles de la bonne gouvernance dans chacun des pays du continent africain.

Est-ce spontanément que les dirigeants africains s'avisent de recourir à ces intrants politiques de la société comme des exigences nécessaires à la réalisation de ce nouveau programme de développement ? Ne s'agit-il pas là d'une idée imposée par l'extérieur, comme l'ont été plusieurs politiques occidentales sur le continent africain, y compris la politique de la démocratisation après la longue et bien copieuse bénédiction accordée à la logique politique des partis uniques ? En réponse, nous soutenons que le recours à des conditions politiques de démocratie et de bonne gouvernance s'est présenté, aux dirigeants africains, à la fois comme une nécessité imposée du dehors et une conviction intime.

En effet, il est évident que de nombreux chefs d'Etat africains se convainquent de plus en plus, depuis 1990, que la démocratie constitue une condition essentielle du développement des nations. En tout cas, les initiateurs du programme (Abdoulaye Wade, Thabo Mbeki, Olusegun Obasanjo, et Abdelaziz Bouteflika) sont parmi ceux qui cherchent, avec conviction, à faire régner la démocratie dans leurs pays respectifs. Ils ont intimement compris que la démocratie (à travers la liberté politique, la transparence, la justice et le respect des droits humains qu'elle contient ou qu'elle implique) est une formidable force de développement économique et social des nations. Ils ont compris que l'Afrique ne peut jamais

avancer si l'instabilité politique des institutions nationales comme celles des pays voisins continue à sévir, à décimer et à créer de la désolation des peuples. Le douloureux et très honteux fléau de la pauvreté et du sous-développement ne peut laisser insensible un être humain raisonnable, soit-il un homme politique viscéralement tourné vers les intérêts personnels. En tout cas, le texte constitutif du NEPAD (au paragraphe 71)[125] relève l'expérience désormais apprise par les dirigeants africains, à savoir, que ''la paix et la sécurité, la démocratie, une bonne gouvernance, le respect des droits de l'homme et une saine gestion économique sont les conditions préalables indispensables au développement durable''. Pour mettre en œuvre cette exigence, l'Union Africaine a adopté, à Durban (Afrique du Sud), le 8 juillet 2002, la *Déclaration sur la Gouvernance Démocratique, Politique, Economique et des Entreprises*. Cette déclaration est accompagnée d'un document instituant un *Mécanisme de revue ou d'évaluation entre les pairs* des efforts entrepris par les dirigeants africains relativement à l'avancée démocratique et à la bonne gouvernance dans chacun des pays membres. En plus, au niveau de l'Afrique Centrale, l'adoption de la Déclaration de Dar-es-Salaam sur la démocratie, en Tanzanie, par les participants à la Conférence Internationale pour la paix, la démocratie et le développement des Grands Lacs en novembre 2004 montre à suffisance la claire compréhension de l'importance de la démocratie, de la paix et de la bonne gouvernance dans le décollage social et économique de l'Afrique. Une attestation claire de cette conviction pour la démocratie est la vigoureuse protestation de l'Union Africaine, en février 2005, par la voix d'Alpha Oumar

[125] *Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique* (NOPADA), Abuja, Octobre 2001.

Konaré, vis-à-vis de la tentative du fils de feu le Président Eyadema de prendre le pouvoir par la force.

Mais nous détectons une autre origine du souci de démocratie politique en Afrique. Il y a, premièrement, les pays occidentaux, en particulier la France qui, depuis la rencontre de La Baule, en 1990, pose la conditionnalité de l'aide économique au degré de réalisation de la démocratie et du respect des droits de l'homme dans les pays demandeurs d'aide. Dans le cadre de la Francophonie, cette exigence a été imposée ou, si l'on veut, inspirée à l'Afrique lors de la conférence qui a donné lieu à la *Déclaration de Bamako* sur la Démocratie (3 novembre 2000). Il y a, ensuite, les Etats-Unis d'Amérique qui, avec force et fureur, s'emploie à lutter contre le terrorisme et à faire comprendre au monde, pour justement éteindre les foyers de terreurs, que la démocratie politique est une nécessité impérieuse pour toutes les nations humaines désireuses de paix et de développement. Cette préoccupation des Etats-Unis se fait de plus en plus sentir sur certains pays africains dont le gouvernement américain encourage et finance, souterrainement ou à ciel ouvert, la formation des démocraties. Il y a, enfin, l'Union Européenne dont les accords avec l'Afrique, en particulier l'*Accord de Cotonou* (adopté en 2000) imposent le respect des principes de la démocratie, des droits de l'homme, de la bonne gouvernance, de la lutte contre la corruption ainsi que du règlement pacifique et de la prévention des conflits comme conditions d'accès à l'aide économique[126].

[126] MUSTAPHA K EL SAYYID (ed.), *Neo-Liberalism and African Development Strategies. Prospects of the New Partnership for African Development*. Cairo (Egypt), Center for the Study of Developing Countries and Konrad Adenauer Stiftung, 2003. Voir le texte de Nevine Halim Sabri Mustapha, pp. 170-174.

Les initiateurs du NEPAD, tout comme ceux qui l'ont adopté, étaient donc bel et bien conscients que leur nouvelle initiative n'aurait guère beaucoup de chances de trouver le financement requis si jamais ils n'insistaient pas, ne fût-ce de façon stratégique, sur l'établissement des conditions politiques de démocratie et de bonne gouvernance. Il s'agit, pour les chefs d'Etat africains, de ''susciter la confiance des partenaires extérieurs dans le processus du NEPAD''[127]. Ils ont en effet appris à comprendre le bénéfice du réalisme, une sensibilité qui avait grandement manqué aux protagonistes du *Plan d'Action de Lagos* adopté en 1980 par l'Organisation de l'Unité Africaine sous l'inspiration, légitimement non patiente, des énervements et passions néo-socialistes. C'est donc à la fois par conviction et surtout par nécessité que les dirigeants africains se sont résolus à prôner et à s'efforcer d'instaurer, dans leurs pays et sous-régions respectifs, le règne de la démocratie véritable, le respect des droits de l'homme, et une gestion des biens publics fondée sur les règles de la bonne gouvernance. Il serait même cynique de ne point vouloir la démocratie si on considère les folies et les gaspillages des ressources auxquels a abouti la gestion dictatoriale de l'Afrique, pendant de longues années, par les partis politiques uniques.

Ce qui est important de noter est que peu importe que ce soit par nécessité ou par conviction intime que les chefs d'Etat et de gouvernement ont pensé à introduire les exigences éthiques et politiques dans le programme panafricain du développement durable de l'Afrique. C'est une très bonne chose, inévitable et nécessaire. Mais, le plus fondamental à désirer c'est de voir les

[127] MUTOY MUBIALA, ''Le Mécanisme d'évaluation par les pairs africains du Nepad : mimétisme ou avancée ?'', *Congo-Afrique*, 380 (décembre 2003), p. 632.

engagements se traduire en actes concrets en faveur des peuples souffrant de faim, de déshérence, de pauvreté absolue.

1.2. De la bonne gouvernance

1.2.1. Ce que gouvernance veut dire

Si nous ne pouvons affirmer de manière catégorique à quel moment est apparue l'expression « gouvernance » dans la sphère publique et politique, nous pouvons tout de même avancer que les termes « gouvernement ou gestion des affaires publiques » étaient des expressions utilisées avant l'apparition du terme gouvernance.

Selon Jean-Pierre Gaudin, la gouvernance est une notion qui a été très tôt utilisée dans la recherche en économie pour caractériser de nouvelles formes de coordination et de prise de décision. Dès 1930, une des intuitions de départ consiste à s'intéresser à la structure même de l'entreprise, à son organisation interne, aux formes de la division du travail entre unités de production et à ses relations avec d'autres entreprises en aval et en amont. C'est dans cette perspective qu'on commencera à parler de corporate governance, de gouvernance d'entreprise[128]

La gouvernance d'entreprise est un courant « managérial » dont le but est d'introduire ou de réintroduire méthodologiquement des préoccupations éthiques et parfois démocratiques, parmi les impératifs de gestion de l'entreprise. Autrement dit, la gouvernance a pour objectif à travers un ensemble de mesures de faire en sorte que les entreprises soient efficacement dirigées pour le bien-être général et non pas seulement pour celui de la technostructure dirigeante.

[128] : Jean-Pierre Gaudin, Pourquoi la Gouvernance, La bibliothèque du citoyen, Presses de Sciences-po, France, octobre 2002, p60-61.

Ce courant d'origine anglo-saxonne vise à établir un équilibre satisfaisant entre les dirigeants d'une entreprise, ses administrateurs et ses actionnaires.

Il a aussi pour objectif de rééquilibrer les rapports de forces qui avaient tendance à devenir trop favorables aux dirigeants au détriment des autres acteurs de l'entreprise, comme les actionnaires et les salaires.

Si la « governance » anglo saxonne vise à protéger les actionnaires car ils ne disposent d'aucune assurance ni d'aucune garantie relative à l'apport de leur capital, la gouvernance française privilégie le rééquilibrage des pouvoirs au sein de l'entreprise au détriment des dirigeants qui avaient eu tendance à les accaparer.

Le mouvement de réflexion sur la gouvernance en France s'est traduit par la conceptualisation d'une éthique de l'entreprise, une éthique économique et une éthique mercantile. Il s'agit ici de promouvoir la transparence, l'exercice des pouvoirs dans l'entreprise, le cumul des mandats d'administrateurs, l'élection des dirigeants et la démocratisation des sociétés commerciales cotées.

Cette morale de l'entreprise a fini par attirer l'attention du public sur certaines déviances. La gouvernance d'entreprise est ainsi devenue un sujet de société traité par la presse ? Elle s'applique à dénoncer les situations « de mal gouvernance » au sein des sociétés.

« Ce fut le cas en France dans l'affaire Gemplus. Cette entreprise leader mondial de la fabrication de cartes à puces fut épinglée par les médias pour avoir enfreint les règles de la Bonne Gouvernance. Le comité de rémunération de cette entreprise avait alloué un pactole

en actions à deux de ses dirigeants immédiatement avant l'entrée en vigueur d'une opération boursière juteuse[129].

Aux Etats-Unis c'est l'affaire « Enron » du nom d'une société américaine du secteur de l'énergie qui sera particulièrement représentative des problèmes de mal gouvernance au sein de l'entreprise.

La société Enron crée en 1985 par Kenneth Loy[130] est devenue la 7ème entreprise américaine en termes de capitalisation avec une croissance annuelle de 90% par an.

Avec la faillite d'Enron quelques années plus tard, on s'est rendu compte que cette firme gonflait artificiellement ses profits tout en masquant ses déficits en utilisant une multitude de sociétés écrans et en falsifiant ses comptes. Le but était de gonfler sa valeur boursière.

Cette affaire qui a fait scandale a donné naissance quelques temps après à la loi Sarbanes-oxley (ou sox). Cette loi impose à toutes les entreprises cotées aux Etats – Unis, de présenter à la commission américaine des opérations de bourse (SEC) des comptes certifiés personnellement par leur dirigeant.

Elle rend les dirigeants pénalement responsables des comptes publiés. Elle assure surtout l'indépendance des auditeurs face aux pressions dont ils peuvent être l'objet de la part des dirigeants d'entreprise.

C'est ainsi que le concept de gouvernance a fait son entrée dans l'espace public en France et à l'étranger.

---

[129] : La chute de Gemplus, http://www.geopolintel.fr/article 78.html.
[130] : V. www. Piloter.org/gouvernance-entreprise/enron.htm.

1.3. La Gouvernance dans la sphère publique et politique

L'action publique ne répond pas aux mêmes besoins que le secteur privé néanmoins elle peut s'inspirer des principes du management fondés sur la participation et la performance. L'idée ici est que les dirigeants doivent être jugés sur leurs capacités à atteindre les résultats qu'on leur a fixés ou qu'ils se sont eux-mêmes fixés.

Vu sous cet angle, gouverner signifie davantage mettre en œuvre des politiques à objectifs définis, qu'exercer le pouvoir pour durer comme c'est le cas dans la majeure partie des pays du monde.

La notion de gouvernance ici, pose la problématique de l'efficience et de l'efficacité de l'action publique et les modes les plus efficaces et efficients des managements de la société.

Le concept de gouvernance a acquis depuis 1970 une place non négligeable dans le domaine de l'action publique. C'est ainsi que des organismes comme l'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economique) ont abandonné au début des années 1990 le thème de l'assistance technique au profit de celui de la gestion publique, puis de la gouvernance.

Le PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement) en a fait l'une de ses priorités depuis 1996.L'Union Européenne lui a consacré en juillet 2001 un livre blanc[131].

De même, la sphère politique s'est intéressée à ce thème. Jean- Pierre Raffarin ancien premier ministre français a

[131] Commission Européenne. Bruxelles, Gouvernance Européenne, Livre blanc, Luxembourg, office des publications officielles des Communautés Européennes, 2001

publié un livre intitulé « pour une nouvelle gouvernance ».

Tout ceci montre à quel point la notion de gouvernance a envahie la sphère publique.

Le terme de gouvernance a d'abord été une tentative pour redéfinir l'action publique en tenant compte de ses limites. Ensuite elle a été définie comme une solution, c'est-à-dire comme une capacité à intégrer, à donner forme aux intérêts locaux, aux organisations, aux groupes sociaux, et à les représenter à l'extérieur. Pour ce faire, les chercheurs tentent d'identifier les modes de gouvernance, à distinguer selon les pays ou les secteurs, ainsi qu'à recenser et spécifier les usages de la gouvernance qui sont faits.

Les réflexions relatives à la gouvernance dans la sphère publique et politique ont été la plupart du temps rattaché à l'étude de la décentralisation. Il s'agit de rechercher la manière d'améliorer le fonctionnement du système politico administratif sur un territoire donné.

Concernant les pays du tiers monde par exemple, les organisations internationales utilisent volontiers dans ce sens la notion de « bonne gouvernance ». Cette notion requiert : un gouvernement local fort, une réelle fonction normative locale, un fort soutien des gouvernements locaux par le pouvoir central et une vraie demande démocratique locale de la part des citoyens présents sur le territoire concerné.

1. 4. Les Caractéristiques du concept de gouvernance

Le terme de gouvernance est aujourd'hui abondamment et diversement utilisé sans que l'on sache toujours comment le définir. Cette notion renvoie à une multitude de facettes et favorise la rencontre entre diverses

disciplines. Celles-ci se complètent et participent à la construction d'un terme susceptible de rendre compte de processus originaux dans les domaines socio-économique et politique. De ce fait, depuis les années 70, les domaines d'application de la notion de gouvernance se sont multipliés.

Dans la mesure où les problèmes de coordination entre acteurs se déclinent à la fois aux niveaux de l'Etat, de la ville, de l'entreprise, de l'ordre européen, voir mondial, il est désormais question de gouvernance locale, de gouvernance urbaine, de gouvernance d'entreprise, de gouvernance de l'emploi, de gouvernance des régions européennes, de gouvernance mondiale, de gouvernance multi niveaux et même de bonne gouvernance dans le domaine des relations internationales depuis les années 1990, pour ne citer que les notions les plus fréquemment étudiés à nos jours.

Cette diversité rend difficile une définition unique de la gouvernance, car dès l'origine, les usages du terme ont été pluriels ce qui rend sa définition rigoureuse, difficile, voire impossible.

Le terme « gouvernance » ne s'est pas imposé de manière claire et uniforme. L'OCDE la définit par exemple comme la manière dont la société résout ses problèmes et satisfait ses besoins collectivement ; le PNUD la définit comme l'action des autorités économiques, politiques et administratives pour gérer les affaires du pays à tous les niveaux. L'Union Européenne, comme les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement au point de vue de l'ouverture, de la participation, de l'efficacité et de la cohérence.

La particularité de toutes ces définitions est qu'elles ont en commun de mettre en exergue la pluralité des acteurs en présence et le caractère collectif des actions et négociations. Ainsi que sur le fait que la gouvernance correspond à des règles, des processus et des conventions plutôt qu'à des institutions ou à des traités.

De même, les définitions élaborées par les chercheurs ne nous apportent pas plus de précisions tant elles abondent et sont diverses.

Pour certaines par exemple, la gouvernance est un mode de coordination parmi d'autres, les autres pouvant être le marché, la hiérarchie, les Etats, les associations, ou l'ordre politique, les régimes de citoyenneté, le pluralisme, le corporatisme, l'Etat-nation.

Pour d'autres par contre, la gouvernance est un mode de décision politique radicalement nouveau qui correspond à un brouillage des frontières entre la sphère publique et l'espace privé, avec partage des tâches et des responsabilité entre eux , avec une atténuation des phénomènes de hiérarchie et un Etat qui n'est plus qu'un acteur parmi d'autres.

On peut noter que les définitions adoptées par les institutions multilatérales se rapprochent davantage de la seconde perspective que de la première.

Certains auteurs ont parfois contesté le caractère véritablement innovant des idées découlant de la gouvernance. Ils ont estimés que ces idées n'étaient que de « simples ré habillages d'idées anciennes ».

Section 2

La pratique de la gouvernance

2.1. La Gouvernance Mondiale ou Globale

Il s'agit ici de réfléchir à la façon dont l'économie mondiale est gouvernée : comment gouverner sans gouvernement ?

Dans une planète politiquement divisée en Etats-Nations interdépendants, un ensemble de principes, de pratiques et d'institutions communes concourent à la formation de normes collectives qui s'imposent aux Etats ; A la définition des orientations de l'action collective, ou à la

fixation des règles directement applicables aux acteurs privé.

Cette gouvernance s'articule autour de procédures de catégories multiples qui portent de la simple consultation entre gouvernements à l'adoption de législations communes. Elle passe par la coopération intergouvernementale ou par l'action d'organismes multilatéraux spécialisés dotés d'instruments propres, et dans certains cas par l'action normalisatrice d'opérateurs privés. Elle s'exerce au niveau mondial ou par l'intermédiaire d'organisations régionales. Elle tient ou pas sa légitimité de la délégation des Etats, de la ratification des traités par les parlements, de la prise en compte des points de vues exprimés par la société civile dans le cadre du débat démocratique, ou du consensus des communautés professionnelles, mais ne relève d'aucune autorité politique centrale et ne fait l'objet d'aucune sanction démocratique d'ensemble.

Selon Pascal Lamy[132], la gouvernance mondiale est « l'ensemble des transactions par lesquelles des règles collectives sont élaborées, décidées, légitimées, mise en œuvre et contrôlées ». Il ne s'agit pas ici à l'évidence de gouvernement au sens qui est usuellement donné à ce terme, Mais bien de ce par quoi se gouverne l'économie mondiale et au – delà, de la gestion d'un ensemble d'interdépendances.

Ce système de gouvernance est en mutation permanente. Il répond à un triple mouvement d'intensification des interdépendances, d'extension de celles-ci à de nouveaux secteurs, et d'élargissement de leur champ géographique à de nouveaux pays.

[132] : Pascal Lamy homme politique français a été nommé à la tête de l'Organisation Mondial du Commerce depuis le Ier septembre 2005.

La gouvernance mondiale s'appuie sur un réseau institutionnel stable. En effet, en dehors de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) qui est le plus récent, la plupart des institutions multilatérales sont en place depuis des décennies : plus de trente ans pour le Programme des Nations Unies pour l'Environnement, plus de cinquante ans pour les Institutions de Bretton Woods, ou davantage encore pour l'Organisation Internationale du Travail ou la Banque des Règlements Internationaux.

C'est à la fin du 20ème siècle que le concept de gouvernance mondiale revient au goût du jour du fait des lacunes de l'action collective au niveau international. Dès lors, trois problématiques croisées se font jour :

-l'approfondissement de l'interdépendance qui a conduit au terme générique de « mondialisation », avec la poursuite de l'intensification des échanges, la montée en puissance des multinationales à travers l'investissement direct et l'accroissement de la mobilité des capitaux (dont les implications illustrées lors de crises financières de grande ampleur, ou par la simultanéité des mouvements conjoncturels qui n'ont pas encore été pleinement appréhendées) ;

-l'apparition dans les débats de préoccupations nouvelles dont l'intensité s'est accrue, qu'il s'agisse des normes sociales, de la protection de l'environnement et du réchauffement climatique, de la sécurité des consommateurs et des implications du progrès technique (notamment en ce qui concerne les organismes génétiquement modifiés) ou encore de la criminalité internationale et du blanchiment d'argent ;

-enfin, la montée en puissance et la radicalisation des mouvements de contestation de la « mondialisation

libérale » qui se sont manifestés à l'occasion des grandes rencontres internationales officielles, et cherchent à dépasser leur diversité pour définir leur action commune au-delà d'une seule stratégie d'empêchement.

b. La Gouvernance locale ou Gouvernance régionale

La gouvernance locale est de manière générale comprise comme la démocratisation des processus de décision pour la gestion d'un territoire donné. Elle induit de manière générale la participation des populations, des organisations non gouvernementales et des organisations de base aux processus de décisions et l'exercice de leurs responsabilités par l'Etat et les collectivités territoriales lorsqu'elles existent bien entendu.

Cette notion repose de manière plus exhaustive sur :

-la participation démocratique : chaque membre de la communauté a le droit de s'exprimer et peut participer à toutes les activités. Tous les membres de la communauté élisent les représentants de l'organisation communautaire ;

-la transparence : chacun a le droit d'être informé des décisions prises. Les responsables élus doivent présenter le contenu de ces décisions sans en dissimuler un aspect particulier ;

-la responsabilité : les responsables élus doivent rendre des comptes sur leur action à ceux qui leur ont confié un pouvoir de décision ;

-l'efficacité : les responsables élus doivent orienter leurs actions en vue d'obtenir le résultat le plus bénéfique pour la communauté ;

-la crédibilité: les responsables élus sont honnêtes et dignes de confiance, les membres de la communauté doivent pouvoir leur faire confiance ;

-la stabilité: les systèmes de gouvernement peuvent être changés par les membres de la communauté eux – mêmes, s'ils en ressentent le besoin.

La mise en œuvre effective de la gouvernance locale suppose que chacune des parties en présence appréhende correctement le cadre institutionnel dans lequel elles évoluent. Elles doivent connaître leur rôle, leur responsabilité et les marges de manœuvre dont elles disposent et qu'elles peuvent exploiter.

La gouvernance locale ne néglige aucun des acteurs locaux y compris ceux généralement marginalisés comme les femmes, les jeunes et les migrants. Elle met l'accent aussi sur la décentralisation et la déconcentration pour consolider les processus de démocratisation.

La décentralisation consiste à une plus grande dévolution du pouvoir aux administrations locales.

Dans la décentralisation de la gouvernance en Afrique, la question est de savoir comment celle-ci peut être conçue et mise en œuvre de sorte à promouvoir et favoriser la participation des citoyens.

Un constat mitigé se dégage aujourd'hui de nombreux pays en développement dans la mesure où les différents acteurs souffrent d'un manque de capacités qui nuit à la gouvernance des territoires.

Les collectivités locales sont encore jeunes, la société civile est très peu organisée et les services de l'Etat manquent de moyens et de ressources humaines.

2. 2. Caractéristiques de la Bonne Gouvernance démocratique

2. 2.1. Critères d'ordre institutionnel et politique

Comme l'indique son nom, le critère d'ordre institutionnel s'articule autour de la question des institutions des Etats concernés par l'instauration de la politique de « Bonne Gouvernance ».

«La Bonne Gouvernance doit permettre de réhabiliter l'Etat pour en faire un Etat démocratique. C'est une notion qui véhicule une conception particulière de l'Etat, de son rôle, de son évolution souhaitable, des rapports entre l'Etat et le marché, de l'exercice du pouvoir et d'un projet politique précis. C'est une notion éminemment politique.

Elle comporte trois éléments[133] : la forme du régime politique ; les processus par lesquels l'autorité est exercée dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays ; la capacité d'un gouvernement de concevoir, de formuler et de mettre en œuvre des politiques et la façon générale de mener les fonctions du gouvernement.

2.2.1.1. Ré-conceptualisation de l'Etat et émergence de nouveaux cadres normatifs

-La Réforme de l'Etat

La Banque Mondiale adopte une conception instrumentaliste et fonctionnaliste de l'Etat qui présuppose une finalité : promouvoir une certaine forme de développement tout en prescrivant les moyens de l'atteindre.

[133] Governance and développement (1992) et Governance. The World's Banks perspective (1994)

Il y aurait pour elle, une corrélation entre la création et la consolidation d'institutions efficaces (instances gouvernementales et publiques), le renforcement des droits à la propriété et le bon fonctionnement du marché. Les principes de bonne gestion applicables aux entreprises le sont de la même manière à la gestion de la chose publique.

La Banque Mondiale a une vision non internationaliste et minimaliste du rôle de l'Etat.

Cette conceptualisation découle du paradigme néoclassique qui à l'origine a énormément influencé la réflexion et les stratégies de la Banque Mondiale depuis les années 80 ; Globalement cette vision voit les marchés et le secteur privé d'une part et les Etats d'autre part, comme des entités qui se concurrencent pour occuper les mêmes sphères économiques. Ainsi, le retrait de l'Etat permettrait aux forces du marché d'agir plus librement afin d'égaliser l'offre et la demande de manière à envoyer les signaux appropriés au secteur privé, afin qu'il puisse prendre de façon optimale des décisions de production et d'investissement.

La sphère privée ne doit pas être subordonnée à la sphère publique. Le bon fonctionnement est donc assimilé à la question de bonne gestion technique des ressources publiques. A c'est égard, la mesure de l'absence de bonne gouvernance est formulée en termes de pertes économiques, car dans des situations où la gouvernance fait défaut, ceci peut créer un environnement hostile au développement.

La conception de l'Etat mène à l'idée que des changements organisationnels de nature technique amèneront par eux-mêmes une amélioration de « l'efficacité » : d'où l'emphase sur la gestion du secteur

public, la responsabilisation, le cadre juridique du développement, l'information et la transparence.

Dans les termes de la Banque, la légitimité politique est une stratégie qui devrait permettre de « libérer » la société civile, de rendre le pouvoir à la population afin de mettre en œuvre des programmes de développement grâce à la consolidation d'organismes à la base et notamment, ceux capables de promouvoir l'esprit d'entreprise.

Un autre aspect du libéralisme politique de la Banque Mondiale est la préoccupation du respect des droits de la personne et l'exigence d'une plus grande transparence dans la conduite des affaires publiques. Ainsi un accent est mis sur la notion « rule of law » (l'Etat de droit) ramenée exclusivement à la protection des droits de la propriété nationaux et internationaux.

La nécessité d'un cadre légal pour le développement est explicitée de la manière suivante : les règles doivent être connues d'avance, et effectivement appliquées. Il doit exister des mécanismes pour les faire appliquer. Les conflits doivent être résolus à partir des décisions de la part d'une instance juridique indépendante, et il doit exister des procédures pour amender les règles.

L'idée de « transparence » véhiculée par la gouvernance renvoie à des préoccupations de type managérial plutôt que de type participative : Comment adapter le rôle de l'Etat à sa capacité d'action ?, et comment accroître la capacité de l'Etat en revivifiant les institutions ?

Le rôle de l'Etat ici consiste à la fourniture de biens et services et l'établissement des règles et des institutions qui permettent aux marchés de prospérer et à chacun de vivre mieux.

La fonction de l'Etat s'articule autour de cinq fonctions fondamentales :

-La mise en place des bases d'un régime de droit ;

-L'application de politiques ne créant pas de distorsions, notamment celles visant à maintenir la stabilité macro-économique ;

-L'investissement dans les services sociaux de base et les infrastructures ;

-La protection des plus vulnérables ;

-La protection de l'environnement.

Cette conceptualisation de l'Etat émane d'une tradition nord-américaine qui postule que tout système politique à la même fonction et selon certaines variantes, la même structure.

Ici, la mission première de l'Etat est la création de bases institutionnelles nécessaires au marché. Il y aurait donc une correspondance entre la création et la consolidation d'institutions efficaces, le renforcement des droits à la propriété et le bon fonctionnement du marché.

Nous entrons de plein pied dans la conceptualisation des rapports Etat-Marché. Dans cette perspective, le retrait de l'Etat (à la fois des fonctions de propriétaires d'industrie, du crédit agricole et de l'investissement étranger) permettrait aux forces du marché d'agir plus librement afin d'égaliser l'offre et la demande, de manière à envoyer des signaux appropriés au secteur privé. Ceci lui permettra de prendre de façon optimale des décisions de production et d'investissement.

Cette conceptualisation fonctionnaliste et instrumentaliste de l'Etat fait valoir que les changements

organisationnels de nature technique conduiront à une amélioration de « l'efficacité ».

Comme nous l'avons déjà souligné plus haut, le constat de la Banque Mondiale est que dans trop de pays, l'Etat ne fournit pas toujours l'ensemble des services publics fondamentaux c'est-à-dire les fondements d'un régime de droit : un environnement macro-économique stable, des services élémentaires de santé publique, un enseignement primaire pour tous, une infrastructure de transport adéquate et une protection sociale minimum.

Par contre, il fournit un éventail de biens et services que les marchés privés pourraient assurer à sa place. Il est donc urgent et nécessaire de recentrer l'Etat sur ses missions essentielles.

Pour elle, il est indéniable que la plupart des pays du sud ont obtenu des résultats insuffisants en termes de développement. Ce qui a abouti à des situations catastrophiques caractérisées par la faiblesse des institutions, le manque de normes et de compétence des Etats et des gouvernements pour gérer, orienter, concevoir des stratégies et les appliquer dans les conditions d'efficacité, d'intégrité et de démocraties souhaitées.

L'analyse de la gouvernance par les I.F.I a conduit à l'énoncé des valeurs communes pour encourager le développement de la bonne gestion publique et la mise en place des normes au sein des Etats en cause.

Ce code de valeurs fixe en quelque sorte les règles du jeu pour organiser la relation entre la démocratie et le marché. Il apporte en apparence une réponse simple et évidente aux problèmes institutionnels des pays sud.

Il faut cependant noter que dans les programmes de réforme de l'Etat qui s'appuie sur le triptyque réforme institutionnelle, privatisation et décentralisation deux thèses s'opposent : une première qui préconise un Etat minimum et un marché maximum[134]. Cette vision propose d'éliminer les déficits, limiter les dépenses publiques, d'orienter l'administration vers la satisfaction du client en s'appuyant sur de nouvelles formes de production de services liées à la privatisation, de réduire le nombre d'emplois publics et de décentraliser. Ici la fonction de l'Etat est d'être à la disposition du marché pour satisfaire ses besoins en termes de compétitivité et de réglementation.

L'autre conception considère que l'Etat national est nécessaire au développement et à la démocratie. La réforme de l'Etat ne peut être jugée que sur son impact réel sur le développement.

-La Réforme du Système Judiciaire et des cadres normatifs

La réforme des systèmes et des appareils judiciaires constitue l'une des pierres angulaires du discours sur la gouvernance.

D'un point de vue normatif, l'existence d'un état de droit est considéré comme le fondement d'un bon gouvernement, d'une administration efficace, d'une société bien organisée, où les lois sont connues des habitants, respectées et appliquées par des institutions compétentes.

L'Etat de droit pour fonctionner a besoin d'un ensemble de principes nécessaires à la protection des droits et des

[134] Ceci depuis le « consensus de Washington ».

libertés des citoyens, mais aussi au respect de la loi pour les gouvernants et par les citoyens en général.

Le lien entre la gouvernance et le marché nous éclaire sur le sens de la réforme du système judiciaire et des cadres normatifs. Il est évident qu'envisager la réforme du secteur public ne peut se faire sans celle du système judiciaire, dans la mesure où celle-ci permet d'assurer un environnement économique stable et prévisible pour les transactions économiques.

L'absence d'un cadre normatif fiable constitue assurément un frein au développement, au commerce et à l'investissement. Un système judiciaire efficace, garant de l'Etat et de la sécurité juridique et judiciaire, qui échappe à l'action du gouvernement et aux pressions des groupes d'intérêt est nécessaire pour encourager l'investissement.

Pour les institutions financières internationales, l'amélioration de l'appareil judiciaire pour tout ce qui a trait aux droits liés à la propriété et à la sécurité des investissements est le premier pas vers la fondation de l'Etat de droit.

La relation entre l'Etat de droit, l'efficacité de la justice et la sécurité du marché est accompagnée de la réforme de l'environnement juridique des économies.

Pour améliorer le cadre normatif favorable à l'économie du marché déréglementé, les réformes se sont étendues au statut des banques centrales, au code de travail, au régime fiscal et commercial ainsi qu'aux systèmes de sécurité sociale.

Il existe une seconde approche, pour qui la réforme du système judiciaire doit être élaborée à partir de la spécificité des fonctions qu'un Etat démocratique et de

droit doit avoir dans l'administration de la justice ; elle ne peut nullement être un complément des réformes dont l'axe central est l'adéquation de l'Etat aux impératifs du marché.

Ce sont les aspects fondamentaux de la construction d'un Etat de droit démocratique liés à la citoyenneté, à la structure des droits individuels et sociaux et aux régulations nécessaires à la prise en compte de l'intérêt public dans les choix du développement, qui doivent orienter la réforme. C'est sur cette base que l'utilité sociale de celle-ci devrait être fondée (selon le contexte) et unir la légitimité de l'Etat de droit, l'efficacité de la justice et son impact sur le développement.

De manière plus précise cette réforme du système judiciaire et des cadres normatifs, hormis la réforme de la justice concerne aussi la lutte contre la corruption, l'existence d'organes législatifs indépendants, une presse libre et indépendante.

2.2.1.2. La ré-conceptualisation de l'Etat et des espaces politiques par l'instauration de la gouvernance décentralisée

Il y a quelques années, la ré-conceptualisation de l'Etat revue et corrigée par la Banque Mondiale mettait l'accent sur la « participation » au pouvoir. Pour elle, les programmes publics donnent de meilleurs résultats lorsqu'ils sont réalisés avec la participation des futurs bénéficiaires et lorsqu'ils exploitent le potentiel associatif de la collectivité. Cela facilite leur exécution, se traduit par des résultats plus durables et permet une meilleure information en retour.

Pour la Banque Mondiale, la participation à la formulation et la fourniture des biens et des services,

dans le cadre de partenariats entre l'administration, les entreprises et les organisations de citoyens peut aussi se traduire par une amélioration des prestations.

Le concept de participation a ici un sens différent de celle de la science politique, qui renvoie plutôt à une vision libérale-pluraliste de l'exercice du pouvoir où la participation est une condition nécessaire à la compétition. Ce qui importe ici, c'est la rotation des élites.

Depuis l'an 2000, la conception de l'Etat a évolué. Concernant la gouvernance, la Banque vise avant tout à travers la décentralisation, la dévolution des pouvoirs auparavant entre les mains des gouvernements centraux, aux organes régionaux et locaux. Cette dévolution des pouvoirs vise une exigence d'efficacité.

Ici le gouvernement central est vu essentiellement comme responsable de la stabilité du système financier et non pas avant tout, comme responsable du bien–être des citoyens.

Cette vision repose sur une notion du champ politique comme lieu de gestion des ressources et non comme lieu d'accès au pouvoir et au processus de prise de décision pour élaborer ou déterminer un projet de société.

Les membres d'une société ne sont plus perçus avant tout comme des acteurs et sujets politiques, mais plutôt comme des « clients ».

La « gouvernance décentralisée » est donc essentiellement présentée sous un angle technique, en termes de bonne gestion et d'efficacité de la répartition des ressources et comme moyen pour promouvoir la stabilité politique.

Les réformes introduisant la dévolution des pouvoirs affecteront la répartition des pouvoirs et la définition même de l'espace politique de diverses manières, notamment :

-en modifiant le partage des juridictions entre les différents niveaux de gouvernement ;

-en redéfinissant les structures, rôles et fonctions des gouvernements régionaux et locaux, ainsi que les ressources qui devront leur être attribuées ;

-en modifiant les codes électoraux, procédures d'imputabilité et autres modalités ou institutions qui rendent les élus responsables devant leur électorat.

Pour conclure, la notion de gouvernance telle que définie par les Institutions de Bretton Woods véhicule une notion précise de l'Etat, du champ politique et des rapports Etat-marché.

Le champ politique est considéré avant tout comme un lien de gestion des ressources et non comme lien d'accès au pouvoir et au processus de décision collective en vue d'élaborer un projet de société.

Les réformes institutionnelles contenues dans la « gouvernance décentralisée » sont accompagnées par de nouvelles règles et procédures qui redéfinissent les conditions d'accès aux services sociaux et infrastructures de base (santé, éducation, eau, routes, etc…) services dont l'accessibilité était auparavant considérée comme une obligation des Etats.

2. 3 . Critères d'ordre éthique

L'éthique renvoie à des phénomènes de comportement. Elle concerne tous les domaines de la société, aussi bien

dans les structures administratives de l'Etat que dans le secteur privé. Elle consacre le respect des droits de la personne humaine par tous et à l'égard de tous ; le respect de la déontologie et de l'éthique professionnelle par tous les corps. Les citoyens doivent s'épanouir et mettre en valeur toutes ses potentialités, avec intégrité au bénéfice d'un mieux-être collectif. Toute politique ou action publique doit rechercher les meilleures conditions de vie et un développement durable.

L'analyse de la situation de l'éthique dans les sociétés met en relief de nombreux dysfonctionnements parmi lesquels la politisation des structures administratives de l'Etat, l'impunité, la corruption, l'incivisme, et la crise de l'éducation.

2.3.1. L'éthique dans la sphère politique

Les institutions politiques et la politique occupe une place centrale dans le développement humain. Lorsque les institutions fonctionnent mal, c'est l'ensemble de la population qui en pâtit.

Une bonne gouvernance impose de promouvoir des institutions équitables et responsables, protégeant les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Et à cet effet, la Banque Mondiale énonce une condition nécessaire à la croissance et au développement économique des pays emprunteurs : la responsabilité et l'imputabilité (accountability) qui imposeraient aux dirigeants politiques des Etats en cause, à rendre compte de leurs actions.

Il s'agit de mettre en place des institutions qui fonctionnent vraiment et appliquent de manière appropriée les normes politiques. Pour cela, il est nécessaire que la vie publique soit moralisée, c'est-à-dire

que les dirigeants politiques soient désormais responsables de leurs actes devant les citoyens et que soit engagée la lutte contre la corruption.

Si la bonne administration publique implique plus d'efficacité, elle nécessite aussi plus de morale et d'éthique.

La gouvernance politique est fondée sur un ensemble de règles de morale publique. Elle ne se limite pas à définir le rôle de l'Etat par rapport au marché, mais traite également de l'éthique du gouvernement.

Les conditions posées par la Banque Mondiale, conditions qui déterminent l'octroi des prêts impliquent donc plusieurs types de réformes institutionnelles à même de faciliter l'application et la réussite des programmes macro-économiques.

Le 12 avril 2006 lors d'un forum mondial sur l'éthique à Oxford (Royaume-Uni), la Banque Mondiale a réaffirmée la nécessité d'accorder une plus grande place aux valeurs éthiques et à l'intégrité dans la bonne conduite des affaires par les dirigeants des pays en développement.

2.3. 2. L'éthique dans les affaires

La corruption dans les Etats où elle est devenue systématique a conduit à la déliquescence des institutions publiques, à la mort de l'entreprise économique et au mépris de la dignité de la personne humaine.

Sur le plan international, la corruption nuit à l'harmonie entre les peuples, à la coopération et à l'harmonie politico-économique. Elle renforce l'immoralité sur le marché des biens et des services.

L'ensemble des observateurs s'accordent pour la considérer comme immorale et illégale. Elle constitue un danger pour les organismes publics et privés. Plusieurs organisations telles que l'O .N.U., la Banque Mondiale, le F.M.I., Transparency International (T.I.) et bien d'autres ont entrepris une campagne destinée à anéantir les pratiques corruptives, notamment dans les pays du Tiers Monde.

La corruption détourne les fonds publics et aggrave la dette des pays pour les générations à venir. En effet, on estime que dans les pays en voie de développement le coût des transactions malhonnêtes représente plus d'un tiers du poids de la dette du monde en développement.

Le problème est particulièrement accentué dans le domaine des travaux publics.

L'OCDE considère que les gouvernements du monde entier consacrent 3,5 millions de dollars à leurs marchés publics. Selon cette même organisation, les pertes imputables à la corruption seraient au moins de 400 milliards de dollars pour l'ensemble du monde.

Le « rapport sur le développement dans le Monde 2005 » de la Banque Mondiale insiste sur le fait que la corruption est l'un des éléments le plus important en matière de climat d'investissement. Les pays développés et les multinationales ont une grande part de responsabilités dans ce fléau.

Jusqu'à l'entrée en vigueur en 1999 de la convention anti-corruption De l'OCDE, les élites politiques et commerciales des pays du nord fermaient les yeux sur la corruption active de leurs exportateurs. Dans certains pays, les dessous de table étaient même déductibles d'impôts.

La « convention des Nations Unies contre la corruption » à Nerida au Mexique en décembre 2003 offre de nouvelles possibilités d'assistance juridique mutuelle entre pays : elle facilite par exemple la restitution des biens volés par des dirigeants corrompus. Elle complète la convention de l'Union Africaine sur « la prévention et la lutte contre la corruption », adoptée en juillet 2003 qui assure également une plus grande coopération entre les Etats membres.

Dans sa lutte contre la corruption, la Banque Mondiale s'attaque aussi bien aux corrompus qu'aux corrupteurs. Elle exclut toute relation avec les sociétés corrompues du secteur privé, qu'elle écarte de tout nouveau contrat lié à des projets qu'elle finance. De la même manière, elle encourage les autorités des pays concernés à bannir la corruption des affaires publiques, en conformité avec l'esprit du concept de bonne gouvernance.

La Banque a donc crée un département pour « l'intégrité institutionnelle » qui comprend une unité d'enquête sur la corruption et la fraude, ainsi que le bureau de l'éthique et de l'intégrité des affaires.

La Banque Mondiale a adopté une stratégie de lutte qui s'articule autour de trois axes : l'aide aux pays qui demandent son soutien pour réduire la corruption ; la prise en compte de la corruption dans les stratégies d'aide et de prêts ; la contribution à la campagne internationale contre la corruption en cours.

Cette stratégie de lutte menée depuis la fin des années 80 dans le monde des affaires, ne ménage pas les Etats. A titre d'exemple, le Cameroun à l'issue d'un classement effectué par l'O.N.G. Transparency International en 1998 s'est vu décerné la palme d'or de la corruption.

C'est dans ce contexte que les notions de gouvernance et de transparence commencent à s'imposer dans le débat public et l'Etat camerounais va prendre un certain nombre de mesures visant à une meilleure gouvernance économique et financière.

Trois volets auraient été identifiés pour atteindre cet objectif :

-Le volet macro-économique et financier orienté vers l'élaboration, la définition de la coordination de la politique économique et sociale, la création d'un environnement économique et financier propice, la modernisation des instruments de financement de l'économie et la poursuite de l'assainissement des finances publiques ;

-Le volet structurel et institutionnel qui induit la poursuite du processus de libéralisation et de désengagement de l'Etat du secteur productif, au profit du secteur privé ;

-Le volet renforcement du partenariat Etat/secteur privé/société civile pour souscrire à la demande nationale et aux exigences internationales de participation, de dialogue et de concertation.

Cette dynamique a permis à ce pays entre autres réalisations : le retour à une croissance positive autour de 4% ; l'éligibilité du Cameroun à l'initiative P.P.T.E ; la mise en place de plusieurs cadres de concertation : Comité interministériel élargi au secteur privé, le Comité de compétitivité, le Comité de facilitation du commerce extérieur, le Conseil du partenariat industriel ;

L'amélioration du système de passation des marchés avec la création en février 2001 de l'Agence de Régulation des Marchés Publics, la refonte de la régulation et de la

réglementation du système de passation des marchés et la réduction des dysfonctionnements dans l'application de cette réglementation.

Le Cameroun a donc mis en place toute une série de mesures visant à réduire les opportunités et les possibilités de corruption et répondant ainsi aux préoccupations des institutions financières internationales demandant plus d'éthique, de transparence et d'intégrité dans le monde des affaires.

2.3.3. L'Ethique dans le service public

La Fonction Publique est dépositaire de la confiance des administrés. Les citoyens attendent des fonctionnaires qu'ils servent l'intérêt général en faisant preuve d'impartialité et en gérant les ressources publiques de manière appropriée.

Un service public impartial, juste et fiable inspire confiance aux administrés. Il crée un environnement favorable pour les entreprises, ce qui contribue au bon fonctionnement des marchés et à la croissance économique. Ce n'est malheureusement pas le constat fait pour les services publics des pays du tiers monde, et plus particulièrement, des pays africains.

Le manque de responsabilité, le comportement immoral et les pratiques de corruption se sont tellement répandus, qu'ils sont même devenus des normes institutionnelles de comportement en Afrique.

Le patronage, le népotisme, le détournement de fonds, le trafic d'influence, l'utilisation de sa position pour son

enrichissement personnel, le favoritisme des parents ou d'amis, le travail au noir, la partialité, l'absentéisme, les retards au travail, l'abus des biens publics, la fuite et/ou l'abus d'informations gouvernementales sont des manifestations courantes de cette situation dramatique.

C'est pourquoi, ces dernières années, l'éthique dans le service public défini comme un ensemble de principes pour guider la conduite ou des normes morales dans le service public est devenue un sujet de préoccupation croissant pour les institutions financières internationales.

Les gouvernements des pays du sud se trouvent face à des déficits de démocratie et de « bonne gouvernance », mais aussi à un déficit de confiance par rapport aux attentes des citoyens et des investisseurs internationaux.

Les préoccupations des I.F.I. portent particulièrement sur l'érosion des valeurs et des normes dans la vie publique ; cette érosion se manifeste sous la forme de corruption institutionnalisée et de scandales impliquant des politiciens et des hauts responsables.

La réforme éthique et l'enrayement de la corruption font partie des réformes en matière de bonne gouvernance envisagées par la Banque Mondiale.

D'autre part, les usagers des services publics sont de plus en plus critiques vis-à-vis de ceux-ci. Le public attend que l'administration fasse son travail sans qu'il ait besoin de « mouiller ou de miser » (formules communément utilisées au Gabon).

Les critiques les plus violentes concernent le plus souvent le coût croissant des services publics (par une taxation sans cesse croissante ou l'introduction de frais pour les usagers) et tout cela sans amélioration particulière de la qualité du service.

L'éthique dans le service public constitue le fondement d'une bonne gouvernance et refuse de la part des fonctionnaires : les formes actives et passives de corruption ; la corruption indirecte et les tentatives de corruption ; l'utilisation d'informations officielles et des ressources publiques ; l'acceptation des dons et des gratifications ; l'exercice d'activités en dehors de la fonction publique ; l'utilisation d'une charge publique en vue d'un bénéfice personnel, et le manque d'impartialité dans la prise de décisions.

Des agences internationales (Nations-Unies, le P.N.N.O, la Banque Mondiale et l'Union Européenne) ont inscrit la déontologie et la lutte contre la corruption en tête des réformes à mettre absolument en œuvre dans les pays en voie de développement.

Ainsi, la « convention de l'O.C.D.E sur la lutte contre la corruption des fonctionnaires étrangers dans les transactions commerciales internationales » et d'autres résolutions ou déclarations internationales sont au cœur de réformes anti-corruption envisagées.

De même, la plupart des organismes internationaux, soutiennent les réformes du secteur public qui comportent des éléments éthiques et anti-corruption.

Ces réformes comportent une série d'outils et de processus de réglementation contre les comportements indésirables et/ou incitant, pour encourager la bonne conduite des responsables publics. L'O.C.D.E distingue huit éléments clés : l'engagement politique ; le cadre légal performant ; les mécanismes d'imputabilité efficaces ; des codes de conduite réalisables ; des mécanismes de socialisation professionnelle (y compris la formation) ; les conditions de soutien du service privé ; l'existence d'un organe de coordination centrale de la déontologie, et une

société civile active, capable de surveiller les actions des responsables.

2.4. Les dimensions de la gouvernance dans le NEPAD

Il nous faut à présent présenter les articulations essentielles de ces conditions politiques telles qu'elles sont définies par le NEPAD. Nous distinguons, au sein de ce dernier, deux dimensions de gouvernance : la gouvernance politique et la gouvernance économique.

2.4.1. La gouvernance politique

La gouvernance politique contient deux volets. Le premier est celui que le NEPAD appelle *Initiative pour la paix et la sécurité*. Il comporte trois éléments ou segments essentiels (paragraphe 72).

Le premier est ''la promotion des conditions à long terme qui favorisent le développement et la sécurité''. En cela les dirigeants africains s'engagent à développer et à mettre en œuvre des stratégies capables de combattre les ''vulnérabilités politiques et sociales qui sont à l'origine des conflits''. Le document ne désigne pas ces vulnérabilités, mais il faudrait sans doute y compter les injustices dans la distribution des ressources nationales entre différents groupes ethniques, régionaux ou politiques ; les ambitions politiques outrées et égoïstes des acteurs politiques ; les rivalités inter-ethniques pour les ressources foncières ; les disputes transfrontalières ; l'insuffisance d'accès aux marchés, ou encore la pandémie du chômage, etc.

Le deuxième segment est ''la consolidation des capacités d'alerte rapide des institutions africaines et l'amélioration de leur capacité à prévenir, gérer et résoudre les conflits''. Il existe des structures et mécanismes de prévention et de gestion des conflits au niveau de l'Union Africaine (ex : Conseil de Paix et de Sécurité), au niveau des sous-régions (comme le Copax, l'Ecomog), et même au niveau des nations individuelles (comme en République Démocratique du Congo qui a institué la Coordination Nationale pour le Désarmement et la Réinsertion des militaires démobilisés ou, mieux encore, la Commission Vérité et Réconciliation). Le NEPAD demande que ces structures et mécanismes soient améliorés pour plus d'efficacité dans la promotion de la paix et de la sécurité à l'intérieur des sous-régions et au niveau du continent.

Des efforts seront fournis dans quatre domaines : dans la prévention et la résolution pacifique des conflits, dans la négociation et même dans l'imposition de la paix par des moyens appropriés, dans la réconciliation et la réparation éventuelle, ainsi que dans la lutte contre la prolifération des armes légères et des mines anti-personnelles.

Le troisième segment du volet ''Initiative pour la paix et la sécurité'' est ''l'institutionnalisation des engagements envers les valeurs essentielles du NEPAD par le biais de ses dirigeants''. On ne voit nulle part la définition de ces valeurs. On peut seulement deviner qu'il s'agit des idéaux de démocratie, de droits de l'homme, de paix, et d'engagement à générer le développement pour le continent et pour chacun des pays qu'il contient.

Le second volet de la gouvernance politique est celui qui est dénommé *Initiative pour la démocratie et la bonne gouvernance*. Conscient des bienfaits de la démocratie dans le développement des nations, dans ce sens que le

développement est désormais jugé impossible sans l'institution de la démocratie véritable (paragraphe 79), ''le continent prend l'engagement de respecter les normes mondiales en matière de démocratie, dont les principales composantes sont le pluralisme politique, l'existence de plusieurs partis politiques et de plusieurs syndicats, l'organisation périodique d'élections démocratiques, libres, justes et transparentes afin de permettre aux populations de choisir librement leurs dirigeants''.

Cette initiative continentale se donne pour objectif de contribuer au renforcement du ''cadre politique et administratif'' des pays membres qui auront adhéré au NEPAD, en fait de tous les pays membres de l'Union Africaine étant donné que ce programme est assumé comme projet du développement de cette organisation panafricaine.

Cette initiative comporte également trois segments : *primo*, une série d'engagements pris par les pays membres à instituer ou à consolider les structures, les règles et les mécanismes de la bonne gouvernance ; *secundo*, la détermination, par les pays membres du NEPAD, à encourager toutes les initiatives visant à assurer la bonne gouvernance dans tous les secteurs de la vie nationale, régionale et continentale ; *tertio*, l'institutionnalisation de ces engagements, c'est-à-dire la mise sur pied des mesures, réformes, règles, lois ou structures d'application concrète de la volonté à faire régner la démocratie et la bonne gouvernance au niveau de chaque pays membre du NEPAD et au niveau de chaque sous-région.

En l'occurrence, les dirigeants du NEPAD auront à prendre des mesures visant au renforcement des capacités et des structures dans l'administration

publique, dans le contrôle parlementaire des gouvernants, dans la promotion de la ''démocratie directe et participative'', dans la lutte contre la corruption et les détournements des fonds et biens publics, et dans le système judiciaire pour faire naître, en Afrique, des Etats de droit véritables.

Les deux *Initiatives* de la bonne gouvernance sont animées ou du moins suivies, sous la direction de l'Afrique du Sud (en sa qualité d'un des pays initiateurs), par un ''Forum des Chefs d'Etat'' à travers des séances d'évaluation et d'échange d'expériences. Il est chargé de veiller à la mise en œuvre concrète des engagements pris dans le cadre de la paix et de la sécurité, et dans celui de la démocratie et de la bonne gouvernance.

2.4.2. La gouvernance économique

La seconde dimension de la gouvernance est coulée dans ce que le NEPAD appelle *Initiative pour la gouvernance économique et la gouvernance des entreprises*. Ainsi qu'on le voit, elle concerne deux volets relativement distincts.
Le premier est la gouvernance économique axée sur les ressources financières. Il s'agit d'accorder une attention prioritaire au renforcement des capacités, susceptibles de performance dans l'orientation, la réglementation, et la mise en œuvre des programmes de financement. Un tel renforcement devrait viser l'amélioration de la gestion économique et des finances publiques des pays africains.

Le second volet de la bonne gouvernance économique est orienté vers l'amélioration de la gestion des entreprises publiques.

A cet effet, le NEPAD a prévu de mettre sur pied une ''équipe spéciale des ministères des Finances et des

banques centrales'' des pays membres pour évaluer, en une période de six mois, la gestion des entreprises et des finances publiques des différents pays et sous-régions du continent. Cette équipe a la tâche de proposer au ''Comité des Chefs d'Etat chargé de la mise en œuvre'' des recommandations judicieuses visant à instaurer des normes et codes de bonne pratique de la gouvernance économique. Les normes ainsi définies sont transmises, par le Comité des Chefs d'Etats chargé de la mise en œuvre, à tous les Etats africains pour application. Chaque pays est tenu de mettre en place ''un programme visant à améliorer la gestion des finances publiques''. Il revient aussi à ce Comité de mise en œuvre la tâche de mobilisation des ressources devant permettre le renforcement des capacités de bonne gestion économique dans les entreprises et dans les institutions responsables des finances publiques.

Pour le NEPAD, la bonne gouvernance économique paraît aussi transiter par un plus grand engagement des pays africains dans la politique de l'intégration économique. En effet, constatant que ''la plupart des pays d'Afrique sont petits en termes de population comme de revenus par habitant'', qu'ils ont par conséquent des marchés fort restreints qui ''n'offrent pas des perspectives intéressantes de rendement aux investisseurs potentiels'', les promoteurs du NEPAD demandent aux pays d'Afrique de ''mettre leurs ressources en commun et de favoriser la coopération et l'intégration régionales du continent''. C'est cette voie qui peut rassurer les investisseurs, et qui peut assurer la compétitivité des économies africaines sur l'échiquier international. Il est donc important de consolider les groupements (sous)régionaux actuellement existants en Afrique (Ouest, Nord, Centre, Est et Sud). Le NEPAD encourage la création, dans ces groupements, des services publics régionaux, des mécanismes de promotion

du commerce et des investissements interafricains, et de plusieurs autres projets communs. Il s'agit de poursuivre avec plus de rationalité, de capacités et de volonté, la politique d'intégration économique au niveau régional commencée depuis de longues décennies.

Telles sont les articulations essentielles de la bonne gouvernance économique prescrite tant pour les entreprises que pour les finances publiques des pays africains. On retient qu'il s'agit là de lignes directrices générales, qui réclament de fortes et nombreuses précisions, en particulier dans le sens de qui fait quoi, quand et comment au triple niveau national, (sous)régional et continental.

Chacun des pays africains est tenu de participer à la réussite de ce programme du NEPAD qui entend sortir l'Afrique du sous-développement, de la marginalisation, et de la pauvreté. Cela dit, ouvrons une parenthèse sur la lutte contre la pauvreté.

L'instauration d'un partenariat mondial pour le développement est présentée dans la déclaration du Millénaire sous forme de préalable à la réalisation des OMD. Un certain nombre de pays africains Sénégal et Afrique du Sud ont décidé de relever ce défi à travers le NEPAD

Le NEPAD a défini les domaines clés nécessitant de considérables efforts de la part des pays africains et de leurs partenaires. Ce partenariat est fondé sur une approche intégrée du développement de l'Afrique Le NEPAD va bien plus loin que les OMD et identifie les principaux secteurs clefs essentiels : les infrastructures, l'énergie, l'agriculture l'environnement, le commerce international les NTIC, la santé, l'éducation et la bonne gouvernance. Il se présente comme un accord de principe

entre l'Afrique et ses partenaires fondé sur la responsabilité mutuelle pour le règlement des problèmes du continent.

A l'instar des OMD, le NEPAD cherche des solutions mutuellement acceptable et acceptées dans les domaines de la réduction de la dette, de l'amélioration des politiques commerciales et financières que de l'accroissement de l'APD et des Investissement directs étrangers , de l'accès des exportations africaines au marché international et du partenariat avec le secteur privé et la société civile

Les gouvernements africains s'engagent en retour à assurer la bonne gouvernance dans tous ces aspects, à travers entre un mécanisme d'évaluation par les pairs

Le NEPAD a jusqu'ici bénéficié de la caution des Nations Unies et d'organisations telles que le G8 et l'Union Européenne. Cependant cette caution attend d'être traduite en soutiens financiers concrets. L'une des raisons du soutien mitigé est l'incapacité actuelle du NEPAD à mobiliser les pays africains et à leurs inculquer le sens des priorités en ce qui concerne les initiatives à prendre. Une autre raison est la lenteur avec laquelle ses objectifs sont traduits en projets concrets. Paradoxalement, les auteurs du NEPAD ont consenti peu d'efforts pour lier les objectifs du partenariat aux OMD. Cela a peut s'expliquer par l'incapacité des dirigeants africains à s'approprier les OMD et à les classer en tête de leurs priorités

Chapitre 6
Partenariat pour le développement durable

Le Sommet Mondial pour le Développement Durable pour le Développement Durable[135] qui s'est tenu à Johannesburg du 26 août au 4 septembre 2002 encourage le partenariat Etat/Société civile pour promouvoir le développement durable. Malgré l'absence d'un engagement significatif des Etat en faveur des OMD, il existe des dispositifs d'aide qui émergent

[135] Le mandat de ce sommet est inédit. C'est par la résolution 55/199 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 20 décembre 2000 que sa tenue a été décidée. Le mandat est clair car il s'agit de l' « examen décennal des progrès accomplis dans la mise en œuvre des textes issus de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement ». Le préambule de la résolution (§ 2) insiste sur le fait que « c'est par référence à l'Action 21 et à la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement que l'on doit examiner les autres textes issus de la Conférence, répondre aux nouveaux défis et tirer parti des nouvelles possibilités qui sont apparus depuis la Conférence ». Plus loin le dispositif de la résolution décide en son paragraphe 3 que « l'examen devrait viser essentiellement à recenser les réalisations et les domaines où les efforts supplémentaires sont nécessaires pour mettre en œuvre Action 21 et les autres textes issus de la Conférence et être axé sur des décisions pragmatiques dans ces domaines, envisager, dans le cadre d'Action 21, de nouveaux défis et de nouvelles possibilités, et déboucher sur un engagement et un appui politique renouvelés en faveur du développement durable, compatible avec le principe des responsabilités communes mais différenciées ».

notamment au sein de la société civile et méritent une attention particulière même si elles sont limitées. Nous avons choisi de parler des initiatives des sociétés civiles mauritanienne et sénégalaise, respectivement dans le domaine de la santé de la reproduction et dans le domaine de l'environnement. Ces initiatives qui viennent en complément à des dispositifs étatiques méritent une attention particulière. Voyons donc de près ce qu'il en est.

Section 1

L'apport de la société civile : la santé maternelle en Mauritanie

Les apports les plus significatifs sont le forfait obstétrical, les micro-assurances de santé, les institutions de micro-crédits. Voyons de près de quoi il s'agit.

1. 1. Du forfait obstétrical

Le forfait obstétrical est une cotisation forfaitaire réglée par la patiente au cours de la grossesse et couvrant l'ensemble des soins en rapport avec cette grossesse. Il permet notamment à la patiente de bénéficier de 4 consultations prénatales, d'un bilan biologique et échographique, des traitements prophylactiques et curatifs, de la prise en charge de l'accouchement (césarienne comprise) et d'une consultation post-natale.

Le forfait est basé sur le principe d'un partage du risque obstétrical. Ce système de prépaiement des frais de la grossesse a pour but de permettre l'accès financier aux soins obstétricaux à toutes les femmes enceintes, de participer à l'amélioration de la qualité des soins obstétricaux d'urgence, et d'assurer de meilleures conditions de travail aux professionnels de santé. Dans

une perspective d'amélioration de l'accessibilité à des soins de qualité, le système du forfait obstétrical semble être une réponse pertinente.

L'expérience a démarré à Nouakchott en 2002 (Moughatas de SEBKHA et de EL MINA). Après cinq ans d'activités à la capitale, et deux ans dans 3 régions pilotes, les résultats sont très positifs. Le nombre d'adhésions est important (80% dans les régions) et le taux d'accouchements assistés a fortement augmenté (+ 48% en 5 ans à Nouakchott). Il arrive même que des patientes résidant hors des zones concernées viennent accoucher dans des maternités qui pratiquent le forfait.

Devant les résultats encourageants de ce système, le ministère de la Santé ainsi que ses partenaires ont entrepris d'étendre le forfait obstétrical à l'ensemble du territoire. L'extension du forfait obstétrical devrait couvrir 80% de la population d'ici 2010. Elle devrait permettre à la Mauritanie d'atteindre l'Objectif du Millénaire de réduction de la mortalité maternelle

Fixé à l'origine et après consensus à 5000 UM puis à 5500 UM en 2005, le taux de cotisation est passé à 6500 UM en janvier 2010. Cette participation est modeste lorsqu'on sait que le coût d'un accouchement normal varie entre 15 à 40.000 UM, et qu'en cas de césarienne il peut monter jusqu'à 70.000 voire 100.000 UM. Mais, il y a bien en Mauritanie des personnes indigentes qui ne peuvent pas la payer. Les recettes sont réparties pour assurer le réapprovisionnement et le budget de fonctionnement des trois centres de santé concernés. 40% sont distribués au personnel.

Un monitorage en continu depuis le début de l'expérience permet de mesurer le taux d'adhésion des patientes, l'évolution de la couverture sanitaire, les

modifications d'itinéraires thérapeutiques, l'impact sur la santé et sur la qualité des soins, la viabilité financière du système ainsi que les comportements des différents acteurs.

Nous avons voulu savoir ce que les professionnels de la santé pensent du forfait obstétrical. Nous avons pour ce faire rencontrer des membres de l'association des sages-femmes, à leur siège de Sebkha. Si toutes les sages-femmes estiment que cette initiative a amélioré leurs conditions de travail, et a permis d'obtenir des résultats encourageants au niveau du suivi des grossesses, des accouchements assistés et de la réduction de la mortalité maternelle, les avis sont néanmoins partagés quant à l'efficacité du système. Plusieurs problèmes ont été soulevés.

D'abord le fait que les campagnes de sensibilisation n'ont pas correctement fonctionné. De nombreuses femmes ne comprennent pas que certains soins et analyses ne soient pas pris en charge, et qu'on leur donne des factures et/ou ordonnances complémentaires. C'est le cas notamment des patientes chez qui l'on diagnostique des problèmes cardiaques. Certes, le forfait n'a été conçu que pour des problèmes obstétricaux, mais le problème de l'implication d'autres spécialistes et/ou du complément de son complément par d'autres modes de prise en charge mérite d'être posé.

Par ailleurs, les prestations de qualité ne sont pas données dans tous les centres qui pratiquent le forfait. Seul le centre de Sebkha dispose des équipements et du personnel nécessaires pour offrir des prestations de qualité. Cela pose le problème de l'engorgement de ce centre. En effet, depuis la mise en place du forfait à ce centre, de nombreuses femmes y accourent. Les conséquences sur l'utilisation des équipements sont

évidentes. Etant donné que les centres sont autonomes, il se pose le problème de la maintenance voire du remplacement des équipements. Ce qui risque de compromettre la pérennité de l'expérience. La réticence des hôpitaux peut donc se comprendre.

Ajoutons à ce qui précède, d'une part, que le fait que les autres centres ne sont pas équipés comme celui de Sebkha, et qu'on y trouve pas nécessairement un personnel qualifié, de nombreuses patientes préfèrent aller à l'hôpital, même si elles ont souscrit au forfait. D'autre part, le fait que le forfait n'est pas généralisé, si les contractions commencent, les patientes n'ont souvent ni le temps, ni les moyens de transport nécessaires pour atteindre rapidement un centre qui pratique le forfait.

De nombreux membres de la société civile que nous avons rencontrés estiment que le montant de la cotisation (5000 UM) est élevé, et suggèrent la dynamisation du service d'indigence et/ou leur déplacement vers des quartiers pauvres. En effet, ce service d'indigence existe au niveau de la MASES et des hôpitaux. Mais, on y enregistre de nombreux cas de fraudes. Les vrais indigents y ont difficilement accès.

1.2. Les Micro assurances de santé

Le système de protection sociale en Mauritanie comprend deux régimes, celui géré par la Caisse nationale de Sécurité Sociale (CNSS) pour les travailleurs salariés régis par le code de travail et le Code de la marine marchande et celui des fonctionnaires géré par la caisse des retraites de l'Etat et, depuis 2007, la Caisse nationale d'assurance maladie pour la branche maladie. Mais, ces régimes classiques ne bénéficient qu'à une faible partie de la population étant donné que très peu de personnes ont un emploi salarié dans le secteur formel.

De nombreuses personnes en sont donc exclues. Pour résoudre ce problème, le gouvernement et ses partenaires ont mis en place et développé l'expérience de micro assurance de santé.

Initiée par le Fonds des Nations Unies pour la population, l'expérience des mutuelles de santé ont été conduites conjointement par le Ministère de la Santé (PNSR), les ONG nationales, l'UNFPA, le BIT, l'OMS et le l'UNICEF. Dans les faits, le PNSR en tant que signataire du programme conjoint avec l'UNFPA, assurerait le tutorat et les Agences apportaient leur contribution à travers l'expertise technique sur les mutuelles (BIT) et la gestion des fonds (UNFPA) et enfin (UNFPA/OMS/UNICEF) sur l'expertise en matière de santé de la reproduction

En 2003, le développement de la micro assurance santé a été officiellement intégré au nouveau plan quinquennal stratégique du Programme National de la Santé de la Reproduction (PNSR), de la Direction des Affaires Sociales (DAS) et de la Direction de la Planification, Coopération et statistiques (DPCS) du Ministère de la Santé et des Affaires Sociales.

La micro assurance, regroupe une variété de système qui prône, entre autre la prévoyance et la solidarité. C'est une forme d'association volontaire de personnes constituée pour se prémunir contre certains risques de la vie, et qui permet surtout d'avoir accès aux soins de santé. Elle combine les deux principes fondamentaux de l'assurance et de solidarité.

La Micro Assurance Santé met un accent particulier sur les soins SR et sur l'amélioration de l'accès aux soins obstétricaux d'urgence – aspects clés du Plan stratégique

du PNSR et des efforts pour la maternité à moindre risque.

Au cours des dernières années, on s'est surtout rendu compte que la micro assurance santé est en mesure d'améliorer l'utilisation des services pré et post natals ainsi que le nombre d'accouchements assistés. Le cas de wothié (les accouchements à domicile ont totalement disparu) est éloquent. Le fait de faire tomber les barrières financières relatives aux soins obstétriques d'urgence (SOU) peut également faire une énorme différence.

La micro assurance santé contribue également à lutter contre la pauvreté, et est perçue comme étant pleines de promesses, en tant que mécanisme de promotion d'activités de promotion de la santé communautaire, notamment des activités éducatives en matière de santé de la reproduction.

L'esprit associatif est largement développé en Mauritanie. On y recense plusieurs milliers d'ONG, coopératives et associations, organisées en réseaux spécialisés. La société civile occupe une place importante dans la définition, la mise en œuvre et le suivi stratégies et des politiques en matière de santé, à travers leur présence dans les différentes instances de coordination et de concertation. Ils sont aussi les maîtres d'œuvre de la plupart des programmes de promotion de la femme mauritanienne. Parmi les contributions les plus importantes de la société civile dans le domaine de la santé de la reproduction, nous avons retenu les mutuelles de santé, et les micro crédits.

Lors de nos enquêtes de terrain en avril 2010, nous avons visité la mutuelle communautaire de santé de Darnaim, créé avec l'appui de Caritas en 2003, et qui compte aujourd'hui 1686 familles adhérentes pour 8736

bénéficiaires. Le montant de la cotisation est fixé à 50 UM/mois, auxquels s'ajoutent 200UM des frais d'adhésion. Pour ces montants, les adhérents ont droit à plusieurs types de prestations : consultations et médicaments, accouchement simple, accouchement référé, césarienne, hospitalisation, examen de laboratoire, soins ambulatoires, soins dentaires, ordonnance pharmacie privée.

Les malades sont soignés dans des centres de santé de proximité. Mais, pour des cas importants, ils sont transférés dans des grands centres avec lesquels la mutuelle a signé des conventions. En 2010, la mutuelle a pris en charge 8022 personnes, dont 47 pour des accouchements. Deux cas ont été transférés dans de grands hôpitaux, et deux cas ont nécessité des césariennes. Par ailleurs, 120 cas ont été transférés à l'hôpital Cheikh Zayid.

La mutuelle a signé des conventions avec des hôpitaux, mais aussi avec le PSDM (Caritas). Cela permet aux patientes de bénéficier du forfait obstétrical.

La mutuelle prend en charge des indigents. Il existe un Fonds des indigents au niveau du PSDM. Les demandes passent devant une commission. Les familles retenues reçoivent l'adhésion. Cela se fait discrètement pour ne pas attirer des masses. Les premiers indigents ont été signalés par le personnel médical. Une pré sélection se fait au premier niveau, par une commission composée des représentants de la mairie, de l'inspection primaire, de la mutuelle, et d'une association (Cap insertion). Actuellement, 99 familles indigentes sont membres de la mutuelle.

A ce jour, le bilan de la mutuelle est positif. Les accouchements à domicile ont diminué. De nombreuses

personnes qui taisaient leur maladie commencent à en parler car elles savent qu'elles peuvent être soignées. Toutefois, la mutuelle fait face à des adhésions frauduleuses de la part des personnes déjà porteuses des maladies chroniques. Ce qui coûte cher à la mutuelle. Par ailleurs, le nombre d'adhérents ne progresse pas. On enregistre, par contre des pertes d'adhérents. En 2003, la mutuelle comptait 1500 familles adhérentes pour 9000 bénéficiaires. A ce jour, elle compte 1686 familles pour 8736 bénéficiaires. Ces problèmes sont en partie dus aux difficultés de fonctionnent auxquelles fait face la mutuelle. En effet, le travail se fait sur la base du bénévolat.

1.3. Les institutions de micro-crédits

La micro finance en Mauritanie est un secteur émergent. Les premières institutions de micro finance datent seulement du milieu des années 1990. Ce secteur connaît depuis une dizaine d'années un développement rapide, aujourd'hui le paysage micro financier mauritanien comprend : 72 institutions agrées, 5 réseaux constitués (PROCAPEC, GAFIF, MAFEC, GFEC/Nissa, CECA). 61 institutions d'initiative publiques ou privées évoluent tant en milieu rural qu'en milieu urbain, 16 institutions féminines d'initiatives privées et une d'initiative publique contribuent à la diversification de l'offre des services micro financiers.

L'ensemble des institutions de micro finance formellement agréées ou en cours d'agrément couvre à travers différents points de services 11 des 12 régions que comptent la Mauritanie, ainsi que la capitale (le district de Nouakchott). Une association professionnelle (APROMI), créée en 1997 construit progressivement sa légitimité.

Les institutions de la micro finance ciblent particulièrement les femmes. Car, Il semble que la difficulté à réaliser du crédit aux hommes dans les milieux défavorisés, sur une base de crédit solidaire, soit un élément marquant en Mauritanie. Plusieurs raisons sont avancées par les opérateurs. D'abord, le crédit réellement micro s'adapterait mieux aux activités d'appoint des femmes qu'à celles des hommes. Une difficulté spécifique à la Mauritanie est la forte mobilité de la population masculine, qui augmente les risques de non remboursement. Ce risque est très important dans les quartiers périphériques de Nouakchott, où l'implantation est relativement récente. Dans beaucoup de cas, les hommes n'ont pas de permis d'occuper et vendent leur force de main d'œuvre. Enfin, alors que les femmes se groupent assez facilement pour constituer une tontine ou réaliser des activités économiques en commun, ce réflexe semble moins présent chez les hommes, ce qui rendrait plus difficile l'utilisation de la garantie solidaire chez les hommes.

Section 2

L'apport de la Société civile : eau potable et de assainissement au Sénégal

2.1. Le cadre institutionnel

Le Sénégal s'est doté d'un cadre juridique et institutionnel programmatique dans l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement à travers le programme d'eau potable et d'assainissement du millénaire (PEPAM). Référence dans l'atteinte des objectifs du millénaire, la stratégie du PEPAM est construite sur une approche programme soutenue par un cadre unifié des interventions reposant sur des outils qui définissent un ensemble de règles et méthodes partagées entre les acteurs devant assurer la cohérence et la complémentarité des interventions et favoriser les échanges. Elaborée autour d'une approche participative, le PEPAM a été lancé officiellement en janvier 2004 par la première réunion du comité de pilotage ayant regroupé des représentants du gouvernement sénégalais, de la société civile, du secteur privé, des ONG, des collectivités locales et des projets de développement local. Il demeure le prolongement logique des deux programmes nationaux urbains à savoir le projet long terme/PLT (2002- 2007) et le projet sectoriel eau/PSE (1996-2004)[136].

L'originalité de ce nouveau cadre est qu'il demeure globalisant prenant en compte le volet urbain et rural. Les statistiques montrent qu'en milieu rural, au Sénégal, le taux d'accès à l'eau potable est de 64% et le taux

[136] Voir le rapport d'avancement triennal du PEPAM de décembre 2006, page 1

d'assainissement de 17 %, alors qu'en milieu urbain l'accès à l'eau potable est de l'ordre de 90% et l'assainissement 64%[137]. Les principes qui sous-tendent la mise en œuvre de la stratégie sont définis dans la lettre de politique sectorielle pour l'hydraulique et l'assainissement en milieu urbain et rural signée en juillet 2005, conjointement, par les ministres chargés de l'économie et des finances, de l'assainissement, du plan, de l'hydraulique et du développement durable.

Ces efforts nationaux viennent en appoint aux efforts menés, en amont, par la communauté internationale à travers la définition d'un cadre d'objectifs à atteindre d'ici l'an 2015. Il s'agit de la réduction de la pauvreté à travers « la réduction de la proportion des personnes n'ayant pas accès à l'eau potable et à un système adéquat d'évacuation des excréta et des eaux ménagères ».

Ces actions déployées au plan national et international ont, certes, des retombées sur le problème de manque d'eau mais elles demeurent insuffisantes quant à son éradication. De plus en plus, les communautés nationales et les populations s'intéressent, elles même, à la résolution de leurs problèmes à travers des initiatives de la société civile et des acteurs non gouvernementaux. La question d'eau et de l'assainissement est devenue l'apanage des acteurs non gouvernementaux qui initient des projets, à la base, en vue de l'amélioration du cadre de vie des populations. C'est dans ce sens que bon nombre d'organisations non gouvernementales (ONG) foisonnent dans le monde et au Sénégal avec pour objectif de trouver des solutions aux problèmes d'eau et d'assainissement, attentatoire au développement des Etats en général et du tiers monde, en particulier.

[137] Idem

Enda-rup, entité faisant partie intégrante de l'ONG environnement et développement du tiers monde et ayant pour domaine de compétence et d'intervention les questions d'eau et d'assainissement, a fait de cette préoccupation d'œuvrer dans les quartiers défavorisés afin d'améliorer le cadre de vie des populations, son cheval de bataille et a développé des systèmes qui, perfectibles sur certains aspects, parviennent à juguler le problème et à avoir des impacts sur les politiques, au plan national et régional. Entité dont la vision se voudrait prospective, elle s'est fixée pour objectif de contribuer à changer les choses et d'influencer les politiques, de sorte à ce qu'elles prennent en compte les besoins des plus démunis et instaurent un climat de bonne gouvernance favorable au développement des villes et villages.

L'accès à l'eau demeure une urgence et une énigme pour les pays en développement. De nombreux pays ne disposent pas de ressources en eau et des personnes meurent chaque jour du fait de la rareté de la ressource. L'on n'occultera pas les problèmes environnementaux causés par la pollution des cours d'eau et mers et le lien inexorable entre l'eau et l'assainissement. Assainir les quartiers pauvres permettra de créer des conditions de vie adéquates et de lutter, ipso facto, contre les maladies qui en découlent.

De plus, les populations dans les zones rurales paient 3 à 4 fois plus cher que les populations en zone urbaine pour avoir accès à l'eau. Ces populations défavorisées dans les quartiers précaires sont confrontées à un problème d'inefficience des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement due, entre autres, à l'occupation anarchique des sols, à l'extrême pauvreté des populations et à l'insuffisance des moyens financiers de la part des pouvoirs publics (UN Habitat, 2001). En effet, les

quartiers précaires ou quartiers spontanés, établis sans aucune planification accusent un manque criard en voie de desserte. Ce sont généralement des quartiers densément peuplés et occupés de façon anarchique sans aucune planification préalable; Toute chose qui créé un imbroglio quant à la mise en place d'infrastructures.

Ce balayage des facteurs de la pauvreté qui précède a permis de faire montre des origines de la pauvreté. Car apporter une solution durable à ce problème passera par la connaissance suffisante de ses causes afin de définir des pistes. Mais il ne s'agit pas là des facteurs exhaustifs car d'autres éléments peuvent aussi bien expliquer la situation des pauvres.

En définitive, force est de reconnaître qu'aucun développement ne peut se faire sans une bonne gouvernance et avec une situation de corruption. Les facteurs ayant été mis en relief, importe-t-il, dès à présent, de définir les stratégies jugées opportunes pour sortir de la pauvreté.

2. 2. Les infrastructures liées à l'eau et l'assainissement

Le capital naturel qui contribue à renforcer le capital humain est un élément important de la croissance à long terme et de l'amélioration du cadre de vie. Il existe un lien étroit entre la question de l'eau et l'assainissement et la lutte contre la pauvreté. Cette équation a été soulevée par la commission du développement durable des Nations Unies lors de ses 16e et 17 séances sur « la lutte contre la pauvreté, élément clé du développement durable »[138]

[138]La commission du développement durable des nations unies a établi le lien entre la lutte contre la pauvreté et le développement durable 27 avril 2004, lors du

Il ressort de cette rencontre que l'accès à l'eau salubre constitue un élément clé du développement durable, un indicateur dans l'amélioration de la santé des pauvres et une diminution du coût lié au manque à gagner dû aux absences répétées du personnel. Richard Jolly[139] souligne, à juste titre, que la moitié des pauvres du monde était victime de maladies transmises par l'eau. C'est dans ce même ordre d'idée qu'aborde la présidente du partenariat mondial pour l'eau, Mme Margaret Catley-Carlson [140]« la gestion intégrée des ressources en eau était extrêmement importante. Il faut également améliorer leurs conditions de vie afin d'augmenter le pouvoir d'achat des pauvres ». Et d'ajouter « qu'il existe une équation simple: 17% de l'agriculture sont irriguées, cela produit 40% de l'alimentation et utilise 80% de l'eau. Les pays les plus riches bénéficient de cette production. Face à ce constat, il est urgent d'améliorer les systèmes agricoles des pays pauvres si l'on veut avoir un impact sur leurs populations. En outre, développer l'accès à l'eau salubre signifie améliorer la santé des pauvres et réduire les coûts liés au manque à gagner en matière d'heures de travail manquées ».

La priorité devrait être d'améliorer les conditions de vie des populations habitant dans les taudis et les zones rurales difficilement praticables. Car apporter une réponse aux problèmes d'assainissement, équivaut à œuvrer à éviter des dépenses supplémentaires pour le financement des besoins de santé et des maladies qui résultent du déficit d'assainissement.

---

dialogue interactif de la Commission du développement durable. Voir le site www.un.org

[139]Il est professeur à l'Institut des études en développement, Université de Sussex au Royaume-Uni et son intervention s'inscrit dans ce dialogue interactif sur le développement durable

[140] Elle est Présidente du Partenariat mondial pour l'eau, voir le communiqué de presse de la commission du développement durable du 27 avril 2004

L'évitement du gaspillage de l'eau passe par le recyclage de l'eau et sa réutilisation dans d'autres domaines tels l'agriculture. Se trouve posée la question de la mise en valeur des eaux usées aux fins d'activités productives. Les eaux usées ne sont pas seulement des facteurs négatifs mais sont sources de richesse pour autant que des stratégies idoines soient mises en place à cet effet.

Il faudrait, en effet, engager les pauvres à participer à des discussions portant sur leurs besoins en eau par le biais de la décentralisation administrative. Les gouvernements doivent s'engager à faire en sorte que l'accès à l'eau soit en pratique reconnu « comme un droit fondamental des personnes »[141].

Lutter contre le déficit d'assainissement serait une solution contre les impacts négatifs de l'urbanisation sur les ressources naturelles et sur l'environnement. Il s'agit d'un débat sur la mise en place des technologies nouvelles, contrastant avec les technologies classiques en matière de gestion des eaux usées, adaptées aux spécificités et besoins des zones pauvres et enclavées. Ces technologies non conventionnelles ont un fort avantage en termes de coût car elles sont facilement à la portée des populations des zones défavorisées.

Il s'agit, après ce balayage théorique et conceptuel, de voir, dès à présent, comment se comportent les technologies non conventionnelles mises en place par l'ONG Enda-Rup sur le terrain. Toute chose qui permettrait de voir ses impacts sur la lutte contre la pauvreté et sur l'amélioration des conditions de vie et la santé des populations.

[141] Voir les rapports du conseil européen du droit de l'environnement et l'académie de l'eau de France; également le sommet mondial sur le développement durable à Johannesburg en 2002, et le protocole sur l'eau et la santé à Londres en 1999

2. 3. La gestion des eaux usées dans les quartiers défavorisés de Dakar, un objectif de lutte contre la pauvreté

La genèse des actions du Rup a commencé, avec la mise en place à Diokoul (quartier de Rufisque) d'un projet de protection de la côte contre l'avancée des mers, par une construction des digues de protection en épi[142]. Ce projet, financé par les coopérations suisse, française et finlandaise a bénéficié de l'assistance technique et opérationnelle de Enda Rup. Les interventions de l'entité ont permis de constater l'acuité des problèmes d'insalubrité, toute chose qui permit une discussion avec les populations afin de prendre des mesures et de déployer des mécanismes en vue de l'assainissement du quartier.

Les interventions du relais pour le développement urbain participé (RUP) ont donc commencé avec l'expérimentation en 1994 à Rufisque de la mise en œuvre de son programme d'assainissement de Diokoul et quartiers environnants (PADE). Cette phase expérimentale s'étant muée par la suite en un vaste programme d'amélioration durable de l'environnement (PADE) avec pour trame de trouver des alternatives au déficit d'assainissement en milieu urbain et périurbain.

S'inscrivant dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, les actions du rup devront allier efficacité et faiblesse de coût dans la mise à disposition des infrastructures d'assainissement. Expérience ayant fait l'objet de plusieurs évaluations avant validation, l'assainissement

[142]Voir le rapport d'évaluation interne de Malick Gaye et Fodé Diallo sur le programme d'assainissement de Diokoul et environnants d'avril 2005. Egalement le rapport du 11 décembre 1992 sur la gestion locale des ordures ménagères et des eaux usées de Diokoul et environnants, aussi le plan de gestion du programme assainissement de Diokoul et environnants.

des quartiers urbains dans la mise en œuvre du PADE fait intervenir des ouvrages installés en amont dans les concessions et sur le réseau lesquels sont connectés, en aval, à une station de traitement des eaux usées, soit par filtre sous graviers nus, soit par lagunage.

Le système semi collectif mis en place par l'organisation fut une grande innovation et une impulsion nouvelle dans l'environnement de l'assainissement au Sénégal. L'office national de l'assainissement (ONAS), organisme ayant en charge l'assainissement liquide au Sénégal, prend en charge et reconnaît que les systèmes autonomes et collectifs. Elle a mis en place des systèmes collectifs d'assainissement qui ne répondent pas aux spécificités des pays africains. Les technologies semi collectives et alternatives[143]de Enda constituent des révolutions adaptées aux particularités du Sénégal et qui ont constitué le point de départ de la vulgarisation et de la connaissance de ces technologies.

Il convient déjà de faire une remarque importante, le PADE[144] se voudrait un programme à deux volets prenant en compte les questions d'évacuation des eaux usées et un système de collecte et de traitement des déchets solides et liquides. Mais pour ce qui nous intéresse, nous ne prendrons en compte que la question d'assainissement liquide, même si des acquis sont à noter sur le plan de la gestion des déchets solides, qui sont des compétences transférées aux municipalités, lesquelles ne disposant pas de méthodes et d'approches de gestion de ces questions, font une demande explicite aux

[143] Les systèmes semi collectifs et alternatifs en ce sens qu'ils sont dosés de mixité, ils ne sont ni individuels, ni collectifs. Ils sont alternatifs car ils sont constitués des technologies adaptées aux réalités africaines et qui contrastent avec les systèmes classiques

[144]Le pade est le cadre actuel des programmes du rup. C'est un vaste mouvement qui s'inscrit dans une perspective durable.

organisations ayant l'expertise, entre autres Enda pour mettre en œuvre des projets de développement.

C'est ainsi que le PADE prône la revalorisation des eaux usées pour une utilisation soit, dans l'agriculture, soit pour la fabrication du compost en vue de la création d'emplois. Il demeure connu que les agriculteurs, devant la pénurie et la cherté d'eau utilisent les eaux usées pour l'arrosage des plantes dans l'agriculture. Ce qui constitue une violation manifeste des règles de l'organisation mondiale de la santé (OMS) qui prônent le non recours à cette pratique qui a des conséquences désastreuses sur la santé des maraîchers, des consommateurs et des vendeurs. Une grande réflexion avec le projet OMS sur la minimisation des risques liés à l'utilisation des eaux usées dans l'agriculture est actuellement en phase de recherche et piloté par Enda Rup.

Fort de son expérience de réalisation des ouvrages d'assainissement, des réseaux petit diamètre d'évacuation, des ouvrages individuels et des systèmes de traitement des eaux usées par lagunage ou par filtre ascendant sous graviers nus, qui semble-t-il a considérablement modifié les conditions de vie de plusieurs localités, le PADE est passé de l'échelle de quartier, à celle de ville et à celles de régions avec la réplication de ses actions au niveau du Burkina, du Cameroun dans le cadre d'un projet tripartite plus vaste «l'initiative d'assainissement novateur de Ouagadougou, Douala et Edéa »[145].

[145] Dans le cadre de la réplicabilité des actions du rup, il est intervenu dans le cadre d'un programme d'envergure (INADOE) mis en place, à la demande des villes de Ouagadougou et Douala, voir à ce sujet le rapport annuel 2005 d'activités du rup, p.15

Notre étude ne prend pas en compte les impacts des actions du rup au niveau régional, mais se focalisera sur ses interventions au niveau local dans les villes et quartiers, avec pour chaque quartier des ouvrages adaptés mis en place et qui prennent en compte leurs spécificités. Il s'agit des projets mis en oeuvre à Yoff, Rufisque, Pikine, et Baraka.

A Baraka, quartier bidonville, le système d'assainissement mis en place est un système de connexion au réseau conventionnel. A Yoff, village traditionnel, une station à filtre ascendant sous graviers nus est mise en place in fine, à Rufisque des stations de lagunage à macrophytes ont été installées à Castor et Diokoul, à Pikine une station à lagunage pour faire de l'épuration des eaux usées pour une utilisation dans l'agriculture est installée.

Ces différentes technologies doivent cependant être mises à l'épreuve du terrain pour jauger de l'efficacité et de l'efficience du système.

a) Les mécanismes de gestion des eaux usées à l'épreuve du terrain

Mettre les technologies d'assainissement à l'épreuve des faits a pour objectif de s'interroger sur son efficacité et de voir ses impacts sur la vie des populations.

Les technologies mises en place par Enda, qui utilisent des réseaux petit diamètre, des ouvrages individuels et une station de traitement des eaux usées, bénéficient d'un préfinancement à travers une initiative originale « le fonds communautaire pour l'assainissement des quartiers urbains pauvres »[146]. Il s'agit d'un fonds mis sur

[146] Voir le protocole du FOCAUP, le rapport sur l'institutionnalisation du fonds et les comptes rendus de réunion du 11 mai 2007 et du 7 février 2007

pied pour assurer le financement des travaux d'assainissement liquide, soutenir les collectivités locales en matière d'assainissement liquide, tout en permettant aux populations d'en bénéficier. Il soutiendra également les petites entreprises opératrices en matière d'assainissement liquide et, par ricochet, à d'autres types d'assainissement solide incluant le plastique.[147] Les travaux sont financés par le fonds et les populations participent au remboursement de la somme pour permettre aux populations d'autres contrées de bénéficier des travaux d'assainissement.

Ce système, mis sur pied à faible coût, se conforme aux objectifs qui lui sont propres, à savoir tenir compte de la faiblesse de revenu des habitants pour juguler le déficit d'assainissement des quartiers défavorisés.

Ces technologies non conventionnelles et alternatives expérimentées par le rup ont fait l'objet de plusieurs évaluations externes pour s'assurer de leur efficacité aux fins de validation et de replicabilité. Le système de gestion des eaux usées, ayant modifié l'environnement de l'assainissement sur le plan qualitatif, bénéficie d'un mécanisme de financement des travaux d'assainissement novateur et à la portée des populations pour faire de l'assainissement à faible coût. De plus, les travaux de l'université Cheikh Anta Diop de Dakar laquelle est en collaboration avec l'entité, les recommandations des évaluations montrent que globalement, il s'agit de systèmes qui soient efficaces en termes de traitement et d'épuration des eaux usées.

[147] Voir le manuel sur l'épuration des eaux usées et l'agriculture urbaine, Malick Gaye et Seydou Niang, p.48

b) Des systèmes d'assainissement pré financés et à moindre coût

Répondant à l'objectif de lutter contre la pauvreté dans les quartiers défavorisés, les technologies alternatives et non conventionnelles expérimentées par Enda rup tiennent, dans leur réalisation, compte de la faiblesse des revenus des populations.

Elles s'inscrivent dans la dynamique qu'inspire le cadre spécial des Nations Unies pour l'Afrique à travers le programme de l'eau pour l'Afrique lequel vise à encourager la gestion intégrée des ressources en eau par l'application de la Déclaration de Cape Town, adoptée par les Ministres africains en décembre 1997. Initiative conjointe des Programmes des Nations Unies pour les Etablissements Humains (PNUEH) et pour l'Environnement (PNUE), ce programme encourage, de façon générale, les politiques de gestion intégrée des ressources en eau en milieu urbain dans les villes africaines. Sa composante environnementale vise l'atténuation des impacts négatifs de l'urbanisation sur les ressources en eau douce et les écosystèmes aquatiques par la mise en place de mécanismes d'alerte précoce dans des zones où l'équilibre est menacé.

Enda Rup, fort de son objectif d'agir sur les politiques et d'anticiper sur le terrain pour une gestion participative des villes et villages en vue de l'amélioration des conditions de vie des populations défavorisées, a développé et expérimenté des technologies qui visent à atteindre les objectifs poursuivis par la déclaration des Nations Unies pour le millénaire, notamment la cible 10 et 11 de l'objectif 7 des OMD « réduire de moitié d'ici 20015, la proportion de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau de boisson salubre et à des services d'assainissement de base » «

réussir, d'ici à 2020, à améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis »[148]

Cette double perspective trouve réalisation dans le cadre des actions de développement du rup notamment par la mise en place de son système semi collectif et les actions qu'elle a mené dans le quartier bidonville de Baraka pour arriver à terme à une amélioration des conditions de vie des populations à travers des constructions de logements, d'écoles, de salles internet.

Apporter une solution au problème d'assainissement, est un élément contributeur dans la recherche de solutions aux problèmes de santé, d'hygiène qui ont des conséquences désastreuses sur la vie des populations.

Les spécificités des quartiers ont poussé Enda Rup, dès le début à Rufisque, à mettre sur pied une option technologique d'assainissement alternative, novatrice dans le contexte du Sénégal car utilisant de petits décanteurs dans les concessions pour la collecte des rejets liquides. Ces décanteurs sont associés, en amont, à des dégraisseurs pour le prétraitement des eaux de cuisines et de lessives. Les décanteurs des quartiers concernés déversent leurs eaux dans deux stations d'épuration par lagunage, initialement à macrophytes par l'intermédiaire d'un réseau d'égouts petit diamètre. Les eaux épurées sont revalorisées pour le compostage, la reforestation, l'agriculture urbaine et la pisciculture. Ces systèmes ont bénéficié du fonds roulant qui fut mis sur pied et qui répond à la volonté de voir les populations sortir de l'attentisme et prendre en main le financement de leurs besoins d'assainissement.

[148] Voir le site www.un.org sur la déclaration de septembre 2000

En définitive, l'on peut dire sans risque de se tromper qu'il s'agit de système peu coûteux par rapport aux systèmes conventionnels parfaitement adaptés aux grandes améliorations, et qui bénéficie d'un système de financement novateur.

c) Des systèmes peu coûteux par rapport aux systèmes d'assainissement classiques

Les systèmes d'assainissement alternatifs mis en place se justifient pleinement par leur prix de revient et leur adaptation aux quartiers des pays en développement très exigus. Ils sont plus avantageux en terme financier par rapport aux systèmes classiques adaptés pour les grandes agglomérations. Ces stations sont très coûteuses pour les petites populations et leur entretien demande des personnels hautement qualifiés avec des frais souvent exorbitants. En outre, l'épuration tertiaire n'est jamais réalisée à cause du prix exorbitant qu'il nécessite. Les technologies alternatives ont l'avantage de se prêter à l'étroitesse des quartiers et la difficulté de leur accès.

Le système de Enda a l'avantage de permettre aux populations de disposer des équipements à des prix raisonnables et de valoriser la main d'oeuvre locale et les ressources locales. Toute chose qui constitue l'essence du développement participatif, approche nécessaire au développement de l'Afrique. Le développement participatif est selon Jean pierre Chauveau, « l'implication d'un nombre significatif de personnes dans des situations ou actions qui améliorent leur bien-être »[149]. Abordant dans ce sens, Jacques Bugnicourt affirmait que la participation est une nécessité et une condition au développement de l'Afrique car elle permettrait « un

[149] Voir le bulletin de l'APAD sur l'article, le modèle participatif de développement rural est –il alternatif ? Eléments pour une anthropologie de la culture des développeurs, numéro 3 sur le site www.apad.revues.org, p.1

meilleur usage des ressources locales et un nécessaire recours généralisé aux ressources humaines ou à l'investissement humain»[150]. Mais l'auteur montre tout de même, à l'instar de Jean pierre olivier de Sardan que le développement participatif « n'est pas une panacée ou une solution miracle, ce ne peut être une orthodoxie ou un dogme. Ce devrait être une sensibilité particulière aux initiatives locales et aux dynamiques locales »[151].

Les travaux à Yoff, Rufisque, Baraka ont requis la participation physique des populations qui apportent leur force productrice à la réalisation des ouvrages. Car la réalisation des travaux de développement par les populations est la condition de leur participation et de l'appropriation des ouvrages mis à leur disposition.

Le coût de branchement pour le programme PADE est de 190000f par ménage avec une avance requise pour le démarrage des travaux qui est de 25000 Fcfa, le reliquat est payé sous forme de 25 mensualités[152]. A contrario, les branchements pour les systèmes classiques sont de l'ordre de 250000 F CFA. A cette faiblesse de prix pour bénéficier des ouvrages, s'adjoignent les avantages liés à l'espacement des paiements qui s'étalent sur une longue durée permettant aux populations de ne pas subir le poids de ces remboursements.

De nombreuses questions restent en suspens. Des cas de non remboursement peuvent être notés ou peut-il y avoir des situations étrangères et naturelles qui feront que les

[150] Voir « popular participation in development in Africa». Il s'agit d'une communication présentée au séminaire international sur la participation populaire, 17 au 25 mai 1982, sur la participation populaire au développement en Afrique, pp 69, 70, 71

[151] Voir la revue Afrique contemporaine, N° 199, paris, la documentation française 2001, p.22

[152] Voir le livre Epuration des eaux usées et l'agriculture urbaine, Enda éditions Dakar 2002, Malick Gaye et Seydou Niang, p.64

bénéficiaires ne pourront pas rembourser. Ces interrogations se trouvent dissipées avec la phase d'institutionnalisation du Focaup qui est géré par une micro finance disposant des moyens de pression ou de palliatifs à ces situations.

d) Une initiative originale et novatrice: le fonds communautaire pour l'assainissement des quartiers urbains pauvres

Les populations n'ont pas forcément les moyens pour financer les dépenses que nécessite le besoin de l'assainissement. Une initiative fut trouvée dès le début des travaux d'assainissement à Rufisque avec la mise sur pied d'un fonds roulant pour l'assainissement des quartiers pauvres. Les populations peuvent bénéficier de ce fonds mais s'engagent au remboursement à une hauteur raisonnable.

Ce fonds de financement populaire, centré exclusivement sur un fonds constitué par les versements des populations bénéficiaires d'infrastructures d'assainissement privé, est parti du lancement du programme d'assainissement de Rufisque, qui demeure le point de départ des actions menées par l'organisme sur le terrain de l'assainissement. Le FOCAUP provient d'une subvention de l'agence canadienne pour le développement international (ACDI) en 1990 qui visait à financer l'assainissement des quartiers pauvres à faible coût et générer un fonds roulant (revolving funds) pour faire de l'assainissement liquide dans d'autres quartiers qui en feront une demande ultérieure.

Il s'agit d'un fonds de garantie de dix millions déposé par Enda rup auprès d'une mutuelle de crédit pour soutenir les activités communautaires liées à l'assainissement. Il permet de débloquer jusqu'à quarante

millions de francs CFA pour les activités d'assainissement. L'impact de ce mécanisme est qu'il a permis de pérenniser et de répliquer l'initiative d'assainissement dans plusieurs localités. Cette initiative similaire a été divulguée au Cameroun avec la collaboration de la mutuelle d'initiation à la gestion d'épargne et du crédit et au Burkina avec la fédération des caisses populaires du Burkina Faso.

Le souci était de mettre les populations devant le fait que les projets de développement doivent devenir leurs affaires, nonobstant le fait qu'elles ne disposent pas de revenu suffisant pour y faire face. C'est pour cette raison que les technologies doivent être à faible coût pour permettre une accessibilité complète aux couches les plus démunies.

Les bénéficiaires de travaux d'assainissement remboursent les frais sur 25 mensualités adaptés à leurs revenus. Les pourcentages de 100% ont été établis dans un objectif de sensibilisation pour accepter le principe du remboursement intégral; Mais, en définitive, le remboursement ne reprend pas plus de 60% des coûts globaux.

A ce financement des remboursements pour l'accès aux infrastructures, s'adjoint un financement pour l'entretien des infrastructures mises à disposition tant à l'extérieur qu'à l'intérieur des concessions. Au départ, il avait été prévu que les populations seraient responsables de l'entretien des égouts placés chez elles et devant leurs concessions.

Mais dans la réalité, après plusieurs visites de terrain, le constat a été établi que les entretiens ne se faisaient pas et les ouvrages étaient laissés en déliquescence. Il fut donc décidé de confier cette tâche à des groupements d'intérêt

économiques (GIE) qui seront rémunérés par les concessions. Mais, c'est en définitive, Enda qui assure l'entretien des installations, guidé en cela par sa volonté d'apporter une solution aux problèmes liés à l'irresponsabilité des municipalités qui ne prennent pas en compte les dépenses liées à l'entretien des ouvrages, même si des efforts sont en train de se faire sentir avec la nouvelle impulsion à Yoff.

A Yoff, les bénéficiaires d'assainissement procèdent au remboursement de 7 000 FCFA sur 25 mensualités, avec une avance initiale de 25000 FCFA. Cette somme n'inclut pas les dépenses d'entretien du système d'assainissement en condominium de 1000f par mois. A Rufisque, le remboursement est de 8000F sensiblement identique avec le même procédé.

Le problème du fonds est au niveau de la garantie sociale car des populations peuvent ne pas procéder au remboursement des frais engagés pour elles. Même si des mesures existent, des nombreux cas sont à noter et le taux de recouvrement n'est généralement pas satisfaisant. Ces raisons ont poussé vers une institutionnalisation du fonds qui est actuellement logé dans une micro finance avec toutes les garanties que peuvent mettre sur écrit ces institutions bancaires.

Le Focaup est en pleine période de réflexion pour de nouvelles perspectives. Des réunions avec les représentants de l'ONAS, des mutuelles de crédit, l'OMS, le ministère de l'économie et des finances et Enda ont eu lieu pour définir une nouvelle stratégie pour adapter le fonds à l'évolution de l'environnement et de proposer un nouveau protocole d'accord avec la mutuelle[153]. Ce système novateur permet à des populations, à leur

[153] . Confère les comptes rendus de réunion sur le Focaup

demande, de bénéficier des ouvrages d'assainissement. Si le nombre de connecté est très élevé et les demandes se font encore et encore à Rufisque, une situation un peu mitigée explique le cas de Yoff. Sur trente concessions prévues pour en bénéficier, seize ont effectivement été branchées. Ce qui représente, certes, un pourcentage non négligeable mais trouve des explications dans des phénomènes extérieurs au projet.

Pourquoi ce taux passable de connecté à Yoff? Est-il dû à la faiblesse de revenus des populations dans cette zone? Qu'est ce qui explique que l'extension du réseau n'ait pas été faite à Yoff Tonghor alors que les technologies sont unanimement viables?

Il serait difficile de répondre à cette question qui constitue une énigme. Mais l'on pourrait répondre par élimination car nos fréquentes visites de terrain et de suivi des travaux d'entretien du réseau ont montré qu'il ne s'agit nullement d'une réticence vis-à-vis du projet. Il existe une situation encore confuse et les différentes parties prenantes au projet se rejettent la responsabilité. De plus, les branchements clandestins qui sont à noter à Yoff et qui obstruent le bon fonctionnement du système, montrent que la technologie est loin d'être mise en doute.

Le blocage est dû à un imbroglio qu'il y a eu au niveau de la gestion du fonds roulant qui devait servir à financer les branchements des autres concessions. La lourdeur des décaissements et le blocage du fonds par une personne tierce sont, entre autres, aux dires du coordonnateur du rup, à l'origine de cette cacophonie qui retarde l'extension du réseau.

Nous recommandons sur ce plan que le comité de gestion des projets prenne des mesures contre ces pratiques clandestines de branchement et que la

municipalité joue pleinement son rôle d'appropriation du projet pour une durabilité.

Par appropriation, nous entendons la prise en compte des frais pour l'entretien des ouvrages aux fins de durabilité. Sur ce plan, compte tenu du vide juridique qui existait au niveau des textes de l'ONAS, le système semi collectif ne faisait pas partie intégrante du système de l'office. Sinon les technologies ont requis l'implication et l'agrément des institutions nationales et étatiques. C'est ainsi que le ministère de l'environnement a pris l'engagement d'accroître les expériences du rup en vue d'apporter des solutions idoines dans les quartiers sujets à de réelles difficultés en assainissement et de mener des actions d'épuration des eaux usées[154]. Aussi la politique d'assainissement du Sénégal a inscrit dans le PLT la validation du système d'assainissement de Enda, novateur sur le territoire national. Une forte implication des comités de santé, l'institutionnalisation du fonds d'assainissement au niveau des micro crédits et l'adhésion complète des populations montrent, que l'appropriation institutionnelle est un acquis au niveau national. Reste à prendre en compte financièrement l'entretien et la maintenance de ces ouvrages par l'ONAS. C'est cet élément qui demeure encore problématique, en aval du projet.

Dans le projet de Yoff, la mairie est maîtresse d'ouvrage et elle a délégué sa compétence à une association de jeunes. Enda rup est, en définitive, que maître d'œuvre et responsable de mettre en place les ouvrages, tâche réalisée depuis lors. En effet, le projet réalisé, la municipalité et les populations devraient, en principe, s'approprier le système qui constitue une réponse apportée à leurs inquiétudes, en terme d'assainissement

[154] Voir le manuel sur les eaux usées épurées, Malick Gaye

et de dégager des fonds pour le financement des travaux d'entretien.

La municipalité devrait s'impliquer sincèrement pour une appropriation réelle. Dans le cas du projet de Yoff, la municipalité devrait prendre ses responsabilités pour, non seulement, faire de l'entretien du réseau mais aussi mener des réflexions autour des moyens d'extension du réseau au niveau de la commune. A l'heure actuelle, sous l'impulsion de Enda Rup, les mesures positives sont en train d'être prises par la mairie pour le recrutement de jeunes à charge de la mairie pour faire l'entretien de l'ensemble du réseau[155]. Le contrat fut signé entre les différentes parties et la municipalité a pris l'engagement de mettre des équipements à la disposition de ces agents qui assureront l'entretien. C'est le signe manifeste que le message a été perçu, ce qui constitue une avancée dans la dynamique d'appropriation des projets mis sur pied, au plan local.

A Rufisque, même si les travaux sont encore financés par Enda, la municipalité reste à la traîne quant à la prise en main de cette situation. Des travaux ont été financés par l'entité et des réflexions sont en train d'être prises pour le recrutement d'un gardien qui assurera l'entretien de la station de lagunage à Castor[156].

Les ouvrages sont pour la plupart laissés en déliquescence et sans entretien. Même s'ils demeurent toujours performants des années après sans entretien,

[155] Lors des rencontres et entretiens avec l'agent voyer de la municipalité de Yoff M. Fall, cette situation a été prise en compte et les jeunes devront en principe commencer les travaux d'entretien. La mairie a aussi pris l'engagement de mettre, à leurs dispositions, des équipements de travail

[156] Voir les comptes rendus de réunions successives qui ont eu lieu à ce sujet, impliquant plusieurs parties prenantes.

une fréquence d'entretien devrait les rendre beaucoup plus performants en terme d'épuration des eaux. Cette faiblesse d'appropriation devrait faire l'objet de réflexion afin de trouver des solutions qui puissent mettre les responsables locaux devant la situation. Peut-être est -il temps de réellement faire la décentralisation par décision politique de la gestion de l'assainissement liquide, prérogative de l'office nationale de l'assainissement (ONAS), et de la conférer aux collectivités locales.

Comment expliquer cette faiblesse d'implication quant à l'entretien des ouvrages?

Plusieurs paramètres peuvent être mis en lumière. Mais nous retiendrons que des aspects institutionnels exogènes.

D'une part, la gestion des déchets liquides, par le procédé de la décentralisation, ne fait pas partie des compétences transférées aux municipalités. Aux termes de l'article 34 du décret 96-1134 du 27 décembre 1996 portant application de la loi portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles « la commune gère les déchets (solides) produits dans son périmètre. Elle prend en charge toutes les dispositions indispensables pour leur collecte, leur transport et leur traitement (…)[157]». Il ressort de cette disposition que la gestion des déchets liquides n'est pas une compétence transférée. Ce qui peut laisser entendre que les collectivités locales ne disposent pas de moyens pour prendre en charge les ouvrages réalisés à leur demande. Elles sont réticentes à financer des choses dont

[157] Voir le recueil des textes de la décentralisation du Sénégal, novembre 2003, p.249

elles ne voient pas des retombées en termes de récupération des fonds.

Cette lacune juridique peut expliquer cette situation qui n'exclut pas que les municipalités doivent mettre en pratique leurs compétences de police administrative en matière d'hygiène pour amorcer des réflexions autour du financement des travaux d'entretien des ouvrages alternatifs, qui ont apporté des changements notables sur la vie des populations.

D'autre part, l'ONAS ne connaissait pas les systèmes d'assainissement alternatifs et ceux-ci ne faisaient pas partie des systèmes qui sont de son patrimoine et qui reçoivent des financements pour une prise en charge des dépenses d'entretien. Ce système ne faisant pas partie des systèmes de l'ONAS, il ne reçoit pas des financements pour leur entretien.

Mais les résultats positifs et les impacts et l'efficacité du système ont contraint à reconnaître ces technologies comme des pratiques dans la réalisation des OMD. Les technologies non conventionnelles demeurent donc « les parents pauvres de l'assainissement au Sénégal » nonobstant le fait qu'elles sont plus adaptées au contexte africain et ont une efficacité indéniable.

On pourrait aussi expliquer la démission des populations par le fait qu'elles paient, dans leurs factures d'eau, des taxes d'assainissement et doivent, de facto, bénéficier des subventions pour la prise en compte des travaux d'assainissement. Ces contributions devront, en principe, les aider à bénéficier de système qui améliorent leurs conditions de vie et qui demeurent adaptés à leurs particularités.

La validation des systèmes semi collectifs d'assainissement par l'ONAS ouvre la voie à l'intégration de ces technologies dans le domaine de l'office. Cette exigence émane aussi des dispositions du cadre stratégique de réduction de la pauvreté du Sénégal et de celles du PEPAM qui reconnaissent ces stratégies comme contribuant à la lutte contre la pauvreté. Cette période de transition du système semi collectif est donc compréhensible dans un environnement qui a appris à le connaître.

Mais pour l'heure, pour assurer une durabilité du système et pour atteindre son objectif de lutter contre la pauvreté et ipso facto réduire le nombre de maladies liées au déficit d'assainissement, l'institution finance les travaux d'entretien de son système et impulse des dynamiques pour l'implication des communes à la gestion des ouvrages[158] . Elle est dans une vaste dynamique de restauration de ses ouvrages, devant en principe revenir aux collectivités locales, qui doivent les intégrer dans leurs domaines. Cette défection au niveau de la tâche d'entretien a contraint Enda rup, maintes fois à revenir sur le terrain pour investir et injecter des fonds nouveaux pour faire le curage de l'ensemble du réseau. Toute chose qui demeure contradictoire car un projet est fait pour que les bénéficiaires en assure la durabilité.

Des réflexions doivent être aussi menées sur la fixation des barèmes de remboursement, en intégrant la municipalité qui devrait endosser, pour les populations, au moins une part de la somme à devoir. Ce qui aura l'avantage d'augmenter les demandes et d'étendre

[158] Enda rup a fait de grands efforts et continuent d'en faire pour l'entretien du système. Elle est récemment intervenue à Rufisque au niveau de la station de lagunage pour faire l'entretien. Cette tâche est confiée au GIE Depsy avec financement Enda rup

significativement les connexions au réseau. Cette amorce a déjà trouvé des échos avec l'engagement du maire de Yoff à prendre en compte le paiement de l'avance de dix concessions. C'est une avancée notable vers l'appropriation totale des dépenses d'entretien.

La solution peut venir de la décision de décentraliser les compétences de gestion des déchets liquides aux collectivités locales, suivies d'un budget conséquent. C'est une réelle volonté politique qui peut amorcer ce processus qualitatif. En outre, les collectivités locales n'ayant pas de compétence en matière de conception des ouvrages, cette maîtrise d'ouvrage peut être laissée à l'ONAS mais la gestion des ouvrages aux collectivités avec un transfert de moyens financiers dans leur budget.

Les quartiers peuvent également s'organiser de sorte que le comité de gestion puisse prendre des sanctions contre les personnes passibles d'actes de vandalisme et qui obstruent le bon fonctionnement des ouvrages. Ce n'est qu'en collaborant à la base que les ouvrages pourront davantage assurer leurs missions et cela pour le bien-être des populations

Ces différentes recommandations permettront d'aller progressivement vers la prise de conscience que le développement devrait être et rester l'apanage des populations par leur implication tant en amont qu'en aval du projet; En un mot durant tout le cycle du projet. Ceci permettrait de se libérer au fur et à mesure de la dépendance extérieure et de l'aide qui montrent, jour après jour, leurs limites. Un processus durable s'inscrit dans une logique participative car ce n'est qu'en faisant du développement participatif que l'Afrique pourrait contribuer à la création de richesse et ipso facto, lutter contre la pauvreté.

Un système peut avoir des avantages financiers et donc être moins cher, sans pour autant être efficace et opérationnel. Autrement dit, le fait qu'un quelconque système soit à faible coût n'est pas pour autant gage d'efficacité. Mais il serait intéressant qu'un système allie faiblesse de coût et efficacité. C'est le lieu de s'interroger sur l'efficacité des technologies alternatives mises en place par Enda et de voir les impacts sur la vie des populations. Mais retenons globalement qu'il s'agit de système d'une efficacité indéniable.

e) Des systèmes globalement efficaces

Les systèmes alternatifs et non conventionnels mis en place par Enda ont fait l'objet d'évaluations externes aux fins de s'interroger sur leur efficacité pouvant servir à une réplication tant au niveau national que régional. La recherche de solutions aux problèmes que génère le sous-développement a conduit à cette innovation adaptée aux spécificités de ces Etats. Ces études ont montré que globalement les systèmes ont enclenché un nouveau départ dans l'environnement du Sénégal avec des points forts signalés. La réalisation des innovations technologiques telles l'égout à faible diamètre et le lagunage à macrophytes sont des expériences pouvant servir à une capitalisation et une vulgarisation à l'échelle régionale. Elles ont été validées au Sénégal par l'office national de l'assainissement, qui est la structure s'occupant de l'assainissement liquide au Sénégal.

Au-delà des aspects techniques ayant fait l'objet de rapport (nous ne nous appesantirons pas sur ces éléments), il convient de mesurer l'impact de l'implantation de ces systèmes dans les quartiers concernés tant sur le plan environnemental, de la santé, de la formation, que de la création d'emplois.

Seuls les impacts nous permettront de voir les incidences sur les problèmes de développement et donc l'apport dans la recherche de solution dans la lutte contre la pauvreté. Lutter contre la pauvreté revient à lutter contre les maux qui touchent la majeure partie des pays sous-développés qui ont des difficultés d'accès aux soins de santé du fait des inconvénients liés à la dégradation de l'environnement.

Au-delà de la situation de l'accès aux équipements de base, conviendrait-il de voir les impacts environnementaux et sanitaires et les impacts sociaux, urbains et politiques.

f) Les impacts environnementaux et sanitaires

Un système qui se voudrait efficace dans la lutte contre la pauvreté devrait avoir des impacts sur l'environnement, la santé et être générateur de richesse et de revenus.

L'implantation du système d'assainissement visait à atteindre un objectif précis au regard des objectifs fixés par l'ONG. Il s'agissait de contribuer à réduire la pauvreté dans les quartiers pauvres et au sein des couches sociales les plus défavorisées. Cependant, il ne pourra atteindre un de ces objectifs que s'il a des impacts réels sur la vie des populations qui, chaque jour, souffrent du manque de ressource pour l'amélioration de leur cadre de vie, qui reste frappé par le manque d'hygiène, l'insalubrité avec leurs lots de maladies.

Les systèmes ont, sans nul doute des impacts, sur le plan environnemental du fait que les populations ne déversent ou déversent de plus en plus rarement les eaux usées dans les rues. Un grand effort de sensibilisation a été fait avec les populations. Des vidoirs publics ont été conçus à Yoff et Rufisque afin de permettre le

déversement des eaux usées. Il a contribué à la réduction des odeurs, à la prolifération des mouches et moustiques, vecteurs de maladies. Ces technologies ont contribué à assainir les voies publiques. Il va sans dire, que l'assainissement a réduit considérablement le nombre de maladies liées à l'eau, et donc a contribué à réduire l'enveloppe financière qui était destinée à l'achat des médicaments et l'accès aux soins. L'amélioration de l'hygiène induit une baisse des maladies liées à l'eau et aux ordures et au péril fécal, même si cette baisse est difficilement quantifiable. Le chef du centre de santé de Diokoul affirme avoir constaté un recul des diarrhées et des dermatoses de 1990 à nos jours[159].

Le programme a amélioré les conditions d'hygiène dans les quartiers pauvres, et a contribué à assainir les plages et les places publiques, utilisées jadis comme des déversoirs publics. L'impact du système sur l'amélioration du cadre de vie est indiscutable et a reçu un écho favorable de la part des populations. Des enquêtes ont montré que les indices d'infections sont inférieurs dans les quartiers abritant les stations par rapport aux autres quartiers.[160] Qu'en est-il des impacts sur le plan social, politique et urbain ?

g) Les impacts politiques, sociaux et urbains

Les impacts des technologies alternatives sont visibles sur le plan politique. Elles ont constitué une nouveauté sur le territoire national et son efficacité a contraint à les valider et les reconnaître comme des solutions alternatives à la lutte contre la pauvreté. Elles sont désormais inscrites dans la lettre de politique urbaine et

[159] Voir le rapport d'évaluation sur le programme d'assainissement de Diokoul et environnants de Malick Gaye et Fodé Diallo d'avril 1995, p.22

[160] Voir le livre épuration des eaux usées et l'agriculture urbaine, p.59

reconnues par le PEPAM comme des solutions nouvelles dans la réalisation des OMD.

Il s'agit d'apport ayant servi à la définition du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, boussole pour apporter des solutions aux problèmes de dénuement au Sénégal.

L'impact sur la politique urbaine est d'avoir montré la faisabilité de l'assainissement avec des faibles moyens financiers mais surtout adapté aux spécificités des pauvres qui ne disposent de revenus conséquents pour continuer à faire des vidanges deux à quatre fois par an, à raison de 10000 f CFA par opération.

Sa contribution à l'amélioration des vies des populations favorise le développement des villes avec un apport visible de l'amélioration des conditions d'hygiène.

Ces innovations ont contribué à faire prendre conscience aux politiques de la nécessité de mettre les questions des pauvres au cœur de leurs préoccupations. Elles figurent dans le document stratégique de réduction de la pauvreté du Sénégal comme grand axe pour atteindre les objectifs de développement.

Ces technologies ont apporté une réponse idoine aux problématiques de l'accès à l'eau dans les zones désertiques en constituant une innovation dans la gestion intégrée des ressources en eau. Fort de ces interventions, la revalorisation des eaux usées et l'utilisation des eaux épurées dans l'agriculture se sont posée comme une nouveauté dans l'amélioration des conditions de travail des cultivateurs, et a constitué une solution qualitative quant à l'amélioration des productivités agricoles. Elle a été une réponse à la question suivante: comment faire de l'agriculture dans les zones sahéliennes où l'eau est rare?

Sa vulgarisation est une solution africaine dans les zones sahéliennes.

Elle devra aider à revisiter les dispositions de l'office national de l'assainissement et à définir un nouveau cadre de compétences prenant en compte les technologies expérimentées par le rup. Elle permettra, à coup sûr, d'aller, à terme, vers une décentralisation du secteur de la gestion des déchets liquides aux collectivités locales. Cette phase futuriste corrobore bien les propos de son coordonnateur « faisant de Enda une organisation prospective et anticipative sur les politiques ».

Sur le plan social, l'on assiste à une diminution des querelles liées au déversement d'eau de cuisine ou de lessive dans les rues. Ces situations sont de nature à fissurer le tissu social.

Les principaux bénéficiaires de ces systèmes sont les femmes et les enfants qui ont vu leurs tâches de transport d'eau usée pour déversement, se restreindre et s'alléger.

Il convient de dire, au regard de ce qui précède, que certes les impacts environnementaux et sanitaires sont des piliers nécessaires pour lutter contre la pauvreté, en un mot pour réduire le poids de la pauvreté sur les populations, mais la dimension de la création d'emplois, de la formation et du développement des rendements en agriculture sont des éléments qui, s'ils sont effectifs, peuvent être des moteurs de développement.

La valorisation des eaux usées par l'entité Enda rup est le signe que les eaux usées sont génératrices de revenus et peuvent contribuer à créer des emplois, si une bonne politique en est faite.

2.4 La revalorisation des eaux usées, une stratégie en faveur de la création d'emplois et de revenus

Il est admis de tous que la création des richesses est un élément important dans la lutte contre la pauvreté du fait que les richesses créent des revenus aux populations qui disposeront de moyens pour subvenir à leurs besoins quotidiens. Aucun développement ne peut se faire sans, à la base, des activités qui soient génératrices de revenus.

Dans le contexte de la gestion des eaux usées, l'ONG Enda a pensé et à juste titre que les traitements classiques des eaux ne sont pas adaptés aux réalités africaines du fait qu'ils demandent des moyens colossaux pour l'entretien. De plus, les villes africaines sont exiguës et les quartiers difficilement accessibles, les technologies classiques sont adaptées aux grandes agglomérations. Un autre élément est que l'eau est une ressource rare en Afrique et les systèmes d'assainissement connus débouchent sur la vidange et le déversement des eaux usées. Enda rup a pensé et à juste titre que les eaux usées sont porteuses de richesses et peuvent être revalorisées à des fins utiles. Elle a donc préconisé de faire de l'assainissement en revalorisant les eaux usées.

Les stations expérimentées permettent, par des systèmes de décantation, d'épurer à terme l'eau usée qui servira à une utilisation dans l'agriculture urbaine[161]. C'est l'objectif que s'est assignée la station de lagunage mise en place dans un cadre de recherche afin de minimiser les risques liés à l'utilisation des eaux usées dans l'agriculture. Cette situation permettra de lutter contre l'utilisation des eaux sales pour le maraîchage avec les conséquences sur la santé de populations; In fine, le système permet de faire du compost, par utilisation des

[161] Confère manuel épuration des eaux usées et agriculture urbaine, Enda 2002, Malick Gaye et Seydou Niang

croûtes en surface. Ces activités ont généré des sources d'emplois avec l'implantation des microentreprises.

2.4.1. Le compostage et l'agriculture urbaine, des activités favorisées par le système d'épuration des eaux usées

Le système d'épuration des eaux usées constitue un problème et un défi majeur à relever pour les pays en développement dans des programmes de gestion urbaine des municipalités d'Afrique et des autres pays en développement.

Le Sénégal est impliqué, depuis 1970, dans le traitement des eaux urbaines avec la mise sur pied de cinq stations d'épuration de type classique. Mais depuis une seule est fonctionnelle, celle de camberenne du fait des coûts exorbitants d'entretien. Ces stations, importées de l'occident, sont inadaptées aux réalités africaines. Une intégration de l'assainissement dans une perspective de développement devrait envisager la question dans une dynamique de revalorisation des eaux pour l'agriculture des pays pauvres.

C'est ainsi que Enda, de par ses actions, a initié et ouvert la voie à l'utilisation des eaux usées dans l'agriculture urbaine. Ceci apparaît comme une solution aux risques liés à l'utilisation des eaux usées dans l'agriculture avec des conséquences sur la santé des maraîchers et sur les consommateurs , du fait de l'exposition des populations aux eaux usées. Des études ont montré que les populations ont développé une stratégie locale qui s'est traduite par l'utilisation des eaux usées comme source d'arrosage.

Les résultats des recherches ont montré que le recours aux eaux traitées est riche en fertilisants et donne des

résultats satisfaisants. Les maraîchers montrent que les produits cultivés avec de l'eau usée sont facilement périssables et moins succulents que ceux qui utilisent les eaux traitées.

Une station d'épuration des eaux usées a été mise sur pied par Enda à Pikine pour permettre aux populations d'utiliser l'eau épurée pour faire de l'agriculture, de la floriculture entre autres.

L'eau, facteur de production dans l'horticulture représente, un peu moins de la moitié de charges des populations. Ce coût inaccessible pousse les populations, dont l'agriculture reste le seul moyen pour générer des revenus et pour prendre en compte leurs besoins de nourriture, à utiliser l'eau usée dans l'arrosage des plantes pour l'agriculture. Aussi l'utilisation des eaux épurées est une solution pour rentabiliser les populations, de plus son accès est gratuit car subventionné dans le cadre des recherches.

Il va sans dire que la vulgarisation de ces technologies sur le terrain agricole serait un élément contributeur à l'accroissement de la production et une amorce dans la lutte contre le chômage et la pauvreté. Mais l'extension de cette technologie demande des moyens. Pour l'heure tous les agriculteurs ne peuvent pas bénéficier de cette pratique. Les utilisations des eaux usées dans l'agriculture sont des comportements qui sont toujours d'actualité.

C'est ainsi que l'OMS a initié un projet pilote pour faire de la recherche pour aboutir à la minimisation des risques liés à l'utilisation des eaux usées à travers des actions concrètes qui seront posées. Ce projet a pour but de minimiser les risques et non les éliminer.

Nous pensons que des pratiques comme l'épuration des eaux usées sont des solutions dont les retombées sont utiles pour le développement des populations et l'amélioration de leurs conditions de vie.

La mise en place des stations de traitement des eaux usées a permis de développer les pratiques de compostage qui constituent des sources de revenus conséquentes pour les populations bénéficiaires. De nombreux GIE ont été créés et formés à la fabrication du compost et à l'entretien des réseaux. Toute chose qui offre des possibilités d'emplois aux populations.

2.4.2. La création et la formation des groupements d'intérêt économique pour la fabrication du compost et l'entretien des réseaux

La mise en place des différents projets s'inscrit dans une perspective participative. Ils visent à faire la valorisation des compétences locales et des savoirs locaux dans un contexte marqué par le manque d'emploi et l'accroissement du chômage. Dans la mise en œuvre des différents projets, de nombreux emplois ont été créés, maçonnerie, creusage des fosses septiques, entre autres. Les travaux sont réalisés par les ouvriers et la main d'œuvre locale non spécialisée et les commandes de matériaux et de matériels de chantiers ont été confiées aux commerçants des quartiers abritant le projet.

C'est ainsi qu'à Rufisque 43 emplois permanents ont été créés et 24 autres non permanents soit plus de 1400 par an[162].

De nombreux GIE ont été créés et organisés. Le rôle de ces micros entreprises était la gestion technique des stations d'épuration, l'entretien des égouts. La rentabilité

[162] Cf. Evaluation de Malick GAYE et Fodé Diallo p.20

financière de ces GIE était de 50000f CFA par personne et par mois. La vente des eaux épurées génère des revenus subséquents en cas de bonne organisation. Enda assure la formation des populations aux techniques de compostage à partir des macrophytes et des ordures et à l'entretien des réseaux. Des campagnes de sensibilisation sont organisées pour informer les populations sur l'entretien du réseau d'autant plus que les ouvrages internes sont faciles à entretenir.

Ce qui permet de conférer des compétences aux populations pour exercer des activités dans ce sens. A Baraka, de nombreux GIE ont été organisés et les femmes ont bénéficié d'un appui pour l'exercice des activités de commerce.

Des emplois sont créés pour les personnes qui utilisent l'eau traitée pour la vente car il s'agit d'une activité génératrice de revenus. Les populations ont été formées aux techniques de construction des ouvrages d'assainissement.

En définitive, la mise en place des technologies d'épuration des eaux usées a permis de mettre sur pied des actions qui ont contribué à apporter des valeurs ajoutées à la vie des populations. Des impacts ont été notés sur plusieurs plans et qui constituent des avancées dans la réalisation de l'objectif de lutte contre la pauvreté.

Nous sommes d'accord pour dire que les problèmes africains doivent bénéficier des solutions adaptées aux réalités africaines et qui tiennent compte des conditions de vie des populations. Ces genres d'innovation doivent continuer à prendre place sur le continent africain, si nous voulons arriver à améliorer les conditions de vie des populations.

Les technologies non conventionnelles mises en place par le rup constituent des solutions alternatives à la lutte contre la pauvreté. Alternative dans ce sens qu'elles constituent une révolution par rapport aux solutions classiques connues menées à l'échelle nationale. Lutter contre la pauvreté et le sous-développement a, depuis longtemps, été le fait des aides internationales et des appuis de la part des institutions internationales. Mais l'exemple de ce projet montre qu'avec de petits moyens, on peut arriver à avoir de grands impacts sociaux, environnementaux, sanitaires, en termes de création d'emplois.

Cette initiative primée comme une bonne pratique dans le domaine de l'assainissement est actuellement vulgarisée à l'échelle régionale. Elle est issue de la demande populaire et les couches sociales font de plus en plus appel à l'organisation pour bénéficier des systèmes d'assainissement.

Les impacts ont contraint les instances nationales, qui ne connaissaient pas ces technologies, à les intégrer dans leurs domaines de compétence. C'est ainsi que l'ONAS, ayant validé,[163] ces technologies, va l'intégrer dans son système global d'assainissement pour assurer sa durabilité. Ce quitus institutionnel constituera une avancée notable au problème d'appropriation pour durabilité, qui était la véritable pomme de discorde, de sorte que les systèmes non conventionnels et alternatifs sont devenus « les parents pauvres de l'assainissement au Sénégal »[164].

[163]Voir le rapport d'évaluation de Mme Ta Thu Thuy de juin 1996 sur le projet de développement communautaire et d'environnement urbain à Rufisque dans lequel elle recommande la validation pure et simple du système.

[164]Extrait de l'interview de André Bihibindi, personnel de Enda rup Dakar. Il montre par cette expression que malgré l'efficacité des technologies du rup, elles ne

Son action dans la pauvreté a une facette multiforme. Elle impacte, de par ses systèmes, sur la santé, la formation, l'environnement, le social, la politique et l'urbain. Elle a eu pour finalité de faire comprendre aux populations que le développement doit être l'affaire de toutes les couches sociales.

Conclusion de la partie

Après l'échec du partenariat ACP-UE, notamment à la suite des Plans d'Ajustements Structurels et des conditionnalités démocratiques, le deuxième chapitre de cette partie met en évidence des progrès dans l'instauration de la démocratie et de la bonne gouvernance, grâce au NEPAD. Mais, il convient de remarquer qu'au lieu de prescrire la sanction, le NEPAD ne prévoit qu'un ''dialogue constructif'' entre le président du Forum des pairs et le chef de l'Etat ou de Gouvernement d'un pays dont le processus d'évaluation aura jugé insatisfaisant ou négatif le degré de réalisation de la démocratie et de la bonne gouvernance. On voit bien qu'une telle mesure n'est guère incitative à la performance démocratique. La mesure appropriée et efficace d'incitation à la démocratie et à la bonne gouvernance consisterait à instituer une sanction radicale et sans complaisance allant jusqu'à la mise en accusation, à l'emprisonnement, à la confiscation des biens volés et, éventuellement, à la peine capitale. Autrement, le Forum des pairs risque fort bien de ressembler à ce simple ''club des chefs d'Etats'' que l'Afrique a connu dans le cadre de la défunte Organisation de l'Unité Africaine. La réussite

bénéficient pas réellement pour l'instant de la budgétisation de l'ONAS pour leur intégration dans son système car l'office ne connaissait que les systèmes collectifs et individuels. Mais la validation des systèmes et leur prise en charge feront d'eux des parents riches de l'assainissement.

de la volonté de bonne gouvernance manifestée par le NEPAD est fonction de la rigueur technique, professionnelle et morale des dirigeants africains.

Par ailleurs, les pays africains tout comme tant de pays émergents sont confrontés à un réel défi : celui de réussir à assurer une croissance et un développement viable dans le long terme et soucieux de l'environnement. Sur cette toile de fond, de nombreuses questions s'adressent particulièrement aux économies pauvres d'Afrique : comme celle du coût de la responsabilisation des entreprises d'une part et d'autre part celle de la sensibilisation des populations à la protection de l'environnement. Car si une chose est sure, c'est qu'aucune mesure à l'échelle nationale ne pourra être efficace tant qu'elle ne ciblera pas les habitudes intrinsèques des individus. Il faudrait donc que l'Etat s'investisse dans un premier temps, dans un processus de rééducation des habitants à travers des campagnes de vulgarisation, d'information, de communication… dans le but de substituer un comportement responsable à des us et coutumes écologiquement irresponsables.

Conclusion générale

Au terme de notre recherche, faisons-en le point. Notre intention était d'étudier l'évolution du droit de l'économie internationale et du développement en Afrique subsaharienne. Il nous a paru d'emblée pertinent d'aborder le thème en rapport avec les OMD. Aussi, nous nous sommes intéressée à différents partenariats pour le développement de l'Afrique, précisément pour l'atteinte des OMD. Nous en avons identifié trois: les Accords ACP-UE, le NEPAD, et le Partenariat pour le développement durable issu du Sommet de Rio. Les résultats auxquels nous sommes parvenus sont les suivants :

1. Bilans mitigés des OMD

L'ensemble des pays en Afrique au Sud du Sahara s'accorde sur le fait que le développement humain est une aspiration fondamentale des peuples de la région et des gouvernements qui les représentent. Ainsi ont-ils tous adopté la Déclaration du Millénaire.

Cependant les avancées d'une manière générale ont été en deçà des attentes. Entre 1990 et 2000, les pays africains n'ont atteint en moyenne que 10% des objectifs du Millénaire, au lieu des 40% nécessaires pour être sur la bonne voie.

L'analyse globale du suivi des OMD montre que 4 pays ont atteint un certain nombre de cibles spécifiques et que plus d'un tiers des pays de la sous-région pourrait, atteindre les principaux objectifs notamment dans les domaines de scolarisation, de la nutrition, et de l'accès à l'eau potable. Les autres pays par contre pourraient connaître de réelles difficultés à relever les défis sans un

soutien effectif et durable de la communauté internationale.

Pour y parvenir, ils devraient améliorer leur gouvernance et entreprendre des réformes politiques en faveur des personnes les plus défavorisées, gérer leurs ressources de manière efficace, choisir les priorités de développement humain, lutter contre l'exclusion sociale., augmenter les opportunités économiques et d'emploi , aborder les différences entre les zones rurales et urbaines, amener les femmes à participer au développement et au processus de prise de décision, protéger l'environnement fragile et gérer les ressources en eau limitées. Pour mesurer ces progrès, la capacité de collecte, de traitement et d'utilisation des données doit être améliorée dans plus de trois quarts des pays.

Or ce scénario n'est possible que dans le cadre d'une stabilité nationale, et régionale et de la consolidation de la démocratisation et de la décentralisation. Et par dessous l'élaboration d'instruments juridiques permettant une mise en œuvre transparente et durable des actions nécessaires au processus effectif de développement.

Le partenariat mondial laisse espérer un accès aux marchés des pays industrialisés, un élargissement des processus de réduction de la dette extérieure, l'augmentation de l'aide au développement, une réduction de la fracture numérique et un meilleur accès aux médicaments essentiels.

Ceci sera déterminant pour accompagner les acteurs nationaux et la région dans son ensemble à relever les défis de la Déclaration du Millénaire et rattraper le temps perdu en adoptant textes et instruments juridiques appropriés au plan national, régional et international et

bien entendu la capacité de les mettre en oeuvre au niveau national

La Déclaration du Millénaire cite précisément en son chapitre 7 les besoins spécifiques de l'Afrique et appelle la communauté des bailleurs à soutenir le processus de démocratisation en Afrique à savoir renforcer les mécanismes régionaux et sous régionaux de prévention des conflits ainsi que la stabilité politique , prendre les mesures pour l'élimination de la pauvreté et la promotion du développement durable notamment prendre des mesures spéciales pour l'élimination de la dette, faciliter l'accès aux marchés des pays développés, accroitre l'aide au développement et les investissements directs étrangers (ce qui nécessite de grandement faciliter et protéger l'environnement juridique des futurs investisseurs) et bien entendu contribuer à l'arrêt de la propagation du VIH et autres maladies infectieuses

L'accent particulier mis sur l'Afrique se justifie largement par l'échec des efforts de développement de nombreux pays.

Les pays africains sont appelés à faire des efforts considérables pour atteindre les OMD. Mais on s'attend à la mise en place d'un partenariat à l'échelle planétaire pour aider l'Afrique à faire face à sa marginalisation dans l'économie mondiale, à établir un système de commerce transparent ne souffrant d'aucune discrimination, à rendre l'endettement soutenable, à accroitre la durabilité de l'Aide publique et à satisfaire les besoins spéciaux des Pays les Moins Avancés

2. Des OMD aux ODD

Face au bilan mitigé des OMD, l'ONU a organisé des consultations populaires pour un nouvel agenda dit

agenda post 2015. 50 pays ont été retenus par le Secrétaire Général des Nations Unies pour procéder à des consultations nationales permettant à leurs populations respectives de donner leur vision du développement futur du monde après 2015. L'un des axes des consultations était de critiquer le cadre des OMD en termes d'avantages et de limites. Il ressort de cet exercice que l'appréciation critique du cadre des OMD est influencée par des variables provinciales, comme le niveau de développement de la province et le contexte sociopolitique selon qu'il y règne un climat de paix ou d'insécurité.

D'une façon générale, les populations consultées ont reconnu que les objectifs du Millénaire pour le développement ont constitué un cadre essentiel pour le développement et que des avancées importantes ont été réalisées dans un certain nombre de domaines. Par ailleurs, les progrès ont toutefois été inégaux, et certains des objectifs du Millénaire pour le développement n'ont toujours pas été atteints, en particulier ceux ayant trait à la santé maternelle, néonatale et infantile et à la santé de la procréation.

Les grandes lignes des aspirations de la population consultée ont été formulées en termes d'objectifs ci-après :

-Promouvoir la bonne gouvernance ;

-Consolider la paix et lutter contre les violences dégradantes ;

-Promouvoir la justice pour tous ;

-Réduire l'extrême pauvreté ;

-Réduire les risques d'insécurité alimentaire ;

-Assurer la santé pour tous ;

-Réduire la mortalité maternelle et infantile ;

-Assurer l'éducation pour tous ;

-Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation de la femme ;

-Assurer un environnement durable ;

-Améliorer le cadre de vie des populations ;

-Garantir un travail décent et durable à tous ;

-Mettre en place un partenariat mondial inclusif pour le développement ;

-Créer les conditions d'une croissance économique inclusive.

Le nouveau programme s'inscrit donc dans le prolongement des objectifs du Millénaire pour le développement et vise à réaliser ce que ceux-ci n'ont pas permis de faire, en particulier pour les groupes les plus vulnérables. Mais, les Objectifs du développement durable différent sur quelques points essentiels des objectifs du millénaire pour le développement. La première différence notable entre les OMD et les ODD est le nombre d'objectifs. En effet, on passe de 8 objectifs avec les OMD à 17 objectifs avec les ODD.

Par ailleurs, les ODD sont très ambitieux comme objectifs et se différencient des OMD par l'intégration pleine et entière des trois volets (social, économique et environnemental) du développement durable. Ensuite, la mise en place d'autres indicateurs que le PIB pour mesurer correctement le bien-être et les progrès humains, l'élimination des inégalités et l'accent sur une

gouvernance efficace ont été identifiés au nombre des priorités clés des ODD. Et cette fois-ci, les objectifs sont universellement applicables à tous les pays.

La quasi-totalité des pays développés ont pris l'engagement d'atteindre l'objectif consistant à consacrer 0,7 % de leur revenu national brut à l'aide aux pays en développement, et 0,15 % à 0,20 % à l'aide aux pays les moins avancés.

Il faudra toutefois qu'en plus de cette aide internationale que les gouvernements des pays d'Afrique fournissent des gros efforts pour atteindre les objectifs du développement durable. Ainsi, des programmes ambitieux en matière de genre, de santé d'éducation, etc devront être élaborés avec des plans de financement cohérents et soutenables sur le long terme. L'amélioration de la sécurité, de la gouvernance politique et économique, l'optimisation du système fiscal afin que le pays puisse dégager plus de ressources internes sont autant d'aspect à prioriser également par les gouvernements africains.

3. Le rôle des acteurs nationaux

La responsabilité de la gestion, à l'échelle mondiale du développement économique et social doit être partagée entre les nations du monde et devrait être exercée dans un cadre multilatéral de partenariat, ce que prévoit notamment la déclaration du Millénaire. Dans cet esprit, l'objectif 8 des OMD est applicable au sein des pays en s'assurant de l'efficacité complémentaires des acteurs nationaux.

L'Afrique subsaharienne a besoin d'un processus soutenu, multidimensionnel et participatif de

renforcement des capacités pour le développement national et régional, ainsi que pour une s'insertion dynamique à l'économie mondiale.

La nécessité de renforcer les secteurs public et privé, de donner voix à la société civile et de réhabiliter les institutions d'enseignement et de recherches est une priorité absolue. Il en va de même pour la réforme des institutions, des systèmes, des méthodes, des procédures et des pratiques qui sous-tendent les efforts de développement déployés par les secteurs public et privé et la société civile. Ainsi les pays ont besoin de capacité pour asseoir et soutenir la bonne gouvernance, concevoir et gérer des politiques et programmes efficaces, gérer l'environnement, lutter contre la pauvreté et le VIH Sida et faire appel à la science et à la technologie pour résoudre les problèmes de développement. Des capacités sont aussi nécessaires pour accélérer le développement régional et permettre à l'Afrique de participer en tant que partenaire crédible, aux côtés d'autres grandes régions, à l'économie mondiale.

4. Le rôle de l'Etat

Sous l'effet des Programmes d'ajustement structurels et plus récemment des stratégies de lutte contre la pauvreté, le rôle des pouvoirs publics est, depuis quelques années, en constante évolution en Afrique Subsaharienne.

De plus en plus de gouvernements sont élus démocratiquement, gagnant ainsi en crédibilité à l'intérieur et à l'extérieur de leurs frontières. Les processus de démocratisation entraînent une modification du rôle de l'Etat notamment au fur et à mesure que les gouvernements se désengagent des entreprises publiques et d'autres secteurs productifs pour s'intéresser davantage aux choix des grandes orientations

de développement et aux arbitrages socio-politiques et économiques qui en découlent. Ces Etats commencent à centrer leur action sur la fourniture d biens et services d'intérêt public.

Les mesures nécessaires pour éradiquer la pauvreté sont aujourd'hui mieux appréhendées, mais sans une véritable volonté politique et un pilotage stratégique, des reformes, aucune action ne pourra durablement aboutir. Les individus et les groupes peuvent faire beaucoup pour combattre la pauvreté, mais l'efficacité de leur action dépend de l'environnement crée par les pouvoirs publics. L'Etat a donc un rôle essentiel à jouer, et par son activité propre et par l'influence qu'il exerce sur les autres composantes de la société, dans la lutte contre la pauvreté et la réalisation des OMD.

De nombreux Etats agissent actuellement dans l'intérêt commun et prennent des mesures efficaces en faveur des populations pauvres. L'expérience a montré qu'une stratégie visant à éradiquer la pauvreté nécessite un Etat fort et actif.

A la suite des échecs répétés des politiques de contraction des effectifs qui se sont révélées inefficaces pour relever la qualité du service , pour améliorer les prestations des fonctionnaires restants ou pour réaliser des économies significatives sur le budget , des tentatives de réforme de la fonction publique plus fondamentales, bien qu'excessivement lentes à mettre en œuvre , ont été instaurées dans un certain nombres de pays . Ces reformes se sont fixées des cibles, des normes, et des critères de rendement, ainsi que la définition et la mise en œuvre de réformes de des procédures institutionnelles. Cependant les moyens substantiels qu'exigeaient ces reformes n'ont pas été véritablement mobilisés.

Or l'Afrique n'a pas d'autre choix que celui de rétablir à la fois l'accès aux services publics et la productivité des fonctionnaires, pour relancer ou consolider une croissance dynamique et améliorer sa compétitivité. Les soins de santé de base, l'éducation, l'approvisionnement en eau, la vulgarisation agricole, l'ordre public et l'entretien des infrastructures sont des conditions nécessaires pour permettre aux populations de produire aujourd'hui et d'accroitre leur productivité dans l'avenir.

D'autre part, améliorer la gestion du secteur public demeure un objectif majeur pour l'avenir, mais cela va probablement au-delà de ce que les reformes d 'ajustement peuvent, à elles seules, accomplir. Le plus difficile , peut-être , sera de voir les pays se doter d'une fonction publique suffisamment efficace au niveau central et décentralisé pour fournir les éléments nécessaires au bon fonctionnement d'une économie de marché, notamment , un cadre macro-économique et juridiques et un système de prestation de services sociaux de base en rapport avec l'objectif de croissance dans l'équité

Il devient de plus en plus patent de constater que, face aux soucis de contenir les dérives anti démocratiques et les couts de la fonction publique, les programmes de réformes économiques et sociales ont peu réussi à trouver des réponses aux problèmes fondamentaux du secteur public. D'où la nécessité de s'attaquer, par une approche plus large, aux difficiles problèmes posés par le renforcement des structures administratives, la promotion des activités de formation universitaires et de recherche et la réaction des conditions nécessaires à l'amélioration de la gestion du développement y compris la décentralisation.

Les populations pauvres bénéficieront davantage d'une augmentation de la croissance et des opportunités de développement si d'une part , les investissement en matière de valorisation des ressources humaines sont protégés durant les périodes de transition démocratique et d'ajustement et si d'autre part, les mesures appliquées contribuent à éliminer sur les marches de l'emploi, de la terre et des produits , des distorsions qui leurs sont défavorables.

Un des tous premiers défis pour le développement de l'Afrique constitue l'amélioration du capital institutionnel, et des ressources humaines qui appelle autre chose qu'un simple changement de politique. En effet, cette priorité requiert un effort soutenu d'Investissement et de renforcement institutionnel notamment en ce qui concerne la consolidation du cadre de gouvernance, le développement des secteurs sociaux essentiels, la promotion d'un méta management public et le développement de prestations accessibles aux populations pauvres.

Les gouvernements africains doivent être le fer de lance des efforts tendant à faire reculer la pauvreté dans leur pays et à relever les défis nécessaires pour l'atteinte des OMD.

Afin de renforcer la capacité des pouvoirs publics à planifier et à mettre en œuvre les mesures tendant à faire reculer la pauvreté, il conviendrait d'accorder une attention toute particulière au renforcement d'un certain nombres de pratiques nouvelles et d'aptitudes :

- la consolidation des cadres de bonne gouvernance au sein desquels figurent les éléments clés que sont l'obligation redditionnelle des responsables gouvernementaux, la transparence dans les procédures et

les mécanismes de prise de décision, la détermination des orientations et la prévisibilité des actions de l'administration publique, la transparence dans la diffusion d'informations fiables et la primauté du droit qui permet aux agents économiques de mener leurs activités sans risquer d'être une victime d'une action arbitraire de l'Etat .

- L'établissement de politiques et stratégies cohérentes et ciblées en direction de la lutte contre la pauvreté au sein desquels les actions de mobilisation de ressources et les moyens institutionnels sont tout particulièrement consolidées.

- L'institutionnalisation de systèmes efficaces pour observer la pauvreté et les différentes dimensions du développement humain et orienter les politiques et stratégies de développement. Dans nombre de pays africains, cette capacité reste limitée en dépit des initiatives récentes entreprises par la Banque Mondiale, Le PNUD, La CEA et la BAD pour renforcer les dispositifs statistiques et les observatoires nationaux de la pauvreté et du développement humain.

- La consolidation des capacités des pouvoirs publics à planifier et à exécuter des programmes ciblés qui visent à éliminer les difficultés particulières que connaissent certains groupes parmi les plus pauvres en veillant à les associer aux processus de formulation et à la mise en œuvre des programmes et projets. L 'analyse participative, qui tient compte des points des points de vue des pauvres eux-mêmes, peut fournir une information utile sur la façon dont les pauvres eux-mêmes, perçoivent les changements apportés à leur mode de vie et sur les services et programmes destinés à les aider.

- Le développement des institutions appelés à fournir des services aux régions et communautés , les plus pauvres et , au sein de ces communautés , à toucher des groupes sociaux déterminés (définis par le sexe, le revenu, l'âge , l'appartenance ethnique ou d'autres facteurs) et à le faire selon des modalités qui répondent aux besoins et aux priorités des pauvres. Il importe à cet égard de décentraliser la gestion effective des services tels que les soins de santé, l'éducation, la distribution de l'eau et l'assainissement, et la vulgarisation agricole, pour que les décisions puissent être prises d'une manière participative et en fonction des priorités locales.

- Le renforcement des capacités en marketing et en négociations internationales pour améliorer les positions des pays et de l'Afrique., en général, sur les questions liées aux accords bilatéraux et multilatéraux, à la mobilisation des financements extérieurs, au rééchelonnement de la dette extérieure, aux contrats de consultation et d'approvisionnement, aux négociations avec les investisseurs étrangers et aux conditionnalités du financement extérieur, Toutes ces formes de négociations requièrent des compétences juridiques, un appui institutionnel précis et des mécanismes appropriés.

- L'aptitude à prévoir différents scénarii et son corollaire à savoir, réaliser des programmes d'urgence ou de sortie de crise doit être également développée, même en période de relative sécurité, compte tenu de la fragilité des PMA aux facteurs exogènes. Cette recommandation s'applique tout particulièrement aux pays en crise au sein desquels on observe une absence d'instruments de prévention ou de gestion de crise et des difficultés à greffer, dans des administrations en déliquescence, les structures et mécanismes susceptibles d'œuvrer à l'élaboration de Programmes de réconciliation nationale,

de réhabilitation et de reconstruction économique et sociale.

5. Le rôle du secteur prive

Un des objectifs généraux de la déclaration du Millénaire est d'encourager la lutte contre la pauvreté par la croissance économique en favorisant le développement du secteur privé et les possibilités d'emploi. Pour cela, il apparaît indispensable d'établir un cadre législatif et financier approprié en vue d'améliorer le cadre des affaires et d'attirer les investissements étrangers et de développer l'entreprenariat par un meilleur accès aux micro-financements et le renforcement ciblé des capacités pour la promotion économique de nouveaux entrepreneurs et notamment les femmes.

Au début des années soixante, l'espace économique mondial se présentait comme un ensemble de cercles concentriques. L'espace économique mondial du 21eme siècle est très différent. Les réseaux techniques et financiers ignorent de plus en plus les frontières. Le commerce intra-branche tient une part croissante dans les échanges. Les investissements directs à l'étranger et les échanges intersectorielles augmentent proportionnellement, plus à l'intérieur des grandes zones du monde économique que de zone a zone. Cette internationalisation entraine la nécessite d'être informe de ce qui se passe dans les théâtres d'opération.

Dans toutes les entreprises, la mondialisation impose au management une nouvelle vision plus dynamique. Initier des politiques et des actions tendant à renforcer et à soutenir le rôle du secteur privé et la mise à niveau des Entreprises des Pays les moins Avances constituent des étapes essentielles pour l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement. Par ailleurs, les

politiques et stratégies économiques nationales reposent sur l'idée que le secteur prive englobe la majorité des pauvres, notamment les petits exploitants. Bon nombre de ces petits exploitants nt besoin de crédit pour leurs activités productives tout en ayant besoin d'un assouplissement des conditions juridiques pour ce faire. Ce besoin est particulièrement aigu chez les femmes, que l'on voit exécuter ou diriger quantité de travaux agricoles et artisanaux ou gérer de petites entreprises de commerce et de service. Il est généralement reconnu que l'octroi d'un crédit, même modeste, est un moyen vital de stimuler le secteur privé et de contribuer à la croissance et à la lutte contre la pauvreté.

Enfin, la responsabilisation des entreprises pourrait être un canal de transmission vers un développement de long terme. En effet, avec la responsabilité sociale des entreprises, on passe d'une vision traditionnelle de l'entreprise basée sur la rentabilité financière à une vision beaucoup plus moderne et soucieuse d'un développement durable. L'entreprise se voit ainsi attribuer de nouvelles responsabilités qui diffèrent de sa vocation première à savoir assurer un rôle économique. La conjonction de ces deux fonctions, l'exhorte à trouver un juste équilibre entre ses préoccupations sociales et économiques et celles liées à l'environnement. Les entreprises étrangères présentes en Afrique ont leur part de responsabilité. Même si certains affirment que les indemnités financières avancées par les pays développés en guise de dédommagement pour leurs actions destructrices de l'environnement (émission de gaz à effets de serre) permettraient de financer une croissance verte pour l'Afrique, il n'en demeure pas moins que dans les faits, la réalité est tout autre. En effet, il est primordial que l'application des normes environnementales et des normes internationales de travail soit respectée par tous

les acteurs. Partant de ce constat, la question essentielle ne se situe plus au niveau des causes et origines des troubles environnementaux. Mais, elle gravit plutôt un échelon de plus dans la démonstration qui est la nôtre en s'attardant sur une idée centrale, à savoir comment les entreprises étrangères intègrent les préoccupations environnementales dans leurs processus de décisions ? En d'autres termes, réussissent-elles à concilier leurs intérêts privés et ceux de la société où elles sont implantées en contribuant à l'amélioration de la qualité de vie et du bien-être social ?

Nous sommes consciente des limites de ce travail. Nous pensons néanmoins avoir partagé notre expérience et apporté notre modeste contribution aux efforts internationaux pour l'élimination de la pauvreté dans le monde, notamment en Afrique.

BIBLIOGRAPHIE

ALLIOT Michel, *Le droit et le service public au miroir de l'anthropologie. Textes choisis et édités par Camille Kuyu,* Paris, Karthala, 2003,

RUBY Marcel (Sous la direction de), *Mondialisation et solidarité,* Editions Corsaire, 1998.

ALSTON P. (Sous la direction de), *L'Union européenne et les droits de l'Homme*, Bruxelles, Bruylant, 2001.

ASSITOU NDINGA, *Gestion des forêts d'Afrique Centrale. Avec ou Sans les concernés ?*, Paris, L'Harmattan, 2005.

BADIE Bertrand, la fin des territoires: Essai sur le désordre international et sur l'utilité du respect, paris, février 1995, Fayard

BADIE B., SMOUTHS M.C., *Le retournement du monde Sociologie de la scène internationale*, 3e éd., Paris, Dalloz Presses de Sciences Po, 1999.

BARRAL Virginie, « Johannesburg 2002 : quoi de neuf pour le développement durable ? », in *RGDIP,* 2003-2.

BENNOUNA Mohamed, *Droit international du développement. Tiers Monde et interpellation du droit international,* Berger-Levrault, Paris, 1983.

BOISSON de CHAZOURNESL et MBENGUE M., « La Déclaration de Doha de la Conférence ministérielle de l'organisation mondiale du commerce et sa portée dans les relations commerce/environnement », in *RGDIP,* 2002-4, pp. 855-892.

CAUSSY Jean, "*La Convention de Lomé en questions*", 1997, Karthala.

COICAUD J.-M., Légitimité et politique, Contribution à l'étude du droit et de la responsabilité politiques, Paris, Presses universitaires de France, 1997

CRDF., « L'Union Européenne et les Droits fondamentaux », Bruxelles, Bruylant, 1999.

DEDJARI Ali (Sous la direction de), *Partenariat public-privé et gouvernance future,* L'Harmattan, 2005.

DOUMBE-BILLE Stéphane (Sous la direction de), *Droit, forêts et développement durable*, Actes des 1ères journées scientifiques du Réseau « Droit de l'Environnement » de l'AUPELF-UREF à Limoges, France, 7-8 novembre 1994.

DAILLIER Patrick et PELLET Alain, *Droit international public*, 7ème éd., Paris, L.G.D.J.

DUPUY P-M., « Où en est le droit international de l'environnement ? », in *RGDIP,* T 101, 1997/4.

DUPUY P-M.(Sous la direction de), *Obligations multilatérales, droit impératif et responsabilité internationale des Etats*, Paris, Pédone, 2003

EBERHARD Christoph(sous la direction de), « Redéfinir nos responsabilités entre globalités et localités. Dialogues introductifs », in *Droit, gouvernance et développement durable*, Cahiers d'Anthropologie du droit, LAJP, Karthala, Paris, 2005.

FALLOUX François et Le Talbot, *Environnement et développement : Crise et opportunité*, Ed. Maisonneuve et Larose, Paris, 1992.

FLORY Maurice, *Droit international du développement*, PUF, Paris, 1ère éd., 1977.

FRYDMAN Benoît, « Stratégies de responsabilisation des entreprises à l'ère de la mondialisation », in Thomas Berns et cie, *Responsabilités des entreprises et Co régulation*, Bruxelles, Bruylant, 2007.

GABAS Jean-Jacques, "*l'Union Européenne et les pays ACP, un espace de coopération à construire*", éditions Karthala, 1999.

GABAS Jean-Jacques, "*La Convention de Lomé en questions*", 1997, éd. Karthala.

GAUDIN Jean-Pierre, Pourquoi la Gouvernance, La bibliothèque du citoyen, Presses de Sciences-po, France, octobre 2002.

GUIGIER Armelle, *Le rôle des peuples autochtones et des communautés locales dans le développement durable : figurants ou acteurs ?*, Presses, Universitaires de Limoges, 2004.

GUILLAUMONT Patrick, "*la zone franc. Séance du comité pour l'histoire économique et financière de la France*", Bercy, mars 1994.

HUGON Philippe, "*la Convention de Lomé en questions*", éditions Karthala, 1997.

KAMTO Maurice, *Droit de l'environnement en Afrique,* EDICEF/AUEF, Paris, 1996,

KANKWENDA M., GREGOIRE L.J., et al, Poverty eradication, where stands Africa, London, Economica, 2000.

KISS A.-C., « La notion de patrimoine commun de l'humanité », in *RCADI,* 1982, II, pp. 109-119.

KISS A. (Sous la direction de), *L'écologie et la loi*, Paris, L'Harmattan, 1989.

LABBE M.-H., *L'arme économique dans les relations internationales*, coll. *Que sais-je?*, Paris, P.U.F., 1994.

LABOUZ Marie-Françoise (Sous la direction de), *Le partenariat de l'Union européenne avec les pays tiers. Conflits et convergences*, Bruxelles, Bruylant, 2000,

LE ROY E., KARSENTY A., BERTRAND A., *La sécurisation foncière en Afrique. Pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Karthala, Paris, 1996

LIGNIERES Paul, *Partenariats public-privé. Contrats de partenariat, montages contractuels complexes, financement de projet, réforme de l'Etat, droit public des affaires,* Paris, Litec.

MALJEAN-DUBOIS Sandrine, MEHDI Rostane (Sous la direction de), *Les Nations Unies et la protection de l'environnement : la promotion d'un développement durable*, Paris, Pédone, 1999

MILANO Serge, la pauvreté dans les pays riches, Nathan 1992

MUTOY MUBIALA, ''Le Mécanisme d'évaluation par les pairs africains du NEPAD : mimétisme ou avancée ?'', *Congo-Afrique*, 380 (décembre 2003).

MUTOY MUBIALA, ''Le Mécanisme d'évaluation par les pairs africains du NEPAD : mimétisme ou avancée ?'', *Congo-Afrique*, 380, décembre 2003.

NKUNDABAGENZI Félix et SANTOPINTO Federico, *Le développement. Une arme de paix,* Editions GRIP, 2003.

OST François et VAN HOECKE Mark (Sous la direction de), *Temps et droit. Le droit a-t-il pour vocation de durer ?*, Bruxelles, Bruylant, 1998.

PAQUES Michel et FAURE Michaël, *La protection de l'environnement au cœur du système juridique international et du droit interne. Acteurs, valeurs et efficacité,* Bruxelles, Bruylant, 2003.

RADOUX Michel, Techniques d'épuration des eaux usées, ISE, université de Dakar

ROCARD Michel, "*L'Union Européenne et les pays ACP*", 1999, éd. Karthala.

SINDZINGRE Alice, "*L'Etat, développement et rationalité en Afrique: contribution à une analyse de la corruption*", Travaux et documents

TCHAKALOFF Christophe M.-F. (Sous la direction de), *Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté : Essai de clarification*, Bruxelles, Bruylant, 1999.

VARELLA Marcello Dias, « Le rôle des ONG dans le développement du droit international de l'environnement », in *Journal du Droit International*, Janvier-Février-Mars 2005, n° 1/2005.

VERNIER Gérard, "*la Convention de Lomé en questions*", 1997, Karthala.

Table des matières

Introduction…… ……..7
Partie 1
Objectifs du Millénaire pour le Développement et pauvreté…… 13
Chapitre 1
Le développement durable en questions…… …..13
Section 1
Notion et histoire…… …. 13
Section 2
Décentralisation, démocratie et développement durable…… ….19
Chapitre 2
Le suivi, la mise en œuvre et le bilan des OMD en Afrique…… ….37
Section 1
L'OMD 1 comme priorité des priorités……37
Section 2
Facteurs de pauvreté…… 40

Section 3
Les stratégies de lutte contre la pauvreté…… 54
Chapitre 3 :
Les freins ou limites à la réalisation totale des OMD…… 69
Section 1
Les coûts de la mise en œuvre des OMD…… 69
Section 2
Les aides publiques au développement……74
Section 3
La corruption comme frein au développement…… 81
Partie 2
Partenariats pour l'atteinte des OMD…… 84
Chapitre 4
La convention de Lomé……84
Section 1

Un régime de droit résultant d'un contrat…… 84
Section 2
Une convention qui combine aide publique et commerce…… 99
Chapitre 5
Le partenariat dans le cadre du NEPAD……180
Section 1
Le NEPAD comme nouvelle stratégie de développement…… 180
Section 2
La pratique de la gouvernance…… 193
Chapitre 6
Partenariat pour le développement durable…… 223
Section 1
L'apport de la société civile : santé maternelle en Mauritanie……224
Section 2
L'apport de la société civile : eau potable et assainissement au Sénégal…… 233
Conclusion…… 270

Bibliographie…… 285