SOMMAIRE

Pages

AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du 28 février 2001 ..... I - 1

I - LE CONSTAT : LA NÉCESSITÉ D'UNE NOUVELLE APPROCHE DU DÉVELOPPEMENT 4

II - MOBILISER TOUS LES ACTEURS POUR UNE POLITIQUE GLOBALE DU DÉVELOPPEMENT 9

A - ADAPTER LA POLITIQUE PUBLIQUE À L'ÉVOLUTION DES BESOINS 9
1. La réforme des institutions et des instruments : des clarifications nécessaires 9
2. Une nécessaire réévaluation des moyens 11
3. L'aide projet, associée à une culture de partenariat, doit être l'un des principaux vecteurs de la coopération française 12
4. La France doit jouer un rôle moteur au sein de la communauté internationale en faveur de l'annulation de la dette des pays les plus pauvres 13

B - VALORISER LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE ET LA COOPÉRATION NON GOUVERNEMENTALE 14
1. La coopération décentralisée 15
2. La coopération non gouvernementale d'initiative privée 16

C - METTRE EN ŒUVRE DES POLITIQUES MULTIDIMENSIONNELLES ET INTERACTIVES 20
1. Dans un monde que n'épargnent ni les catastrophes naturelles, ni les conflits ouverts, l'aide humanitaire et l'aide d'urgence prennent une place grandissante. 21
2. La consolidation de l'état de droit et l'enracinement de la démocratie sont une condition essentielle du développement durable 21
3. L'éducation et la culture constituent un enjeu majeur 23
4. Rendre plus lisible la coopération scientifique et technique 25
5. Se fixer des objectifs plus ambitieux pour la politique de santé 26
6. Le développement économique : faciliter l'émergence d'économies équilibrées plus diversifiées et moins vulnérables 27

III - PRÉSERVER L'ORIGINALITÉ DU MODÈLE EUROPÉEN DANS LA COOPÉRATION INTERNATIONALE 30

IV - PRENDRE EN COMPTE LES PRÉOCCUPATIONS DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT DANS LA RÉGULATION DES RELATIONS INTERNATIONALES 32

A - MIEUX INTÉGRER LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT DANS LES ÉCHANGES MONDIAUX....33

B - PRENDRE EN COMPTE LA DIMENSION SOCIALE....34

C - STABILISER LA SPHÈRE FINANCIÈRE....36

V - CONFORTER ET PROMOUVOIR LES PROPOSITIONS DE LA FRANCE POUR LA COOPÉRATION INTERNATIONALE....37

A - L'ÉVALUATION DES POLITIQUES CONDUITES EST INDISPENSABLE À LEUR APPRÉCIATION PAR TOUS LES ACTEURS CONCERNÉS....37

B - AMÉLIORER LE DÉBAT PUBLIC....37

ANNEXE A L'AVIS....41
SCRUTIN....41
DÉCLARATIONS DES GROUPES....43

RAPPORT présenté au nom de la section des relations extérieures par M. François Coursin, rapporteur....II - 1

INTRODUCTION....5

CHAPITRE I - LE SOUS-DÉVELOPPEMENT : DES SYMPTÔMES AUX CAUSES MULTIPLES, DES RÉPONSES INADAPTÉES....9

I - DES SYMPTÔMES COMMUNS QUI SE MANIFESTENT À DES DEGRÉS DIVERS....11

A - LA PAUVRETÉ ET L'AGGRAVATION DES INÉGALITÉS....11
1. Les données de la Banque mondiale....11
2. L'indicateur de développement humain du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)....14

B - LA MALNUTRITION....18
1. Le constat : une insécurité alimentaire encore trop répandue, malgré quelques progrès récents....18
2. La lutte contre la faim....19

C - L'ÉTAT SANITAIRE....20
1. La révolution sanitaire du XXe siècle....20
2. Un legs incomplet en ce qui concerne les pays en voie de développement....22
3. Une stratégie pour les vingt prochaines années....24

D - LA NOUVELLE DONNE DÉMOGRAPHIQUE....26
1. L'explosion démographique remise en question....26
2. De nouveaux déséquilibres....27

3. Les défis de la croissance démographique....29
4. Les flux migratoires....30
5. Une urbanisation galopante....32

E - L'ANALPHABÉTISME....36
1. Un bilan mitigé qui recouvre des lacunes persistantes....36
2. Des causes multiples à ces insuffisances....39
3. Des remèdes qui ne sont pas hors de portée....41

F - UN ENVIRONNEMENT MENACÉ....41

G - L'ABSENCE D'UN ETAT DE DROIT, DES RÉGIMES NON DÉMOCRATIQUES, LA CORRUPTION…....45
1. L'Etat de droit : un idéal difficile à atteindre....45
2. Des droits de l'Homme trop souvent malmenés....47
3. La corruption : qui dit corruption dit corrompus… et corrupteurs....49

H - L'INSÉCURITÉ, LA VIOLENCE, VOIRE LES CONFLITS....51
1. De plus en plus de guerres civiles....52
2. Des conflits identitaires cachant la faiblesse de l'Etat, la pauvreté et les frustrations du non développement....54

I - LA DESTRUCTURATION DES SOCIÉTÉS....56

II - DES RÉPONSES INADAPTÉES....59

A - LES ILLUSIONS DES APPROCHES VOLONTARISTES....60
1. Le sous-développement : retard de développement....60
2. Dépasser les dépendances du Sud....61

B - LES DÉFIS DE LA MONDIALISATION....62
1. Baisse des aides et respect des grands équilibres....62
2. L'ajustement structurel....63
3. L'intégration au marché mondial....64
4. Prendre en compte les réalités....65
5. Les remises en cause....67

C - LES CONDITIONS D'UN DÉVELOPPEMENT DURABLE....68
1. La participation de tous au cœur du développement durable....69
2. Le développement humain, pilier du développement durable....74

CHAPITRE II - LA POLITIQUE FRANÇAISE : DE L'AIDE AU PARTENARIAT....81

I - QUELQUES RAPPELS HISTORIQUES : DE LA DÉCOLONISATION À LA RÉFORME DE 1998....81

A - LES ORIENTATIONS ET LES PRINCIPES DE LA POLITIQUE FRANÇAISE DE COOPÉRATION....81
1. Deux grands axes : solidarité et promotion des intérêts français....81
2. Une forte concentration sur les pays francophones....83

B - UNE GRANDE CONTINUITÉ, QUELQUES RUPTURES....86
1. Les mutations de l'environnement international....86

2. Vers une multilatéralisation des relations économiques ? 87
3. Immigration et co-développement.....88

II - LA COOPÉRATION FRANÇAISE AU DÉVELOPPEMENT....90

A - LE DISPOSITIF ACTUEL.....90
1. Le nouveau dispositif public : réforme ou transition ? 90
2. La coopération décentralisée et la coopération non gouvernementale d'initiative privée : l'engagement d'une société civile envers une autre société civile.....108

B - LES POLITIQUES SUIVIES 145
1. Au plan bilatéral 148
2. Comparaisons avec les politiques suivies par d'autres Etats.....237
3. Politique européenne 245
4. Les institutions internationales 264
5. Atouts et devenir : zone franc et francophonie 288

CHAPITRE III - PROBLÈMES, ENJEUX ET PERSPECTIVES.....295

I - QUEL RÔLE POUR LES ÉTATS ? 299

A - LES CONDITIONNALITÉS.....301

B - SERVICE PUBLIC ET DÉSENGAGEMENT DE L'ETAT.....303

C - AU SERVICE DE LA POPULATION : L'EXEMPLE DE PARTENARIATS ONG/ENTREPRISES 307
1. L'accès aux services décentralisés pour tous : comment ? 309
2. L'entreprise : forces et faiblesses 310
3. L'ONG : forces et faiblesses 310
4. Les conditions préliminaires indispensables au partenariat.....311
5. Partenariat entreprise/ONG : quelles limites ? 311

II - RÔLE ET PLACE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE : L'AIDE AUX POPULATIONS 312

A - LE FINANCEMENT DES MICRO-PROJETS.....313
1. Le micro-crédit comme outil de développement 316

B - UN EXEMPLE D'AIDE À LA POPULATION : LE COMMERCE ÉQUITABLE.....320
1. Des actions concrètes sur des produits artisanaux et des matières premières.....321
2. Définir un label social pour les produits de grande consommation 321

C - UNE DES CLEFS DU DÉVELOPPEMENT : LA PROMOTION DE LA FEMME 322

III - LES MOYENS DE L'AIDE FRANÇAISE AU DÉVELOPPEMENT.....332

A - L'ÉVOLUTION BUDGÉTAIRE 332

B - LA LANCINANTE QUESTION DE LA DETTE....335
1. L'hétérogénéité des pays en développement....335
2. Du rééchelonnement à la réduction de la dette....336
3. Une mesure exceptionnelle : l'initiative PPTE....339
4. le traitement de la dette : concrétiser rapidement les engagements....340
5. La stratégie de la France....343

IV - LA QUESTION SOCIALE....345
1. Progrès social, développement économique, avancées démocratiques : une interaction certaine mais inégalement répandue et souvent déséquilibrée....345
2. Affichée comme universelle la volonté d'améliorer le sort de l'humanité exige des Etats comme des organisations internationales compétentes la volonté politique de s'en donner les moyens....347

V - DÉMOCRATISATION ET TRANSPARENCE....350

A - L'ÉVALUATION....352

B - POLITIQUE EUROPÉENNE DE DÉVELOPPEMENT : QUEL DÉBAT AU PARLEMENT ET AU CONSEIL ?....354

C - RENFORCER ET DÉMOCRATISER LE FONCTIONNEMENT DES NATIONS UNIES ET LES INSTITUTIONS INTERNATIONALES....355

VI - PROMOTION DES POSITIONS FRANCAISES....357

A - STIMULER LA RECHERCHE SUR LE DÉVELOPPEMENT : UN COURANT DE PENSÉE ET DE RÉFLEXION QUI DOIT CONJUGUER LES APPORTS DE LA FRANCE ET DES PVD....357

B - RENFORCER LA PLACE ET LE RÔLE DE LA FRANCE DANS LES INSTITUTIONS ET DANS LES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT....359

C - INFORMATION ET COMMUNICATION....362

CONCLUSION....365
Liste des personnalités rencontrées....367

ANNEXES....369
Annexe 1 : Index des perceptions de la corruption 1998 de transparency international....371
Annexe 2 : Déclaration sur le droit au développement....373
Annexe 3 : la loi du 11 mai 1998, entre assouplissement et recherche d'efficacité....378
Annexe 4 : Vingt-deux ans « d'aides au retour »....380
Annexe 5 : Education et culture : l'imagination au rendez-vous de la coopération....382
Annexe 6 : L'aide liée....387

Annexe 7 : Le système bancaire dans les pays en développement.....392
Annexe 8 : La répartition actuelle des droits de vote au sein du conseil d'administration du FMI (au 2 août 1999) 397
Annexe 9 : La Banque Mondiale et l'environnement 398
Annexe 10 : Facilités de crédit du FMI.....400
Annexe 11 : Quelques exemples de partenariat ONG-Entreprises 407
Annexe 12 : Le rôle des femmes dans le développement 423
Annexe 13 : Rapports et études du Conseil économique et social ayant trait à la coopération internationale 425

TABLE DES SIGLES 427

AVIS

adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du 28 février 2001

Le Bureau du Conseil économique et social a confié le 7 juillet 1998 à la section des relations extérieures la préparation d'un rapport et d'un avis sur *« La contribution de la France au progrès des pays en développement »*[1].

La section a désigné M. François Coursin comme rapporteur.

*

* *

S'inscrivant dans l'ensemble des travaux que le Conseil économique et social a consacrés aux relations de la France avec des pays ou groupes de pays en développement, le présent avis et le rapport qui l'accompagne répondent à une saisine d'ordre général. Après quarante ans d'aide au développement, l'analyse des besoins dans le monde conduit à s'interroger sur l'efficacité des politiques conduites. En quoi ont-elles soutenu les démarches des pays en voie de développement vers l'autonomie, en quoi ont-elles contribué à leur progrès, en quoi ont-elles tenté de résoudre les inégalités entre pays, comme entre groupes de populations à l'intérieur de chaque pays ?

Concevoir *« la contribution de la France au progrès des pays en développement »*, c'est d'évidence s'interroger sur ce que peut et doit être le progrès d'un pays. Les indicateurs de développement humain, avancés par le PNUD nous semblent une bonne voie. Le progrès d'un pays s'appuie évidemment sur une croissance économique, soutenue et durable, pour laquelle, aux côtés de l'aide publique, l'intervention du secteur privé est essentielle. Mais le progrès d'un pays ne s'arrête pas là. Il repose sur une juste et efficace répartition de ses résultats, qui elle-même favorise la croissance et lui donne tout son sens, en permettant la promotion de l'ensemble de la population, dans le respect des droits fondamentaux individuels et collectifs, l'accès à la santé, à l'éducation, à l'autonomie par l'emploi, à l'épanouissement social et culturel… ce qui conduit à une approche globale du développement où l'impératif de lutte contre la pauvreté se situe au cœur des stratégies économiques, sociales et culturelles.

Une telle démarche exige la mobilisation et la conjugaison de toutes les compétences et savoir-faire, en articulant beaucoup mieux, dans un plan d'ensemble, les interventions des différents acteurs publics et privés : Etat et Institutions multilatérales, coopération décentralisée, coopération non gouvernementale d'initiative privée. Elle demande surtout d'asseoir le développement sur la valorisation des atouts et des compétences locales, dans la responsabilité affirmée de chaque pays sur son propre développement.

Dans cet esprit, la section des Relations extérieures a souhaité que ce travail puisse être l'expression, non seulement des acteurs français, mais aussi des représentants de pays partenaires. C'est pourquoi nous avons consulté, notamment par audition, des représentants des Conseils économiques et sociaux de PED, par l'intermédiaire de l'Association Internationale dont le Conseil économique et social français assure le secrétariat général. Nous espérons que le rapport et le présent avis sont un reflet fidèle de leur pensée.

---

[1] L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 175 voix pour et 2 abstentions (Voir résultat du scrutin en annexe).

Enfin, la coopération internationale doit être l'affaire de l'ensemble de la nation, pas seulement des acteurs privés et publics qui y interviennent. On peut constater une évolution positive de l'intérêt pour la solidarité internationale, surtout chez les jeunes. Il faut soutenir l'état de l'opinion en ce sens, notamment par l'animation éducative et par la communication, en valorisant l'image des pays en développement et les progrès accomplis, mais aussi en soulignant l'impact des politiques de coopération internationale sur la situation économique, sociale et culturelle en France.

I - LE CONSTAT : LA NÉCESSITÉ D'UNE NOUVELLE APPROCHE DU DÉVELOPPEMENT

« La vieille division du monde en deux blocs, l'Est et l'Ouest, s'est estompée. A présent, le défi, la menace véritable, c'est le fossé en termes de richesse et de santé qui sépare les riches des pauvres… C'est là le grand problème et le danger le plus sérieux auxquels sera confrontée la planète au cours du troisième millénaire. Le seul autre sujet d'inquiétude comparable est la détérioration de l'environnement, mais ces deux questions sont intimement liées au point, il est vrai, de n'en faire qu'une. » C'est ainsi que dans son ouvrage *« Richesse et pauvreté des Nations »*, David S. Landes souligne l'enjeu crucial du sous-développement qui affecte encore plus de la moitié de l'humanité.

En effet, bien que le monde ait connu une croissance sans précédent et que la pauvreté ait régressé davantage au cours des cinquante dernières années qu'à n'importe quelle autre époque, elle n'en continue pas moins de toucher une large part de la population mondiale : près de 1,5 milliards d'individus ont moins de un dollar par jour pour vivre et 3 milliards moins de deux dollars.

Malgré d'indéniables progrès, l'accès au minimum vital de nourriture, à l'eau potable, à la santé, à l'éducation, au respect de la dignité humaine, de même que le droit à la sécurité individuelle et collective, à la liberté dans la démocratie, par l'établissement de l'Etat de droit, demeurent des problèmes majeurs dans le monde. Et ce d'autant plus que les besoins n'ont fait que croître en raison notamment de la pression démographique et de l'urbanisation, des changements géopolitiques consécutifs à l'effondrement du bloc communiste, ainsi que des besoins nouveaux apparus dans les pays en transition et dans les pays en développement afin de permettre et de réussir leur intégration dans l'économie mondiale.

Non seulement, les objectifs fixés lors des grandes conférences internationales : réduire de moitié la proportion de la population vivant en extrême pauvreté entre 1990 et 2015 (Sommet de Copenhague 1995), scolariser tous les enfants dans l'enseignement primaire d'ici à 2015 (Pékin 1995), réduire des deux tiers le taux de mortalité infantile entre 1990 et 2015 (Le Caire 1994), mettre en place avant 2005 une politique de développement durable (Rio 1992), donner un logement convenable pour tous (Istanbul 1996), progresser vers l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (Pékin 1995), ratifier les traités et protocoles internationaux relatifs aux droits de l'homme (Vienne 1993)… ne seront probablement pas atteints, mais, de plus, les inégalités se sont profondément aggravées, entre pays comme à l'intérieur des pays. Selon le PNUD, les 20 % les plus riches de la population disposaient en 1960 d'un revenu

30 fois supérieur à celui des 20 % les plus pauvres ; en 1995, cet écart s'est creusé à 82 fois. En 1997, les 235 plus grosses fortunes du monde représentaient l'équivalent annuel des ressources des 47 % d'individus les plus pauvres de la population mondiale (2,5 milliards de personnes).

Dans un tel contexte, concevoir la *« contribution de la France au progrès des pays en développement »*, c'est évidemment s'appuyer sur une croissance économique pour laquelle, aux côtés de l'aide publique, l'action des entreprises de toutes natures et de tous secteurs est déterminante. Mais **ce constat démontre que prospérité économique et développement humain ne vont pas automatiquement de pair**. Aussi indispensable soit-elle, la croissance ne permet pas à elle seule le développement : celui-ci est un phénomène complexe qui ne se réduit pas à la simple satisfaction des besoins matériels. Son caractère multidimensionnel a d'ailleurs été mis en évidence par les expériences réussies de développement. Ainsi, une des caractéristiques des « *miracles asiatiques* » était l'interaction entre une stratégie économique et un contexte social qui permettait une diffusion large des progrès économiques dans l'ensemble de la population. Les pays qui ont investi dans les ressources humaines ont été en mesure de produire une croissance dont le réinvestissement économique et social des résultats favorisait de nouveaux élans. Cela n'a pas été le cas des pays qui ont négligé - ou n'ont pas été en mesure de réaliser - cet investissement dont l'impact est essentiel, aussi bien sur le plan économique que sur le plan humain. Un tel constat est à la source de la conviction plaçant **la lutte contre la pauvreté au cœur de toute politique de développement**. D'autres considérations y ont également conduit.

Après les années 60-70, où le sous-développement est largement conçu comme retard de développement et où l'Etat se voit confier le rôle essentiel de rattrapage des retards économiques et technologiques sur les pays industrialisés, les politiques qui ont prévalu à partir des années quatre-vingts visaient la mise en place de programmes d'ajustement structurel ayant pour objectif la remise en ordre des finances publiques par la libéralisation des économies, l'ouverture aux échanges, le jeu du marché comme régulateur de l'économie. Cette stratégie connue sous le nom de *« consensus de Washington »* devait non seulement rétablir la stabilité macro-économique, mais également favoriser à terme la croissance et le développement. Cette politique était confortée principalement par les résultats des économies du Sud-Est asiatique. Toutefois, ses effets positifs, à quelques rares exceptions, n'étaient pas observés dans d'autres régions du monde, en particulier en Afrique subsaharienne où les ajustements macro-économiques se sont souvent réalisés au détriment des besoins immédiats des populations, notamment en matière de santé et d'éducation dont les budgets ont été drastiquement réduits. Ainsi se trouvaient fragilisés des pays qui, sans structuration économique et sociale suffisante, sans enracinement local d'un développement conçu sans lien avec les besoins et aspirations des populations confrontées à l'application des modèles extérieurs, demeuraient trop vulnérables pour bénéficier réellement de l'ouverture aux échanges. Ils en subissaient cependant les effets négatifs dus à la dégradation des termes des échanges entre pays industrialisés et PED, aux fluctuations des cours des matières premières - dont ils sont souvent étroitement dépendants - et à celles des taux de changes, à l'instabilité des marchés financiers aujourd'hui mondialement intégrés.

Avec l'éclatement de la crise asiatique en 1997-1998, les interrogations sur le bien-fondé d'une stratégie inconditionnelle, suscitées par ce décalage entre différentes régions du monde, ont alors fait place chez certains à une remise en question fondamentale de la politique d'industrialisation par les exportations et du rôle de l'ouverture comme clef du développement, au regard de la fragilité des performances des économies émergentes d'Asie ou d'Amérique Latine, des difficultés rencontrées par les pays en transition, mais aussi de l'évolution sur le long terme de l'Afrique subsaharienne, de l'Asie du Sud, d'une partie de la Caraïbe ou du Moyen-Orient, où la persistance de la pauvreté s'est accompagnée d'une forte aggravation des inégalités.

Il apparaît dès lors de plus en plus clairement qu'on ne pourra plus conduire des politiques novatrices et efficaces, sans qu'elles impliquent pleinement dans leur conception, leur réalisation et leur évaluation, la responsabilité des Etats, des corps intermédiaires et des peuples eux-mêmes, sans que soient pris en considération, au plus près des populations, leurs besoins réels et leurs valeurs sociales et culturelles - ce qui n'a pas toujours été le cas dans le passé - et sans que soient attaqués à la racine, dans leurs causes, les phénomènes destructeurs du développement que sont le maintien dans la misère, mais aussi le gaspillage et le détournement des fonds et des aides, la corruption, la violence et les conflits qui ravagent nombre de PED.

Rejoignant les conceptions françaises qui s'étaient démarquées de la pensée anglo-saxonne, une nouvelle convergence semble se dessiner aujourd'hui : **celle d'une approche globale et à long terme du développement s'appuyant sur la simultanéité et l'interaction des dimensions économiques, sociales et culturelles, la conjugaison optimale du rôle de l'Etat, des politiques publiques et du marché et sur la prise de conscience de la nécessité d'aboutir à des règles internationales claires pour lesquelles le rôle de l'OMC peut être essentiel**.

C'est dans ce cadre qu'actuellement semble se réaliser l'accord sur l'impératif prioritaire d'une lutte coordonnée et constante contre la pauvreté, rejoignant ainsi l'inspiration de la conscience de la solidarité humaine à l'échelle planétaire. Cet impératif est aujourd'hui posé comme concrétisation du droit de tout homme, de tout peuple au développement et comme condition d'un **développement durable conjuguant efficacité écologique, efficacité économique et progrès social**, en garantissant une croissance économique à la fois soutenue, compatible avec la gestion raisonnée des ressources naturelles et répartie justement, afin d'assurer l'équité intra et intergénérationnelle.

Il en découle plusieurs conséquences :

- la première conséquence, c'est de **réaffirmer la responsabilité première de chaque pays sur son propre développement**. Il n'y a pas de modèle uniforme de développement. Il est d'évidence nécessaire de partir des besoins réels de chaque pays et de répondre à ses aspirations. Aussi peut-on se poser la question de la validité de nos propres notions de productivité si elles étaient appliquées sans discernement aux PED dans lesquels les idées de productivité sociale sont souvent affirmées comme primordiales. La conception, l'élaboration, la réalisation et l'évaluation des programmes de

développement doivent donc impliquer - et pas seulement sur le papier - l'autorité des PED, gouvernement et corps structurant la société - sur leur propre développement ;

- la deuxième conséquence, c'est que soit clairement et concrètement traduit **le droit au développement pour tous**, en particulier eu égard aux débats internationaux sur le développement durable et/ou soutenable. Le développement, tout en préservant les choix futurs dans la solidarité entre les générations, doit être équitable et respecter le droit de tous. Il y faut donc partout une croissance économique soutenue faisant face aux évolutions démographiques, et pourtant plus économe par une gestion prudente des ressources naturelles et le partage des technologies respectueuses de l'environnement, et soucieuse de l'accès de tous aux résultats de la croissance par une plus juste répartition ;
- la troisième, c'est de **bien distinguer, sans les opposer ni les substituer l'une à l'autre, l'aide aux Etats et l'aide aux populations**, qui sont complémentaires. Car ce qui importe, c'est à tous les niveaux de mobiliser les populations, notamment en renforçant la place et le rôle des acteurs économiques et des acteurs sociaux locaux, et d'asseoir le développement sur la valorisation des ressources et compétences locales, humaines et matérielles, favorisant la démarche vers l'autonomie. L'apport extérieur indispensable doit aider à mettre en marche, mais il importe tout autant que les premiers résultats soient tangibles pour chaque individu et lui permettent de franchir le second pas. En particulier, le Conseil économique et social souhaite que soient partout pris en compte les agendas 21 locaux, prévus lors de la Conférence de Rio, comme puissants vecteurs de la structuration démocratique locale. « *La meilleure aide est celle qui aide à se passer de l'aide* » ainsi que l'indiquait le Président du Conseil économique et social de Guinée. C'est pourquoi à problème global, la réponse doit être globale, et saisir à la fois la sécurité nutritionnelle, la santé, l'éducation et la formation, la valorisation de l'initiative privée productive, la mise en place et la gestion des services de base… Attaquer simultanément tous les fronts implique de donner toute sa place à l'action de la coopération décentralisée ainsi qu'à celle de la coopération non gouvernementale d'initiative privée qui, aux côtés de la coopération inter-Etats, touchent directement et de façon sensible dans leur vie quotidienne, la population urbaine comme la population rurale ;
- la quatrième, c'est **d'améliorer la coordination et la conjugaison entre les différents intervenants** à l'intérieur d'un même plan de développement. Les processus de contractualisation et de partenariat sont souvent aujourd'hui avancés, mais ils revêtent des aspects différents selon les degrés d'implication des différents acteurs aux différentes étapes de la réalisation des programmes de développement. De l'instrumentalisation et de la sous-traitance jusqu'au partenariat proprement dit, l'espace est complexe ;

- la cinquième, c'est de **s'attacher à la valorisation du rôle de l'Etat**. Si l'excès de dirigisme étatique freine le marché, celui-ci, indispensable à la croissance comme une des assises du développement, ne peut s'épanouir harmonieusement et solidement sans le rôle de régulation et de structuration que jouerait mal un Etat trop affaibli dans ses responsabilités publiques. Or celui-ci a tendu, dans nombre de PED, à être minimisé sous l'impact des plans d'ajustement structurel, par exemple, et sous le choc en retour de la réduction des secteurs publics, mais aussi dans certains cas sous l'effet de la confusion d'intérêts publics, privés et personnels. La mise en œuvre des programmes de développement peut être un élément fort, soit d'affaiblissement par des mises sous tutelle et des procédures abusives, soit au contraire de renforcement dans la réalisation de l'Etat de droit. Il convient en particulier de prendre mieux en considération ce qui doit relever du concept de « biens publics communs » sous la garantie de l'autorité publique, ce qui légitime un rôle renforcé des services publics ;
- la sixième conséquence, est de **se donner le temps nécessaire**, en ne s'inscrivant pas seulement sur le court terme, mais dans un plan pluriannuel visant les moyen et long termes, tout en répondant aux besoins les plus urgents, et prévoyant la programmation pluriannuelle des moyens de la mise en œuvre. Il s'agit donc d'organiser et de respecter les engagements des budgets et des interventions économiques traduisant le projet politique ;

Enfin, il faut plus que jamais se rappeler que toute politique d'aide au développement, la plus judicieuse soit-elle, n'a de chance de réussir que dans la mesure où elle n'est pas entravée, voire contredite, par des interventions parallèles souvent plus puissantes, par exemple certaines politiques commerciales déstabilisatrices de PED vulnérables. C'est pourquoi progressent les convictions relatives à **la nécessité d'une régulation mondiale** définie démocratiquement et respectueuse des intérêts des populations et des pays fragiles. En outre, la politique de développement nécessite un réel suivi des aides affectées, pour garantir leur bon usage au bénéfice des populations visées, et renforcer ainsi le soutien des populations des pays contributeurs.

En contrepartie, une telle conception exige de la part des PED la volonté déterminée de prendre en mains leurs destinées, et de s'attaquer eux-mêmes aux fléaux qui rongent nombre d'entre eux : népotisme, clientélisme, gestions approximatives, corruption, atteintes aux droits de l'homme et aux principes démocratiques, utilisation de la violence et multiplication des conflits…. Et fort heureusement, de plus en plus nombreux sont les responsables politiques des PED qui se positionnent fermement en ce sens et représentent les forces de changement qui porteront le progrès futur.

II - MOBILISER TOUS LES ACTEURS POUR UNE POLITIQUE GLOBALE DU DÉVELOPPEMENT

La politique française de coopération internationale repose sur les interventions de trois grands ensembles dont la complémentarité et la conjugaison sont essentielles :

- la coopération non gouvernementale d'initiative privée ;
- la coopération publique décentralisée ;
- la coopération publique gouvernementale.

A - ADAPTER LA POLITIQUE PUBLIQUE À L'ÉVOLUTION DES BESOINS

1. La réforme des institutions et des instruments : des clarifications nécessaires

Afin de mieux assurer la lisibilité, l'efficacité et la cohérence de la politique de coopération menée par la France, une importante réforme des instruments de cette politique a été arrêtée le 4 février 1998 et mise en œuvre depuis le 1er janvier 1999. Rappelons-en brièvement les principaux axes :

- la poursuite de la politique de coopération nécessite des décisions régulières du Gouvernement. Un comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) composé de 12 ministres et présidé par le Premier ministre a donc été créé à cet effet, avec pour charge de fixer les priorités géographiques et sectorielles de la coopération, d'en définir les orientations et les modalités et d'en évaluer les résultats ;
- sans préjudice de l'intervention des autres départements ministériels, la politique de coopération s'appuie désormais sur deux pôles ministériels : le ministère des Affaires étrangères, pôle diplomatique, et le ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie, pôle financier, qui assurent d'ailleurs conjointement le secrétariat du CICID ;
- cette restructuration a entraîné notamment l'intégration des services et agents de l'ancien ministère de la coopération dans une direction du ministère des Affaires étrangères, la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID), compétente pour l'ensemble du monde, et la transformation des anciennes « *missions de coopération* » en place dans les pays en développement en services de nos ambassades ;
- en ce qui concerne l'aide bilatérale, une zone de solidarité prioritaire (ZSP) a été définie et l'ensemble des projets de développement destinés aux pays de la zone a été confié à un opérateur pivot : l'Agence française de développement (AFD) ;
- enfin, pour permettre une concertation régulière entre les acteurs publics et privés de la coopération internationale, un Haut Conseil de la Coopération internationale (HCCI), organe consultatif placé auprès du premier Ministre, composé de soixante représentants d'associations, de

collectivités territoriales, de fondations, de groupements professionnels, mais aussi d'experts et de personnalités qualifiées, a été institué.

Il serait prématuré de porter un jugement tranché et définitif sur une réforme qui entre dans sa troisième année de mise en œuvre et dont les principes prêtent peu à contestation. Au terme de cette première étape, le Conseil économique et social estime cependant devoir formuler les observations suivantes :

- il est permis de s'interroger sur la répartition des compétences au sein de la DGCID du ministère des Affaires étrangères, même après la réforme intervenue en septembre 2000 en vue d'alléger la chaîne hiérarchique. Il conviendra de veiller à ce que la **complexité de l'architecture administrative** mise en place soit exempte de blocages nuisibles à la célérité des prises de décision ;
- **les mécanismes de coordination entre le ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie et le ministère des Affaires étrangères paraissent encore insuffisants**, compte tenu de la nécessité de promouvoir une inspiration commune susceptible d'harmoniser deux logiques de gestion nécessairement distinctes. La coordination paraît d'autant plus indispensable que le rôle de Bercy dans la gestion de l'aide publique au développement, y compris l'aide bilatérale, demeure prépondérant. Il n'est pas évident que la réunion annuelle du CICID suffise à assurer une direction politique commune à l'aide au développement ;
- **la définition de la zone de solidarité prioritaire soulève de fortes interrogations**. Cette zone réunit les pays répondant à un ou plusieurs des critères suivants :
  - pays les moins développés en termes de ressources et n'ayant pas accès au marché des capitaux ;
  - pays impliqués dans un processus d'intégration régionale ;
  - pays francophones sans qu'il s'agisse pour autant d'une condition absolue.

La superposition de ces trois critères a conduit à englober dans la ZSP une soixantaine de pays, alors que la définition d'une telle zone était censée répondre à la volonté de mettre en œuvre une politique « *sélective et concertée* » : cette extension porte en elle-même des risques de dilution, de saupoudrage et de désillusion et suscite d'inévitables questions sur la présence ou l'absence dans la zone retenue de tel ou tel pays : pourquoi Cuba ou le Gabon et pas l'Egypte ? Pourquoi le Liban et les Territoires autonomes palestiniens et pas la Jordanie ? On peut en outre s'interroger sur certaines différences de traitement entre pays à l'intérieur de la zone.

Le Conseil économique et social recommande que, dans un souci de transparence, le Parlement soit associé à la définition des critères d'éligibilité à la ZSP et que le contrôle parlementaire puisse s'exercer sur la bonne observance de ces critères. Pour sa part, il estime que les moyens de l'aide bilatérale affectée à la ZSP doivent traduire la priorité réelle que la France accorde à cette sélection et répondre à la hauteur des besoins de ces pays. Or, les

crédits de l'aide bilatérale consacrés à la ZSP sont passés de 50 à 44 % depuis sa création. Si cette ambition, eu égard aux moyens que la France peut lui consacrer sans préjudice des autres contraintes internationales qui pèsent sur son budget (contribution aux divers fonds d'aide multilatérale, élargissement de l'Union européenne, partenariat euro-méditerranéen…), ne pouvait être réellement concrétisée, il pense qu'il conviendrait d'afficher clairement des critères d'éligibilité à l'aide bilatérale française en tenant un compte plus exact des situations économiques, des ressources naturelles et touristiques et des capacités contributives des pays en développement, en cohérence avec les engagements multilatéraux de la France. Dans ce cas, la liste adoptée en 1999 devrait être modifiée selon l'une des deux modalités suivantes :

- soit limiter strictement cette liste – la plupart des pays les moins avancés selon le classement de l'ONU - ce qui ne signifierait pas absence d'intervention dans d'autres pays, mais dans un cadre essentiellement multilatéral ;
- soit à tout le moins regrouper dans une première liste l'ensemble des PMA qui apparaîtraient encore plus « *prioritaires* » que les pays relevant d'une seconde liste, vis-à-vis desquels les interventions de la France sur le plan bilatéral seraient considérées, en raison même de ce classement, comme ne présentant pas le même niveau d'exigence.

2. Une nécessaire réévaluation des moyens

L'aide publique au développement joue un rôle essentiel, en particulier comme moyen de la structuration des institutions et des pratiques démocratiques dans le progrès de l'état de droit, comme dans l'aménagement du territoire et des infrastructures, ainsi que pour le fonctionnement et l'amélioration des services publics. Aides publiques et aides privées sont complémentaires et, pour une bonne part, ne se substituent pas l'une à l'autre.

Or, l'évolution de l'APD française appelle les observations suivantes :

- la France assure un effort de solidarité financière très significatif à l'égard des pays en développement. Cette aide représentait, en effet, en 1999, 26,226 milliards de francs à titre bilatéral, dont 4 milliards de francs pour les territoires d'Outre-mer, et 10,05 milliards de francs pour l'aide multilatérale. En pourcentage du PIB, la France se situe toujours au premier rang des pays du G7. Sur le plan multilatéral, elle est le 4ème bailleur de fonds des grands organismes de développement (Banque mondiale, FMI, Banques régionales de développement) et le 1er contributeur au Fonds européen de développement (FED) dédié aux soixante-dix-sept pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) ;
- cependant, **le montant de l'aide publique française n'a cessé de diminuer depuis 1995**. Il représente aujourd'hui 0,31 % du PNB, bien loin de l'objectif fixé par les Nations Unies (0,7 %) et la France risque d'être en 2001 dépassée par le Japon en pourcentage et par l'Allemagne en volume. **Une inversion de la tendance, qui trouverait son origine dans une loi de programmation pluriannuelle** ayant pour objectif le respect de l'engagement international de la France, **est aujourd'hui souhaitable**, si l'on ne

veut pas remettre en cause les objectifs et les secteurs d'influence que la récente réforme se proposait de conforter. En outre, il conviendra d'éviter à l'avenir que les crédits destinés à la zone de solidarité prioritaire puissent être utilisés pour répondre à d'autres urgences ;

- on assiste à un **glissement lent mais constant et sans doute durable de l'aide bilatérale vers l'aide multilatérale**, mieux à même par les moyens dont elle dispose de répondre aux situations d'urgence comme aux programmes à long terme. Dans cette perspective, la France, forte de sa longue expérience des pays du Sud, **doit contribuer à orienter mieux encore l'action des institutions multilatérales** vers plus de cohérence entre les programmes, notamment par le respect de la subsidiarité, et veiller à ce que la préoccupation du retour aux grands équilibres économiques n'occulte pas les réalités humaines et sociales du monde en développement. Si l'effort accompli par la France par le canal du budget de l'Union européenne et celui du FED est significatif, le Conseil économique et social estime qu'elle doit le poursuivre pour contribuer à la construction d'une politique européenne forte et efficace favorisant la solidarité internationale. Mais il estime en outre que la France serait certainement plus audible si elle réévaluait le montant de ses contributions volontaires aux organisations spécialisées des Nations Unies qui sont, à l'exception de celle au BIT, en diminution régulière depuis plusieurs années. Quoi qu'il en soit, la France ne doit en aucun cas sacrifier l'aide bilatérale à laquelle tiennent beaucoup ses partenaires notamment africains, où s'expriment le mieux ses savoir-faire et qui contribue en grande partie au « *décollage* » de nombreux pays membres de la ZSP et à leur accession progressive aux échanges mondiaux.

3. L'aide projet, associée à une culture de partenariat, doit être l'un des principaux vecteurs de la coopération française

Instrument privilégié d'intervention au sein de la ZSP, l'aide projet est attribuée sous forme de dons et de prêts pour la réalisation d'études, d'infrastructures ou d'actions en faveur du développement. Si les grandes orientations sectorielles et les modalités d'adaptation de l'aide bilatérale au degré de développement des pays concernés sont fixés par le CICID, la gestion de l'aide projet est confiée sur le terrain à l'AFD. L'efficacité de cet opérateur essentiel repose à la fois sur son rôle de bailleur de fonds – ses ressources provenant du budget à hauteur de 40 % et des emprunts qu'il est autorisé à contracter sur le marché financier -, sa capacité d'expertise et de suivi des projets sélectionnés en fonction de leurs mérites et sa réactivité dans le choix des outils appropriés : intervention directe, aide au secteur privé, participation à une aide multilatérale. L'AFD gère aussi bien les infrastructures économiques de base que les équipements d'éducation et de santé, le soutien à l'investissement productif, l'aide au secteur privé (par sa filiale PROPARCO) que les projets concernant l'environnement, la lutte contre la pauvreté en milieu rural ou la mise en place de systèmes financiers décentralisés.

Le Conseil économique et social estime que la France a défendu à juste titre au sein du Comité d'aide au développement de l'OCDE une politique de recours à une aide projet, elle-même inscrite dans un plan global cohérent, qu'elle privilégie par rapport à l'aide programme, dans la mesure où celle-ci se heurte effectivement souvent à deux écueils : l'inaptitude technique des pays à atteindre les objectifs du programme sous forme de réalisations concrètes, la dilution dans les procédures administratives.

Par ailleurs, la volonté de promouvoir les capacités d'action des pays bénéficiaires de l'aide s'est traduite par l'introduction d'un véritable partenariat dans l'identification, la conception et la mise en œuvre des projets de développement. **Le Conseil économique et social appuie pleinement cette démarche qui vise à établir avec chaque pays un « accord de partenariat et de développement »**, défini lui-même en étroite liaison avec les autorités locales et qui précise, dans un cadre pluriannuel et dans une logique contractuelle, les différents domaines d'action et les modalités de mise en œuvre et de suivi. Il reste qu'une telle contractualisation ne sera pleinement réalisée que lorsque les pays en développement auront atteint un niveau d'expertise suffisant pour leur permettre de cerner leur propre stratégie nationale de développement. Les politiques d'aide doivent prendre en considération et soutenir les démarches visant cet objectif.

4. La France doit jouer un rôle moteur au sein de la communauté internationale en faveur de l'annulation de la dette des pays les plus pauvres

L'endettement des pays en développement demeure un problème récurrent extrêmement lourd qui, en dehors de son impact sur l'économie, a une portée politique déterminante. Malgré la mise en œuvre dès 1982 de dispositifs de grande ampleur, la dette de certains PED a continué à s'alourdir au point d'être considérée comme un problème structurel : son remboursement prime trop souvent sur les besoins vitaux des populations et hypothèque toute perspective du développement. Il est donc nécessaire d'en réduire le poids sans pour autant décourager l'apport de nouveaux capitaux.

Le Conseil économique et social juge positives les initiatives prises par la France en la matière et souhaite qu'elles puissent être rapidement et pleinement menées à bien. En sa qualité de présidente du Club de Paris, l'action de la France a été déterminante dans la prise de décision relative à l'initiative pour les pays pauvres très endettés adoptée à Lyon en 1996 et améliorée à Cologne en juin 1999, la part de la dette publique susceptible d'être annulée atteignant théoriquement 90 %. Et pourtant, elle n'apparaît pas à la hauteur des enjeux et des difficultés des PED. Il s'agit en effet d'un processus à la fois contraignant, lent et aux effets limités. Les critères d'éligibilité semblent trop restrictifs et excluent certains pays très endettés. Certains choix apparaissent dictés davantage par des considérations politiques que par des critères objectifs. Quant à l'allégement effectif - 70 milliards de dollars pour un encours estimé entre 214 et 230 milliards de dollars, soit 30 à 35 % de réduction – il correspond à un effort qui, quoique important, reste bien inférieur aux 80 % de remise de dette annuelle annoncés à Lyon. Cependant, le Sommet du G 8 tenu à Okinawa

en juin 2000 a prévu la mise en œuvre très rapide de l'initiative PPTE pour vingt pays : l'allègement total de la dette pour les pays les plus endettés devrait représenter plus de 15 milliards de dollars.

Le Conseil économique et social demande la mise en œuvre urgente de l'ensemble de l'initiative PPTE en mettant en place les procédures (Fonds de développement, Fonds de contrepartie) et en favorisant la concertation et l'implication des acteurs non gouvernementaux garantissant que les ressources ainsi dégagées seront utilisées dans des programmes favorisant le développement durable.

Outre ces décisions, la France s'est engagée très récemment, à titre bilatéral, à annuler pour les pays pauvres très endettés, ses créances d'aide publique au développement et la totalité de ses créances commerciales, soit un montant de 7 milliards d'euros. Ces annulations interviendront dans le cadre d'un **« contrat de désendettement et de développement »** destiné à réaffecter les moyens de manœuvre budgétaires des pays concernés aux programmes de lutte contre la pauvreté et pour le développement durable. Cette initiative est d'autant plus intéressante que l'annulation des dettes se révèle souvent – comme on vient de le voir – un exercice difficile dans la mesure où elle exige au préalable l'adoption de réformes internes pour les pays bénéficiaires. **Il apparaît en tout cas indispensable que les efforts accomplis par la France pour l'allègement de la dette ne se traduisent pas par une réduction parallèle de l'aide projet** comme les derniers budgets de la coopération en ont malheureusement présenté quelques signes.

B - VALORISER LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE ET LA COOPÉRATION NON GOUVERNEMENTALE

La coopération internationale a été longtemps l'affaire exclusive des Etats. Mais, peu à peu, la montée en puissance des ONG et le rôle de plus en plus important joué par les organisations agricoles, artisanales, professionnelles ou syndicales et par l'ensemble des entreprises, ainsi que la mobilisation grandissante des collectivités locales dans les jumelages, en particulier les jumelages-coopération, ont affirmé l'importance de la coopération non gouvernementale, expression de l'engagement de la société civile française envers la société civile de chacun des PED. Loin de certaines réserves connues dans les premiers temps, la conviction aujourd'hui est que la coopération non gouvernementale fait partie intégrante de l'action internationale de la France. L'Etat se doit de la soutenir car elle complète et renforce son action, en particulier comme outil de promotion, de valorisation et de rayonnement de notre pays.

Bien qu'elles partagent souvent les mêmes valeurs et s'associent fréquemment dans des stratégies de développement, il convient de bien distinguer :

- la coopération décentralisée, coopération de droit public ;
- la coopération non gouvernementale d'initiative privée.

1. La coopération décentralisée

La coopération décentralisée, malgré son titre, ne provient pas d'un transfert des compétences de l'Etat, mais de l'initiative de collectivités locales considérant que le développement local justifie l'ouverture sur le monde et la mobilisation des acteurs locaux dans un projet international. Elle n'a cependant pris tout son essor qu'avec les lois de décentralisation, essor consacré par la loi du 6 février 1992 et celle du 4 février 1995 et qui s'amplifie toujours.

La coopération décentralisée trouve peut être le meilleur de ce qu'elle apporte dans le soutien aux mouvements de décentralisation et de processus de démocratisation dans les pays du Sud, à la formation des responsables et acteurs locaux, à la mobilisation des populations locales… et dans la qualité des relations inspirées des jumelages, qu'elle suscite et met en pratique au service du développement. Si la coopération décentralisée exploite naturellement les pôles d'excellence des collectivités locales, leur savoir-faire qui contribue au renforcement des collectivités partenaires, elle est aussi un puissant levier de coopération économique, sociale et culturelle par le rassemblement des initiatives des acteurs locaux français qu'elle soutient - tissu industriel et agricole, et particulièrement PME et artisanat, associations, établissements scolaires… - ce qui constitue simultanément un moyen d'intéressement éminent de la population française à la coopération internationale.

A cette fin, la coopération décentralisée a su se doter d'instruments d'intervention, notamment régionaux, souvent sur l'incitation des Conseils économiques et sociaux régionaux, et a mis en place des réseaux d'appui efficaces tels « Cités Unies-France », sans oublier l'action des associations d'élus, ainsi que des réseaux plus techniques (eau-habitat…etc…). Il importe que l'Etat, qui considère désormais la coopération décentralisée comme une priorité, ce que traduit en particulier le rôle de la Commission Nationale de la Coopération décentralisée, puisse lui apporter un appui de plus en plus efficace :

- par l'affinement de la législation visant à conforter les compétences en ce domaine des collectivités territoriales ;
- l'allègement des procédures administratives ;
- une plus grande importance donnée à l'information stratégique ;
- le développement des cofinancements, notamment dans le cadre des contrats de plan Etat/région qui ont aujourd'hui presque partout retenu un volet coopération ;
- une meilleure prise en compte de la coopération décentralisée dans ses propres interventions extérieures, en particulier en l'associant mieux encore aux commissions mixtes par le renforcement de l'articulation avec les « *groupes-pays de Cités Unies-France* » ;
- une coordination accrue entre l'ensemble des acteurs publics et privés français dans une même aire géographique.

Enfin, le Conseil économique et social tient à réaffirmer **l'intérêt de la place particulière que peuvent prendre les DOM-TOM dans la coopération décentralisée**, de par leur position géographique, leur histoire, leur situation économique et sociale, leur patrimoine et leur voisinage culturel. Leur pratique

démocratique de structuration et de participation de la vie locale, leur expérience dans le traitement des problèmes spécifiques de la région, le rôle qu'ils sont amenés à jouer dans le co-développement, font qu'ils constituent des acteurs originaux et particulièrement qualifiés qui mériteraient d'être mieux écoutés et mis en valeur, d'autant plus que la coopération décentralisée pourrait être autant pour eux un moyen de développement qu'un partenariat judicieux avec leurs voisins, dans tous les domaines.

2. La coopération non gouvernementale d'initiative privée

Le Haut Conseil de la Coopération internationale préconise une meilleure association de la société civile et du secteur privé à la politique de coopération. La vocation et la composition du Conseil économique et social l'amènent tout naturellement à être particulièrement attentif à cet aspect de la coopération française, qui concerne aussi bien les associations que les entreprises publiques ou privées, les organisations syndicales, les associations professionnelles et patronales, les chambres consulaires, les agriculteurs, les artisans, les professions libérales, l'économie sociale coopérative et mutualiste... Ces acteurs ont en commun bien des atouts liés à leur enracinement dans la vie économique et sociale comme à leurs compétences sectorielles et professionnelles, de même qu'à leur aptitude à valoriser la responsabilité de la population locale sur son propre développement, et leur apport incontestable à la défense et à la promotion de la francophonie par les partenariats qu'ils développent avec leurs homologues du Sud. Ces partenariats permettent, en outre, de garantir que l'aide va directement aux publics visés et de vérifier rapidement l'efficacité des programmes réalisés. C'est pourquoi le Conseil économique et social estime que les bilans et évaluations de la politique de coopération française devraient présenter, non seulement les résultats de la politique gouvernementale mais aussi ceux de la coopération décentralisée et ceux de la coopération non gouvernementale d'initiative privée. Par ailleurs, si les gouvernements successifs se sont déclarés favorables à une meilleure prise en considération de ces deux dimensions de la coopération française, des progrès sont encore à accomplir si l'on se rapporte au jugement du CAD de l'OCDE (mars 2000) relevant que le rôle des organisations non gouvernementales dans la gestion de l'aide publique française est plus faible que chez la plupart des autres membres du CAD.

Selon leur identité et leur vocation respective, l'ensemble de ces acteurs font porter prioritairement leurs interventions sur trois axes jugés essentiels :

- faire reposer le développement sur l'épanouissement du secteur privé et de la société civile locale, par une démarche d'autonomie et de valorisation des ressources et compétences locales ;
- apporter leur contribution, par le dialogue entre « *gens de même métier ou de mêmes responsabilités sociales* », à la construction et la consolidation des organisations et structures professionnelles, économiques, syndicales, associatives... comme interlocuteurs représentatifs auprès des pouvoirs publics ;
- organiser et soutenir la formation, notamment professionnelle, et échanger les savoir-faire.

Tous souhaitent que leur intervention soit mieux prise en considération par les pouvoirs publics, notamment par une meilleure association à l'élaboration de politiques de coopération concertées, des dispositifs de cofinancement plus accessibles et plus soutenus, une meilleure coordination des interventions publiques et privées sur un même territoire.

L'organisation paysanne maîtrisée par les acteurs locaux constitue le socle du développement durable. Les **organisations agricoles** conduisent une coopération qui refuse de subir par le haut la mondialisation de l'agriculture et les effets d'une économie dont la maîtrise échapperait à la responsabilité des agriculteurs. Elles offrent un partenariat fondé sur l'identité commune du métier, la connaissance et la réciprocité entre partenaires. Le secteur agricole demeurant pour la plupart des pays un secteur primordial pour le développement des PED, la coopération agricole vise, d'une manière générale, à accompagner le désengagement des Etats par le soutien aux organisations paysannes émergentes, devant conduire à une meilleure efficacité économique des filières.

Pour ce qui concerne les **entreprises**, l'OIE sur le plan international, le MEDEF, la CGPME et les Chambres de commerce et d'industrie estiment que l'action en faveur d'un essor de l'initiative privée doit être placée au cœur de la stratégie de coopération, si l'on veut accroître dans les pays du Sud les richesses produites, assurer une meilleure redistribution de celles-ci et créer des emplois. Les entreprises françaises y jouent un rôle important :

- par leur action directe d'opérateur économique et leur investissement direct dans les pays en développement, par exemple dans la participation à de grands projets industriels, la réponse aux appels d'offres dans le cadre de privatisations ou l'implantation de filiales ;
- par leur action d'aide au développement du tissu entrepreneurial des pays en développement, notamment par le rapprochement organisationnel avec les entreprises locales et les transferts de technologies ;
- par leur action de mécénat.

La participation active du secteur entrepreneurial dans le développement pour être démultipliée et renforcée, a besoin d'un bon environnement politique, juridique et financier dans un état de droit respectueux des normes internationales du travail. Elle serait favorisée par un cadre institutionnel favorable à la prise de risque et au développement de l'esprit entrepreneurial et à la promotion des instruments qui permettront de créer des pôles de croissance basés sur des initiatives privées locales. Il est en outre souhaitable que la politique gouvernementale, en concertation avec le monde des entreprises, soutienne, notamment au niveau des PME, le développement des partenariats, tels que le « *compagnonnage d'entreprises* », favorise le renforcement du secteur financier local et la mise en place de cadres juridiques et fiscaux stables. De plus, elle doit mettre en place les moyens d'intégration progressive des initiatives de l'économie informelle vers l'économie formelle et renforcer les entités régionales afin de parvenir à une taille suffisante pour la viabilité des marchés. Il y faudra simultanément un système efficace de garantie des financements, notamment par la création de fonds de garantie mieux adaptés que ceux existants

aux risques encourus et pour des investissements relativement peu élevés. Enfin, la coordination entre les différents intervenants du système national d'appui aux entreprises doit être mieux assurée, ainsi qu'avec les structures européennes et les institutions de Bretton Woods.

L'artisanat est au cœur de l'économie des pays en développement. Il est fondamental que la coopération le renforce, le structure et lui permette de se pérenniser, notamment à travers son organisation institutionnelle et la formation professionnelle qui doit être liée aux partenariats économiques. L'artisanat français développe, au travers des organisations qu'il a mises en place, notamment les chambres de métiers et leur assemblée permanente, une coopération « de métier à métier » conçue au bénéfice de tous les partenaires concernés. Elle contribue à l'internationalisation des entreprises artisanales françaises et tisse toutes sortes de liens entre les artisans français et ceux des PED. Le secteur regrette cependant de ne pouvoir, faute de moyens suffisants, répondre à l'ampleur des sollicitations pour former, structurer et mettre en réseaux le tissu artisanal de ces pays très demandeurs auprès des organisations françaises et dont l'effet retour serait très important pour notre pays.

Les professions libérales contribuent au développement en structurant et en professionnalisant les professions homologues des pays en développement en particulier par la formation, les transferts de technologie et de méthodologie... et souhaitent que la France soutienne une politique de reconnaissance des diplômes qui ait pour conséquence que leurs homologues se tournent moins vers les pays anglo-saxons. On ne peut que souligner ici le rôle que jouent les professions juridiques dans la construction du droit législatif et réglementaire des PED et le rôle humanitaire où s'illustrent depuis longtemps dans le monde les professions françaises de santé.

L'économie sociale coopérative et mutualiste est particulièrement adaptée aux principes et aux structures de l'organisation sociale des PED. C'est pourquoi leur préférence va au développement économique et social d'une région, autocentré sur les communautés urbaines et villageoises, par la mise en place d'instruments collectifs gérés par les populations. Par ailleurs, l'une des caractéristiques de l'économie sociale est son développement en réseaux. Cette notion fondamentale est créatrice de solidarité et de fédéralisme apportant des garanties importantes dans la pérennité des activités. C'est ainsi que l'économie sociale a développé par exemple des programmes de protection sociale mutualiste en matière de santé et de réseaux de mobilisation de l'épargne locale pour asseoir le développement des activités productives, abondés en outre par les initiatives de fonds de placement humanitaire qu'elle a créés. Afin que ces interventions soient amplifiées, il sera notamment souhaitable de soutenir dans les PED la formation initiale et continue à la gestion des entreprises à forme coopérative et mutuelle par la relance d'un réseau international universitaire d'enseignement et de formation à l'économie sociale. Les pratiques coopératives peuvent permettre à ces pays de :

- faire l'apprentissage de la démocratie (principe « *un homme/une voix* ») ;
- d'ancrer les productions dans les territoires et de préserver ainsi l'emploi et les savoir-faire locaux ;

- de s'organiser pour peser, dans le commerce international, par exemple dans le secteur agricole.

Les organisations syndicales inscrivent leur politique de coopération dans l'esprit qu'a exprimé le sommet du développement social de Copenhague et considèrent que si l'Etat de droit fait encore souvent défaut dans les PED, cela est particulièrement vrai s'agissant des relations au travail.

Leur action s'attache donc prioritairement à la structuration des organisations syndicales des PED, au renforcement des compétences des acteurs sociaux et l'instauration de mécanismes de dialogue social. Elles soulignent que des avancées ont été acquises dans le cadre de l'accord de Cotonou ACP/UE, le 23 juin 2000, en adoptant la participation des acteurs non étatiques y compris syndicaux dans tous les domaines prioritaires de coopération, et en affirmant les droits sociaux fondamentaux comme indissociables de tout effort de croissance et de développement économique. Toutefois, elles regrettent que très peu de progrès aient été accomplis, depuis le Sommet de Copenhague, dans les Institutions internationales. Elles agissent pour faire reconnaître et consolider leur droit d'expression et d'intervention dans la conception et les orientations des politiques de coopération bilatérales et multilatérales, aussi bien au niveau national qu'au niveau international par le rôle joué par des organisations telles la Confédération Internationale des Syndicats Libres et la Confédération Mondiale du Travail. Les nombreux programmes conduits nécessitent des moyens de plus en plus importants ; les moyens de co-financements sont jugés bien timides. La réforme des dispositifs français de la Coopération devra s'accompagner aussi d'une meilleure adaptation des cadres et des processus favorisant les partenariats publics/privés. Cela concerne particulièrement les organisations syndicales engagées dans le développement social, ainsi que dans la promotion des conventions fondamentales de l'OIT, la lutte contre les inégalités, le développement durable…

Les associations françaises de solidarité internationale ont pris une place croissante dans la coopération française et leur intervention est en augmentation constante, dans la mobilisation de l'opinion française comme dans de multiples initiatives économiques, éducatives, sociales, culturelles… concernant particulièrement l'organisation des sociétés civiles, le respect des droits humains, la lutte contre la pauvreté, par exemple. Très nombreuses, les ASI françaises sont généralement plus petites que leurs homologues étrangères, anglo-saxonnes en particulier (les cinq plus grandes ASI françaises sont ensemble plus petites que l'ONG britannique OXFAM). Certes, la taille n'est pas un critère pertinent de mesure de la qualité des interventions, mais l'accès aux financements internationaux et même européens dépend d'un seuil minimum de projets qui dépasse souvent les capacités de ces associations. C'est pourquoi il est essentiel que les pouvoirs publics français accompagnent l'effort de coordination et de restructuration entrepris par les ASI, pour leur permettre de mieux répondre à ces exigences, notamment en développant la pratique des co-financements en les destinant prioritairement à ces regroupements, et en soutenant davantage le mécénat populaire.

Des structures de dialogue et de coordination avec l'Etat permettent que soient organisées la consultation et la concertation avec les associations, mais

demandent encore à être améliorées pour faire évoluer les méthodes de travail entre l'Etat et les partenaires non gouvernementaux (co-financements, conventions d'objectifs, programmes prioritaires, pluri-annualisation…). Par ailleurs, un effort soutenu doit être accompli en matière de politique de formation et d'information des cadres des ASI ainsi que dans l'aide au fonctionnement qui doit accompagner les aides aux programmes. Récemment, l'inquiétude a grandi dans le milieu associatif devant une certaine remise en cause des crédits d'intervention, voire même de leur rôle. Il en va de même au niveau européen où les crédits aux ONG seraient en baisse d'un tiers et où la place et le rôle du Comité de liaison des ONG seraient aussi remis en cause. Il est souhaitable que cette situation soit rapidement régularisée au risque sinon de mettre en péril certaines ASI françaises, alors que celles-ci ont considérablement développé leur appui aux organisations locales du Sud particulièrement en faisant progresser le droit d'association, qu'elles se sont de plus en plus tournées vers le secteur urbain, qu'elles cherchent prioritairement à atteindre les plus pauvres et mènent, souvent en partenariat, notamment avec des entreprises, des actions dont l'efficacité est très reconnue.

Parmi les associations, il est, en outre, souhaitable d'attacher une attention particulière aux organisations de migrants dont le rôle dans le co-développement est de mieux en mieux reconnu. Il convient en outre de prendre en considération l'importance du rôle qu'elles jouent dans notre pays, comme facteur d'intégration et d'accès à la citoyenneté. Certes le concept de co-développement ne doit pas être considéré, en l'assimilant à l'aide-retour, comme un instrument de retour forcé. Il doit être un vecteur d'intégration en France si celle-ci est souhaitée, comme de solidarité avec le pays d'origine, dont le développement est la meilleure réponse aux causes d'émigration.

Enfin, le Conseil économique et social rappelle ses recommandations relatives aux communautés françaises à l'étranger, dont l'activité et le dynamisme peuvent constituer un soutien non négligeable à la mise en œuvre de la politique française d'aide et de coopération au développement.

C - METTRE EN ŒUVRE DES POLITIQUES MULTIDIMENSIONNELLES ET INTERACTIVES

Le placement de la lutte contre la pauvreté au premier rang des priorités de la coopération internationale n'aura d'effet positif que si l'on n'en fait pas un objet à part mais la ligne directrice d'une politique multidimensionnelle agissant sur la croissance par les politiques économiques, les politiques sociales, les politiques de redistribution, d'éducation, de santé … comme composantes des stratégies de développement. C'est l'approche de la lutte contre la pauvreté par le développement équilibré de l'économie, de la société et de ses institutions qui caractérise la politique européenne et particulièrement celle de la France. Elle demande la mobilisation de tous les acteurs, de manière cohérente et coordonnée, de l'Etat, des collectivités territoriales, du secteur privé et des organisations de la société civile française en partenariat avec leurs homologues des PED.

1. Dans un monde que n'épargnent ni les catastrophes naturelles, ni les conflits ouverts, l'aide humanitaire et l'aide d'urgence prennent une place grandissante.

Pour ce qui concerne la France, elles représentent selon les années de 4 à 8 % de l'aide publique au développement, auxquels il convient d'ajouter les crédits mobilisés par les collectivités locales, les organisations privées et l'apport de la générosité publique. Le Conseil économique et social se félicite que la France ait su mettre sur pied, de longue date, un service d'action humanitaire et des dispositifs de secours à l'initiative des collectivités territoriales et des organisations de la société civile, en particulier des ONG françaises qui sont à l'origine du développement de l'aide humanitaire et en ont illustré le concept et les interventions. Leurs équipes se signalent dans le monde entier par la qualité et la rapidité des interventions qu'elles sont appelées à mener pour pallier le dénuement ou la défaillance des acteurs locaux.

Certes, l'aide d'urgence humanitaire n'est pas une aide au développement stricto sensu. Mais, sans cette intervention dans des situations dramatiques, le développement ne pourrait être abordé. C'est pourquoi **le Conseil économique et social souhaite que soit abondé le Fonds d'urgence humanitaire (FUH)** dont les dotations se situent nettement au dessous de la masse critique telle qu'évaluée par le Service d'action humanitaire. Cela est d'autant plus nécessaire que, passées les phases critiques et avant la période de reconstruction, les populations sinistrées doivent pouvoir continuer à bénéficier d'une aide appropriée. **Il est nécessaire de réaliser le continuum urgence/réhabilitation/développement**.

Par ailleurs si, en période de paix, l'aide humanitaire et sanitaire de survie peut déployer ses efforts sans trop d'entraves ou de risques de récupération politique, les situations créées par les conflits armés peuvent amener à mettre en confrontation l'obligation d'assistance aux populations victimes et le droit (ou le devoir ?) d'ingérence. Si depuis une dizaine d'années le droit international a progressé par le droit d'ingérence de la communauté internationale sous l'égide de l'ONU, la reconnaissance d'un droit pénal international et la mise en place de tribunaux internationaux, le Conseil économique et social estime opportun que soit relancée la réflexion internationale visant à l'élaboration d'un mécanisme décisionnel international qui permettrait d'agir rapidement face à des situations tragiques et urgentes.

2. La consolidation de l'état de droit et l'enracinement de la démocratie sont une condition essentielle du développement durable

Il ne peut y avoir de développement sans un minimum de stabilité politique et de justice sociale interne, qu'incarnent des institutions démocratiques et des administrations efficaces susceptibles de garantir l'accès de la population aux services sociaux de base, d'assurer la sécurité publique et de favoriser l'essor du secteur privé. La France a été le premier Etat à avoir souligné le caractère incontournable de cette interaction. Elle développe de nombreuses coopérations pour la mise en place et le renforcement des structures publiques et la formation des responsables et des personnels pour conforter les institutions démocratiques, améliorer l'efficacité de la gestion publique, soutenir le développement des

systèmes judiciaires, assurer la sécurité des biens et des personnes. L'ensemble de ces actions concourt au renforcement de la légitimité du rôle des Etats qui sont le cadre de l'élaboration des choix démocratiques, dans leurs fonctions régaliennes et dans leur rôle fondamental de garants de l'intérêt général, ainsi que dans l'égal accès de la population aux services de base, par un bon équilibre entre l'Etat, le secteur public et le secteur privé.

Le Conseil économique et social estime que le Gouvernement français devrait **soutenir mieux encore le rôle que joue la coopération décentralisée** dans le progrès de la démocratie, par la création et le renforcement d'administrations locales déconcentrées et décentralisées, le développement des compétences des personnes, la mobilisation des ressources locales, l'appui aux stratégies de développement local, la gestion des services de proximité… Il en va de même du rôle que joue la société civile. Organiser la participation des populations et l'inclusion du plus grand nombre dans la citoyenneté, c'est contribuer à l'émergence des associations locales, des organisations syndicales, des organisations professionnelles, des groupements coopératifs…qui structurent le corps social. De très nombreux accords de partenariat sont ainsi passés entre les organisations françaises et leurs homologues qui participent même à des réseaux internationaux communs. Cette action très importante de la société civile mériterait d'être mieux valorisée et soutenue. En outre, le Conseil économique et social estime que la France devrait, chaque fois que cela est possible et lorsqu'ils n'existent pas encore, encourager la création dans les PED de Conseils économiques et sociaux ou d'institutions analogues permettant l'expression de la société civile organisée.

Nous l'avons dit plus haut, consolider l'état de droit, c'est aider à ce que les Etats partenaires puissent assumer clairement et pleinement leurs responsabilités politiques, notamment s'agissant de leurs choix de développement. C'est pourquoi le Conseil économique et social estime que les conditionnalités des aides au développement, si elles doivent être un moyen permettant le progrès démocratique et social, ne doivent pas être un préalable fixé unilatéralement. Toutefois, cette transformation en objectifs des conditions d'accession à l'aide ne peut être étendue aux principes de base de la bonne gouvernance sans la rigueur de gestion et la transparence qui permettent d'être raisonnablement assuré que les fonds de l'aide sont mobilisés conformément à leur destination. Dans cet esprit, le Conseil économique et social estime que la voie choisie par la France ***« de passer un contrat de démocratie avec les pays partenaires »*** correspond à cette volonté de dialogue entre gouvernements. Il souhaite cependant que ce partenariat puisse s'élargir aux acteurs non gouvernementaux et que soit recherchée la meilleure cohérence et une hiérarchie entre les conditionnalités souhaitées par les différents bailleurs de fonds.

Enfin, le Conseil économique et social estime opportun que la France contribue au développement de règles internationales, notamment en matière de respect des droits de l'homme individuels et sociaux et de règles environnementales, mais aussi de lutte contre la corruption à tous les niveaux, notamment au niveau international, en particulier contre les « *paradis fiscaux* » qui, par le blanchiment de l'argent, l'érosion fiscale et l'encouragement à l'évasion des capitaux gangrènent le développement de nombreux PED.

3. L'éducation et la culture constituent un enjeu majeur

Chacun en est convaincu, la promotion éducative et culturelle est un puissant levier du développement, de la cohésion sociale et de la paix. Aucun progrès n'est solide et durable s'il ne s'enracine dans la formation et la qualification des personnes, dans l'épanouissement et la valorisation des compétences. C'est pourquoi tous les acteurs de la coopération, publics comme privés, ainsi que les responsables des PED placent au premier rang de leurs priorités l'investissement dans les ressources humaines. Or, beaucoup reste à faire dans les pays relevant de la zone de solidarité prioritaire où l'analphabétisme frappe encore une partie de la population, en particulier les filles, pour assurer le respect du droit universel à la formation, renforcer la qualité de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire notamment grâce à une meilleure formation des enseignants, organiser une formation professionnelle adaptée à l'emploi, y compris informel, renforcer les capacités des universités existantes et programmer les nouvelles implantations nécessaires, mieux accueillir en France et en plus grand nombre les étudiants étrangers (123 000 actuellement), mieux appuyer les associations de solidarité internationale françaises dans leurs programmes d'alphabétisation, de réduction des inégalités entre villes et campagnes et d'accès des filles à l'éducation.

Le Conseil économique et social souhaite que l'accent puisse être particulièrement mis sur les aspects suivants :

- le Conseil économique et social rappelle qu'il a déjà et à plusieurs reprises souligné que les systèmes éducatifs demeuraient encore trop souvent une importation d'un modèle étranger, notamment celui de la France. Cela a des conséquences sur la qualité de l'enseignement du fait de l'inadaptation au contexte local des contenus de programmes, des matériels et manuels, de l'organisation des cycles d'études… **Il importe que les Etats assument pleinement la maîtrise de leurs politiques d'éducation**, en phase avec la culture vivante de la population et en résonance avec le milieu. La coopération française doit les soutenir dans cette orientation ;
- **l'investissement éducatif doit demeurer une priorité majeure de l'aide publique au développement**. Si l'on peut se féliciter qu'il figure à ce titre dans les contrats de désendettement/développement prévus, des mesures additionnelles dans le cadre de l'aide directe doivent être maintenues, d'autant plus que les effets de l'annulation de la dette ne semblent pas devoir rapidement se concrétiser ;
- parce que le développement de ces pays repose encore essentiellement sur celui de l'agriculture, du secteur des métiers et de l'artisanat, il est indispensable d'y mettre en place un enseignement secondaire et supérieur agricole ainsi qu'une filière de l'apprentissage par alternance adaptés et performants que les partenariats Nord-Sud noués par l'enseignement agricole français, les centres de formation d'apprentis, les organisations agricoles et artisanales ne sauraient suppléer, mais doivent préparer et soutenir ;

- sans que soit remise en cause la priorité donnée à l'éducation de base, dont il convient même d'accélérer l'universalisation si l'on entend respecter l'engagement de la communauté internationale, le Conseil économique et social souhaite que **l'enseignement secondaire** de même que **la formation initiale et continue** soient bien considérés comme un atout majeur du développement en associant aux différents programmes les organisations professionnelles. Il en va de même de l'organisation interne d'établissements universitaires dans les pays en développement. La coopération française peut notamment soutenir leur mise en réseau avec les Universités françaises, en particulier par l'utilisation des nouvelles technologies de communication et d'information, afin de favoriser le partage des formations, des recherches et des expérimentations. Il convient en outre que la coopération française puisse aider à ce que la qualité des formations permette les équivalences et la reconnaissance des qualifications, notamment dans le cadre européen. Enfin, le Conseil économique et social rappelle l'intérêt qu'il n'a cessé d'attacher à l'accueil en France des étudiants étrangers, qui est un des vecteurs du rayonnement de notre pays dans le monde et de la dynamisation de ses relations économiques et culturelles actuelles et pour l'avenir.

La mondialisation des échanges donne une importance nouvelle à la coopération culturelle. Elle devient un élément essentiel d'un nouveau type de développement centré sur l'homme et enraciné dans la culture locale. Face aux risques de déstructurations, elle doit être un facteur déterminant de la valorisation des expressions culturelles dans leur diversité et de la lutte permanente contre toute acculturation. Le Conseil économique et social se félicite de l'action conduite par la France pour faire respecter la **« diversité culturelle »**, enjeu de civilisation pour lequel elle doit plus que jamais inciter à la mobilisation, notamment dans le cadre de la francophonie, mais aussi au-delà, pour la défense des intérêts de toutes les cultures, en particulier celles du Sud. Le Conseil économique et social estime que cet engagement légitime une politique de coopération culturelle renforcée, dans la clarification de ses fondements et de ses finalités, en particulier s'agissant de l'avenir de la langue française en tant que vecteur de civilisation, la place et le rôle de la francophonie dans l'ensemble de nos relations culturelles, les priorités et les cibles qu'il conviendrait de privilégier aujourd'hui en matière d'échanges culturels, en exploitant mieux les technologies nouvelles de communication.

La coopération culturelle française dispose de relais très importants : le premier réseau d'établissements culturels (centres culturels et lycées français à l'étranger, Alliance française, missions archéologiques…) dont il convient de conserver, et même de renforcer les capacités d'intervention ; une offre télévisuelle et radiophonique qui réclame des efforts substantiels pour rivaliser avec les offres concurrentes… Au-delà, le Conseil économique et social considère que :

- **devrait être accentué le soutien à la création artistique des PED**, particulièrement africains - et à la promotion internationale de ces créations, à la sauvegarde, voire au sauvetage du patrimoine culturel

des PED, à la lutte contre le commerce illicite des biens culturels notamment en encourageant l'adhésion des Etats aux Conventions Internationales sur la propriété artistique et intellectuelle ;

- **devraient être mieux encouragés et soutenues toutes les initiatives de la coopération décentralisée et de la coopération non gouvernementale d'initiative privée** qui permettent le dialogue des cultures et favorisent ainsi la compréhension entre les peuples. Cette multitude d'échanges forme, pour une large part, la profondeur, la sensibilité et la qualité humaine du rayonnement de notre pays.

4. Rendre plus lisible la coopération scientifique et technique

Universités, grandes écoles et établissements de recherche qui agissent souvent en partenariat avec les établissements du Sud, existence de deux organismes (IRD et CIRAD) dédiés à la recherche dans et à propos de ces pays, bourses post-doctorat destinées à leurs étudiants sont autant d'éléments qui participent au dispositif de la coopération scientifique et technique. Cependant, face à une pénurie encore largement répandue, et en l'absence d'un inventaire rigoureux de l'offre et de la demande, ce dispositif, malgré la qualité incontestable des personnels, manque de lisibilité en raison d'une dispersion excessive des acteurs, d'un manque d'orientations stratégiques clairement définies et d'un éparpillement des moyens humains et financiers. Pour permettre l'émergence puis la coordination des communautés scientifiques dans les PED, des aménagements s'imposent qui, selon le Conseil économique et social, pourraient atteindre leur pleine efficacité en respectant les principes suivants :

- il faut s'engager dans un partenariat réel avec ces pays dans la **définition des objectifs et des programmes d'action**, même si ce partenariat est appelé à demeurer pour longtemps encore asymétrique. Ce partenariat doit associer et impliquer chercheurs - y compris les chercheurs du Sud immigrés au Nord - décideurs et utilisateurs économiques, car les orientations fixées à la recherche doivent être finalisées en considération des besoins locaux et pouvoir déboucher sur un certain niveau de maîtrise technologique, clé de la compétitivité économique. Dans l'immédiat, il reste cependant essentiel d'accentuer l'effort engagé en faveur des transferts de technologies de « *première génération* » qui sont encore loin, dans les pays aidés par la France, d'égaler le niveau qu'ils ont atteint dans certains pays émergents et qui leur ont permis de se doter d'une main-d'œuvre de cadres et de techniciens très qualifiés sur laquelle repose l'essor d'entreprises modernes, viables et compétitives ;
- l'hétérogénéité des niveaux de développement économique et des écarts qui s'ensuivent en termes de potentiel de recherche imposent la **mise en œuvre de stratégies différenciées, adaptées aux besoins et aux capacités des chercheurs des pays concernés et doivent privilégier, au moins dans un premier temps, une approche régionale** ;
- enfin, **il importe d'intensifier l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication**, peu

coûteuses en infrastructures et qui représentent un potentiel inestimable en matière de diffusion des savoirs, de connaissance des résultats de la recherche et de formation.

5. Se fixer des objectifs plus ambitieux pour la politique de santé

Face à une situation sanitaire qui demeure globalement mauvaise, la coopération française, en matière de santé publique, s'est fixé des objectifs pertinents :

- une amélioration des systèmes de santé qui passe par **une aide au recensement de la demande et de l'offre de santé**, à la planification du développement des structures hospitalières et des dispensaires, à la sensibilisation des populations aux nécessités de l'hygiène de base, de la vaccination et de la lutte contre les épidémies, à la formation des médecins et des agents de santé ;
- **une politique active du médicament** comportant des médicaments génériques de qualité et des traitements moins coûteux. A cet égard, on doit mettre l'accent sur la nécessité d'une orientation plus marquée vers davantage de « *flexibilité* » en matière de propriété intellectuelle pour favoriser l'accès des PED aux médicaments, par exemple par l'application du processus d'attribution de licences gratuites en cas d'urgence sanitaire, mais aussi par la réorientation de la recherche, notamment la recherche publique, vers les besoins de ces pays ;
- **une lutte renforcée contre les principales maladies transmissibles**, paludisme, tuberculose, sida, etc. impliquant comme indiqué ci-dessus une réorientation de la recherche sur les pathologies qui pèsent le plus durement sur la population des pays en développement, ainsi que la multiplication des programmes bilatéraux et multilatéraux auxquels la France participe, en matière d'information et d'éducation, de prévention, d'hygiène et d'offre de soins, dont les publics féminins sont les meilleurs vecteurs ;
- **la mise en place de systèmes de protection sociale**, en particulier avec les concours de la mutualité, couvrant les besoins fondamentaux en matière de santé et reposant sur des mécanismes de financement durable.

Le Conseil économique et social constate cependant que la France, qu'honore l'intervention d'ONG telles *« Médecins sans frontières »* récompensée pour son action par un prix Nobel, ne consacre au secteur de la santé qu'une part relativement modeste de l'aide publique (3,2 % contre 6 % en moyenne pour les autres membres du CAD de l'OCDE) et estime que **cette contribution devrait être relevée**.

Il souhaite par ailleurs que la France plaide, en concertation avec l'industrie pharmaceutique, avec force devant les institutions internationales en faveur d'une réorganisation des grands marchés pharmaceutiques tenant compte du niveau de vie des populations déshéritées.

6. Le développement économique : faciliter l'émergence d'économies équilibrées plus diversifiées et moins vulnérables

La politique française en faveur de l'amélioration du niveau de vie des populations repose sur la mise en place d'un environnement économique porté par la croissance que doit permettre un développement harmonieux de l'activité privée, des instances de régulation et des normes sociales. L'entreprise, sous toutes ses formes, constitue un élément majeur dans la transformation des PED. Pour atteindre cet objectif, l'ensemble des aides émanant de l'Etat, des collectivités décentralisées et de l'intervention du secteur privé doit concourir à l'établissement d'un tissu économique dense et solide, par une gestion maîtrisée des ressources naturelles dans le cadre d'un développement durable, permettant aux pays en développement de faire émerger une demande intérieure tout en s'insérant progressivement dans le marché mondial. Cet effort implique des actions déterminées et simultanées dans plusieurs directions :

- Créer un environnement favorable en développant des infrastructures et en assurant la sécurité des affaires.

Seules de bonnes politiques d'aménagement rural et urbain, avec la mise en place d'infrastructures de base en termes de transport, d'accès à l'énergie, d'électrification, d'irrigation, de télécommunications, mais aussi d'éducation et de santé, peuvent permettre d'élever la qualité de vie des populations et rendre possible dans tous les domaines un « *décollage* » qui se fait attendre. Dans le même but et avec le même degré d'urgence, il convient d'améliorer l'environnement de l'activité productive, des affaires et des échanges par un **renforcement accentué de l'état de droit** dans toutes ses composantes, nationales et locales, et par un renforcement de la lutte contre la corruption et le détournement des aides sans lequel on ne peut espérer un accroissement de la productivité interne et du flux d'investissements directs étrangers.

Par ailleurs, le Conseil économique et social souhaite que soit renforcée la dimension « *coopération* » dans les fonctions des ambassades et dans leur relation avec les acteurs de la société civile.

- Aider au développement des entreprises locales et encourager l'initiative privée d'origine extérieure

Il convient d'abord de soutenir une dynamique du développement rural. A cet égard, l'agriculture étant un secteur essentiel, constituant la principale source de revenus pour 80 % de la population, il faudrait favoriser la professionnalisation de ses métiers et de ses activités agricoles et para-agricoles, les regroupements coopératifs de producteurs et la diffusion de financements adaptés. L'essor de la croissance des PED reposant également sur la valorisation des ressources et compétences du tissu économique local, les très petites entreprises, très souvent du secteur « *informel* » qui assurent un nombre considérable d'emplois devraient être accompagnées. La stimulation de ce tissu entrepreneurial dépend essentiellement du partenariat interprofessionnel permettant d'assurer le conseil, l'information, le compagnonnage d'entreprises, en vue de la création, de l'extension ou de la restructuration d'entreprises, en particulier pour aider au passage au secteur « *formel* » dont les conditions doivent permettre la pérennité de l'entreprise et les droits sociaux des personnels.

Elle s'appuie également sur la mise en place de financements et de systèmes financiers adaptés aux besoins et qui vont de l'aide à la constitution de fonds propres garantissant une marge d'autonomie financière, la mobilisation coopérative de l'épargne locale et le montage de systèmes de micro-crédits permettant la création et le développement de micro-entreprises. Dans ce contexte, il importe que le secteur privé français, agricole, artisanal, industriel ou d'économie sociale, et les organisations dont il s'est doté soient clairement associés aux politiques publiques de développement afin qu'une meilleure articulation des initiatives puisse s'établir.

Il convient simultanément de favoriser l'investissement direct des entreprises françaises dans les PED, qui représente un facteur souvent déterminant pour le développement. Celui-ci pourrait être consolidé par des études de l'impact sur le pays et la population locale, voire des financements d'actions d'accompagnement pour en préserver les intérêts. Des dispositifs d'information et d'études de marché doivent être mis à leur disposition, notamment en améliorant l'interconnexion entre ceux existants, publics et privés, concernant les modes et les conditions de travail dans chaque pays. L'investissement des entreprises françaises dans les PED, qui peut contribuer au rayonnement économique non seulement des PED mais de la France elle-même par des taux de retour sur investissement intéressants, peut aussi être facteur d'une amélioration des droits de l'homme au travail, dans la ligne des recommandations de l'OCDE signées par la France, en visant à la fois la rentabilité commerciale et la satisfaction des besoins du plus grand nombre. Dans le même esprit, le soutien aux initiatives d'ONG comme de grandes marques pour un commerce « *équitable* » devrait s'appuyer sur une plus grande sensibilisation des consommateurs que devrait favoriser et soutenir les politiques publiques.

- Favoriser la diversification des productions et la restructuration des filières de marché

Il est impératif d'intensifier la diversification des activités productives des pays en développement, dont la base économique reste largement le secteur primaire et dont on sait la vulnérabilité aux fluctuations des cours des matières premières. A cet effet, il convient notamment d'aider ces pays à définir une politique agricole qui assure un juste équilibre entre productions vivrières prioritaires et cultures d'exportation. Mais, cette aide doit tendre également à la mise en place de véritables filières impliquant des regroupements de producteurs, la maîtrise des techniques commerciales, l'accès aux standards de qualité et le développement des échanges au sein des blocs régionaux dont les productions sont complémentaires et les économies interdépendantes.

Les mécanismes de stabilisation des cours des matières premières, agricoles ou industrielles, qui avaient été mis en place notamment dans le cadre des conventions ACP ont été démantelés pour la plupart. Or, l'effondrement des cours de certaines denrées qui constituent souvent la principale source de devises à l'exportation des PED, notamment africains, et l'existence de certains prêteurs plus soucieux de leurs intérêts que ceux des PED emprunteurs ont profondément perturbé leurs équilibres économiques et sociaux, et sont la principale cause de leur endettement excessif. A contrario, le soutien apporté par l'Union

européenne au sucre ACP est une des raisons du décollage réussi de l'Ile Maurice.

L'argument selon lequel de tels mécanismes créeraient des rentes de situation et perturberaient les échanges mondiaux, n'est pas convaincant dans la mesure où la stabilisation des cours des principales denrées d'exportation des PED s'inscrirait dans un plan à long terme, élaboré en partenariat, de développement et de diversification de leurs économies, en liaison avec l'allègement de leur dette. La CNUCED a d'ailleurs l'intention de consacrer son prochain rapport annuel sur les PMA, à cette question, afin de contribuer à une meilleure prise en compte de cette donnée fondamentale pour le développement d'économies fragiles.

Le Conseil économique et social soutient fermement cette approche, et demande qu'elle fasse également l'objet d'un examen approfondi au sein des instances communautaires débouchant sur la mise en place efficace des dispositifs prévus par l'Accord de Cotonou.

- Investir dans les compétences humaines

Au moins autant que les ressources financières, les pays en développement souffrent d'un déficit de ressources humaines qualifiées ; la nécessité de mieux former pour mieux produire et mieux vendre est ressentie comme un enjeu primordial par l'ensemble de leurs dirigeants. Outre la formation de base, la coopération doit donc mettre l'accent sur la formation professionnelle, en diversifiant les programmes et en les adaptant aux besoins exprimés sur place par les différents acteurs économiques.

- La promotion de la femme : une obligation morale pour tous les pays et une clé du développement

En moins d'une décennie, du Caire (1994) à Genève (juin 2000) en passant par Copenhague (mars 1995) et Pékin (octobre 1995), plusieurs Sommets des Nations Unies ont mis l'accent sur la nécessité de mettre un terme aux discriminations qui frappent les femmes devant le droit à la santé, à l'éducation, à l'emploi, au respect de leur dignité humaine, et rappelé que des progrès combinés dans ces différents domaines ont des résultats manifestes sur le progrès de l'ensemble de la société, en particulier sur la situation sanitaire et la production alimentaire et permettraient de réduire la mortalité aussi bien que la croissance démographique.

Pourtant, d'un Sommet à l'autre, la litanie des regrets se répète. Si 163 pays ont ratifié la convention des Nations Unies relative à l'élimination de toutes les discriminations à l'encontre les femmes, le statut de celles-ci tarde à s'améliorer. Dans les pays en développement, elles assurent 60 % de la production économique mais ne possèdent qu'1 % des terres et si la population des femmes au travail ne cesse de croître, elles constituent 65 à 90 % de la main d'œuvre à temps partiel dans le monde. Enfin, elles demeurent partout les premières victimes de la pauvreté et la plupart du temps de la misère : 70 % du 1,3 milliards de personnes vivant dans la misère.

Face à cette situation, le Conseil économique et social recommande que :

- la France apporte une aide institutionnelle spécifique aux pays partenaires en vue de leur permettre de se doter **d'outils d'analyse et**

d'indicateurs statistiques tenant compte du facteur sexe, aux fins de mesurer avec exactitude la place et le rôle des femmes dans la vie économique et sociale ;

- les projets arrêtés dans le cadre d'accords de coopération **intègrent tous les aspects relatifs aux progrès de l'égalité entre hommes et femmes** et à la suppression des barrières, de quelque nature que ce soit, qu'elles rencontrent encore dans l'accès aux droits civils, économiques et sociaux. Pour faciliter cette intégration, il serait naturel que la représentativité des femmes (notamment des représentantes d'organisations d'immigrés en France) soit assurée dans l'élaboration de projets comme dans l'évaluation périodique des progrès accomplis.

III - PRÉSERVER L'ORIGINALITÉ DU MODÈLE EUROPÉEN DANS LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

L'Union européenne et ses Etats membres fournissent environ 55 % de l'aide publique au développement dans le monde, dont plus des 2/3 sous forme de dons ; la Communauté gère directement plus de 10 % de l'APD mondiale. C'est dire l'envergure de la politique européenne de coopération au développement qui constitue, avec la politique commerciale et la dimension politique, l'une des trois composantes de l'action extérieure de l'Union européenne.

La convention Union européenne/ACP reste l'instrument phare et le symbole de cette politique, qui se distingue fondamentalement des autres formes d'aide internationale par la mise en œuvre de concepts clés dont l'Europe et la France ont tout intérêt à préserver les spécificités, dans le contexte de la mondialisation :

- un véritable partenariat entre bailleurs de fonds et pays aidés ;
- un dialogue permanent sur les politiques de développement et de partenariat, avec une authentique négociation du contenu de la convention ;
- un lien établi entre aide et commerce ;
- la prévisibilité des ressources de l'aide.

Le nouvel accord conclu pour 20 ans compte 92 pays partenaires et s'inscrit dans une révision fondamentale sur deux aspects essentiels : le passage progressif de son volet commercial d'un régime préférentiel à un régime de libre-échange et une régionalisation du processus par le biais d'accords de partenariat économique régionaux. Il implique donc pour les pays ACP un gros effort d'ajustement et de mise à niveau pour se préparer aux futures zones de libre-échange des accords régionalisés. La France doit veiller, tant au sein de l'Union européenne que dans le cadre de sa propre politique, à ce que toute **l'aide nécessaire leur soit à cette fin apportée** pour qu'ils puissent mettre leurs économies et entreprises à niveau et construisent ou renforcent de solides entités régionales, capables de négocier des accords viables et pérennes avec l'Union européenne. Cela implique aussi que l'Union européenne et les pays ACP contribuent ensemble, au sein de l'OMC, **à modifier celles de ses règles qui ne**

sont pas suffisamment adaptées, comme on l'a vu à Seattle, à la situation et aux possibilités d'évolution des pays en développement, en particulier en matière d'asymétrie des relations et obligations commerciales entre pays développés et pays en développement.

La France doit veiller à ce que **l'ensemble ACP/Union européenne continue à fonctionner dans l'esprit de partenariat** qui est le sien depuis l'origine et à maintenir et promouvoir, face à certains risques de banalisation sur le plan international, un modèle de coopération original plébiscité par les PED ACP. La France devrait en particulier veiller à ce que l'Union européenne et l'ensemble qu'elle forme avec les ACP recherchent et expriment le plus possible des positions communes dans les forums et institutions internationales pour y conforter leurs propositions, positions et influence. Il importe en outre que, pour ce qui la concerne, l'Union européenne renforce sa coopération politique lui permettant de parler d'une seule voix dans le cadre international.

L'Union européenne a, ces dernières années, diversifié sa politique d'aide au développement vers l'Europe de l'Est, les pays méditerranéens, les Balkans, l'Amérique latine et l'Asie. Elle a aussi accru très sensiblement ses apports à l'aide alimentaire et aux aides humanitaires d'urgence. Cette nécessaire diversification de l'intervention européenne doit conduire à renforcer l'exigence d'une stratégie globale aux objectifs clairs pour éviter les risques de dilution. A cet égard, **la politique européenne devrait mieux encore s'appuyer sur l'expérience historique et les liens spécifiques** que ses Etats membres ont tissés avec différentes régions du monde. A ce propos, si l'on peut se féliciter de la création d'une agence européenne de développement, qui était notamment demandée par les organisations patronales françaises, on peut simultanément souhaiter avec le « *rapport Tavernier* » que l'Union européenne délègue contractuellement partie de ses interventions aux Agences Nationales de développement des pays membres au lieu de s'en remettre principalement aux instruments internationaux.

La France devrait enfin soutenir et proposer toute initiative susceptible d'améliorer l'efficacité et l'impact de la politique de coopération européenne. Cela vise d'abord les questions de complémentarité avec les interventions des Etats membres, mais aussi la coordination et la cohérence entre les différentes politiques européennes, afin que la coopération ne souffre pas d'objectifs et d'interventions contradictoires. A ce titre, le Conseil économique et social estime, comme le Parlement européen, que la Commission devrait être invitée à **publier un rapport annuel sur la cohérence des politiques de l'Union avec la politique de coopération**. Il estime aussi que doivent s'exercer pleinement les **compétences du Parlement européen** par rapport à la politique de coopération. Cela pose la question de la budgétisation du Fonds européen de développement qui, selon notre assemblée, doit être abordée avec prudence afin de ne pas prendre le risque d'en alourdir davantage le fonctionnement. Cependant, **améliorer l'efficacité du fonctionnement communautaire** vise aussi l'exigence d'une réforme approfondie de l'organisation des services, le renforcement des effectifs, la simplification des organigrammes et l'amélioration des systèmes d'évaluation, et peut être surtout un allègement radical des procédures dont la lourdeur et la complexité actuelles entravent

considérablement la réalisation des programmes et mettent en cause la crédibilité même de l'Union européenne. On peut considérer à cet égard que les récentes dispositions prises par la Commission européenne vont dans le bon sens et doivent être accélérées et amplifiées.

Le Conseil économique et social suggère que cette réforme soit complétée par la création dans chaque pays bénéficiaire d'une instance officielle de coordination de l'aide multilatérale et bilatérale (publique et privée, y compris celle provenant de la coopération décentralisée) qui serait présidée par l'ambassadeur de l'Etat membre exerçant la présidence de l'Union et dont le secrétariat serait assuré par la délégation de la Commission européenne.

IV - PRENDRE EN COMPTE LES PRÉOCCUPATIONS DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT DANS LA RÉGULATION DES RELATIONS INTERNATIONALES

L'interdépendance entre les hommes, les sociétés et les espaces qu'implique la mondialisation, si elle peut apporter à l'ensemble des pays les chances d'un développement accru, introduit également des risques de marginalisation des plus faibles et d'accentuation des déséquilibres entre le Nord et le Sud.

En outre, les décennies à venir risquent d'être difficiles pour la planète, ne serait-ce qu'en raison de l'expansion de la population mondiale et de ses conséquences sur l'exploitation des ressources naturelles, l'utilisation des sols, l'urbanisation… et du fait de l'essor accéléré des technologies nouvelles qui risquent, si tout n'est pas entrepris pour les mieux partager, de tenir un peu plus à l'écart du jeu mondial les pays les plus pauvres.

L'apparition de ces nouveaux défis, d'une complexité croissante, ne pourront pas à l'évidence être résolus à l'échelle d'un Etat, ou même au niveau intergouvernemental car il s'agit de préserver les biens publics tels que l'accès à la santé, à l'eau, à la suffisance et l'indépendance alimentaire, à l'énergie, au logement, à l'éducation, à une croissance respectant le principe de précaution en matière d'exploitation des écosystèmes et la biodiversité.

Le problème toutefois est que les institutions internationales, construites selon le principe de spécialité, sont loin d'avoir atteint un degré d'intégration comparable à celui des nations. D'où la nécessité de réformer à la fois leurs structures, leurs attributions et leur mode de fonctionnement pour leur permettre de prendre en compte les préoccupations de l'ensemble des Etats comme de la société civile internationale émergente, de coordonner et rendre cohérentes entre elles leurs interventions, d'en créer s'il le faut de nouvelles, par exemple s'agissant de l'environnement, pour mieux conjuguer, par la régulation, efficacité économique et promotion sociale et culturelle et ainsi permettre le développement humain.

Pour ce qui est des pays en développement, un tel objectif implique qu'ils soient pleinement intégrés en co-responsabilité dans le fonctionnement international comme dans les échanges mondiaux, et pour ce faire d'en assurer les conditions en veillant à mieux prendre en compte la dimension sociale et leurs intérêts spécifiques dans les politiques économiques, de financer le

développement en luttant contre l'instabilité financière et en allégeant réellement la dette. Une telle démarche suppose une véritable coopération entre les organisations internationales et un rôle actif de la France en tant qu'acteur majeur au sein de ces institutions.

A - MIEUX INTÉGRER LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT DANS LES ÉCHANGES MONDIAUX

Une des raisons de l'échec de la Conférence ministérielle de Seattle et du lancement d'un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales a été l'opposition des pays en développement. Après quatre ans de mise en œuvre des accords de Marrakech, ces pays ont considéré qu'ils n'avaient pas été suffisamment associés aux négociations et qu'ils n'avaient pas obtenu de réelles contreparties aux engagements qu'eux-mêmes avaient souscrits, qu'il s'agisse de propriété intellectuelle, d'échanges agricoles ou de moyens pour utiliser pleinement les possibilités de l'OMC. Même si toute la responsabilité ne peut en être attribuée à l'OMC, cette situation a contribué à l'aggravation de l'écart entre pays du Nord et du Sud.

Alors qu'un nouveau cycle de négociations devrait s'ouvrir en 2001, il est donc indispensable de prendre un certain nombre de mesures, déjà préconisés dans l'avis sur *« les enjeux des négociations commerciales multilatérales du Millénaire »* présenté par M. Jean-Claude Pasty, le 24 novembre 1999, pour mieux intégrer les pays en développement dans le système commercial multilatéral.

Il est souhaitable notamment de :

- **dresser un bilan de la mise en œuvre des accords de Marrakech**, faisant ressortir la manière dont l'ensemble des partenaires se sont acquittés des obligations auxquelles ils avaient souscrit ;
- **renforcer l'infrastructure institutionnelle nationale des pays candidats** : un effort conséquent doit être fait pour dispenser les formations nécessaires, améliorer les dispositifs internes, faciliter le rassemblement, la coordination et la gestion de l'information. L'aide technique ainsi apportée aux PED doit leur permettre d'être pleinement associés au fonctionnement de l'OMC, mais aussi de mieux tirer parti des dispositions de l'OMC pour améliorer leur offre commerciale ;
- **aider les PED à se regrouper en ensembles régionaux** afin, d'une part, de disposer d'une représentation commune au secrétariat de l'OMC, d'autre part de conjuguer leurs stratégies, d'organiser leurs marchés et leurs moyens pour accroître, plus généralement, leur influence au sein des instances internationales ;
- **approfondir le dialogue avec les PED dans le domaine agricole et alimentaire**, sur les bases d'objectifs communs en matière de recherche d'indépendance alimentaire, de sécurité complémentaire d'approvisionnement et de régulation des marchés agricoles mondiaux, tout en veillant à une utilisation des ressources agricoles

plus respectueuse de l'environnement et plus soucieuse de la préservation de la biodiversité.

De la même façon, en matière de propriété intellectuelle, il conviendrait de **favoriser la protection des ressources biologiques et des savoirs traditionnels**, d'aménager le droit des brevets en faveur d'une diffusion équitable des médicaments jugés essentiels par l'Organisation mondiale de la santé.

En outre, l'intégration des PMA dans la croissance du commerce international pourrait être facilitée, notamment à travers un appui technique pour adapter leurs outils de production aux contraintes sanitaires et environnementales et par une ouverture du marché communautaire cohérente avec les politiques conduites à l'égard des pays en développement et plus particulièrement des pays ACP.

Enfin, à l'évidence, l'OMC ne peut, en raison de sa spécificité, relever seule l'ensemble des défis de la mondialisation, **ses interventions doivent être mises en cohérence avec celles d'autres institutions** et notamment l'OIT, dans la mesure où le développement des échanges doit servir le progrès social.

B - PRENDRE EN COMPTE LA DIMENSION SOCIALE

L'interaction entre progrès économique et progrès social représente un concept neuf pour nombre de pays en développement, préoccupés en priorité par leur croissance économique que ne saurait entraver le respect de normes sociales considérées comme un instrument du protectionnisme occidental. Or, si, comme l'affirme le Président de la Banque mondiale : « *sans progrès social, il n'y a pas de développement satisfaisant* » , **les politiques menées par les organisations internationales doivent intégrer explicitement le développement social**. Pour cela, il serait indispensable que la relation entre l'application de ces normes et le développement des échanges fasse l'objet d'une **concertation permanente entre l'OIT et l'OMC**, comme l'a prévu la Conférence ministérielle de Singapour et comme l'a déjà recommandé précédemment le Conseil économique et social.

Dans ces conditions :

- lorsqu'ils sont amenés à intervenir en vue de permettre à des pays en développement de surmonter des crises économiques aiguës, **le FMI et la Banque mondiale doivent prendre les dispositions nécessaires pour maintenir, voire même, dans les situations temporaires difficiles, améliorer les services sociaux de base**, par exemple en freinant la hausse des prix des produits de première nécessité de manière à maintenir le pouvoir d'achat des revenus minimum ;
- **l'accès universel à l'instruction, à la formation professionnelle et aux soins** de santé doit demeurer la priorité de l'aide publique au développement, dont le montant doit être accru au bénéfice notamment des pays les moins avancés ;
- la libre circulation internationale des capitaux est essentielle pour le développement des pays du Sud et la modernisation des pays en

transition. Mais, la maîtrise des flux doit être mieux assurée et, d'autre part, il apparaît indispensable de fixer rapidement les règles permettant d'**éviter que des ressources prévues pour le développement ne se trouvent détournées**.

Parallèlement à ces orientations des politiques économiques, il convient de **veiller à l'usage des pratiques démocratiques et au respect des normes sociales, y compris dans les zones franches**.

Au cours des dernières années, l'OIT a redoublé d'efforts pour faire adopter des conventions internationales relatives aux droits fondamentaux des travailleurs et portant aussi bien sur la reconnaissance du droit syndical et du droit à la négociation collective que sur l'élimination de toutes les formes de travail forcé et obligatoire des adultes comme des pires formes d'exploitation des enfants ou les discriminations que facilite l'existence d'un secteur informel souvent prépondérant.

Ce travail était d'autant plus important que l'intensification de la concurrence internationale met désormais en présence des pays qui diffèrent considérablement en ce qui concerne le niveau de développement et d'emploi, les conditions de travail et les relations professionnelles. Il est toujours tentant pour certains pays d'asseoir leur compétitivité de court terme sur ce différentiel de traitement. Dans le même temps, on assiste de plus en plus et fort heureusement à la mise en place de systèmes politiques démocratiques et pluralistes favorisant une participation et un contrôle accru des citoyens au travers des corps intermédiaires, notamment d'organisations syndicales et d'associations. La coopération française doit favoriser cette évolution, car elle constitue le facteur majeur pour le respect des droits individuels et collectifs. Un autre phénomène important que la France se doit de **soutenir** est **le rapprochement dans leur travail du système des Nations Unies et celui de Bretton Woods**, et une meilleure association aux travaux du secteur privé et de la société civile.

Les conditions se confirment donc qui permettent d'estimer qu'il est temps d'accélérer, avec des espoirs réels de réussite, les dispositions pour parvenir **non seulement à la ratification de l'ensemble des conventions fondamentales mais également à leur application par tous les Etats membres de l'OIT**, dans une démarche négociée entre l'Etat et les forces sociales et dans le strict respect de l'objectif de ces textes. Le suivi des textes adoptés est donc essentiel et, à cet égard, si l'incitation est toujours préférable, la coercition peut devenir nécessaire en cas de violations flagrantes des droits de l'homme. On peut citer ici le précédent important qui a été introduit par la Résolution prise le 14 juin 2000 par la Conférence internationale du travail à l'encontre de la Birmanie.

Dans le même esprit, **les politiques de coopération doivent tendre à promouvoir l'Etat de droit et la justice sociale** dans les pays en développement. Quels que soient les consensus onusiens, les meilleurs principes peuvent rester lettre morte si, pour les mettre en œuvre, les réformes appropriées ne sont pas entreprises et poursuivies dans la durée. Ainsi, l'obligation du respect des conventions fondamentales devrait s'imposer partout aux firmes internationales par le biais des Etats dans lesquels elles s'installent.

Il faut souligner que l'intense travail de clarification, d'approfondissement et de concertation mené depuis quelques années au sein des organisations internationales, comme au niveau de chaque pays, finit par porter ses fruits. Il n'est guère aujourd'hui d'accord de coopération qui ne comporte un volet politique et social beaucoup plus efficace que les « *clauses sociales* » qui accompagnaient naguère certains accords commerciaux et qui relevaient davantage de la déclaration d'intention que de l'engagement juridique et moral.

Mais ces efforts ne seront pleinement productifs que dans la mesure où ils ne seront pas contrariés par d'autres politiques aux conséquences négatives sur le plan social. Il en est ainsi des crises financières dont l'impact a été beaucoup plus important sur les pays en développement que sur les pays industrialisés, moins vulnérables.

C - STABILISER LA SPHÈRE FINANCIÈRE

Les effets des crises financières asiatique ou latino-américaine ont été ravageurs, aussi bien sur le plan économique que sur le plan social et humain. Si la chute du PIB a atteint de 8 à 15 % en Asie du Sud-Est, le coût social a été particulièrement lourd : chômage massif, baisse des salaires pouvant aller jusqu'à 25%...

La crise asiatique, en mettant en lumière les faiblesses de la régulation mondiale dans le domaine financier, a relancé le débat sur le contrôle des mouvements de capitaux et sur la réforme du système monétaire international.

Si l'efficacité de la taxe Tobin pose des questions dans la mesure où elle aurait des effets limités et serait à elle seule impuissante face à des entrées massives et des retraits précipités de capitaux à court terme, si le contrôle des changes ne peut constituer une parade que sur le court terme du fait qu'à plus longue échéance il est contourné, en revanche **une régulation politique forte qui remédierait au niveau des causes et non des symptômes des crises, apparaît indispensable**.

Une telle approche implique une **extension des compétences du FMI**, d'ailleurs demandée par la France dès septembre 1997. Celui-ci se verrait confier **une mission générale de surveillance des mouvements de capitaux**. Il encouragerait en priorité l'ouverture aux capitaux à long terme, plus stables et facteurs d'accélération de la croissance économique et amènerait les pays en développement à mettre en place un système prudentiel moderne, apte à assurer la stabilité financière, y compris en cas de choc externe.

Le Conseil économique et social approuve les douze propositions formulées par notre pays en septembre 1998 pour bâtir un nouveau système monétaire et financier international et notamment la **mise en place d'un véritable gouvernement politique du FMI**, le développement d'un dialogue avec les pays en développement, l'amélioration de la solidité et de la transparence du système financier international. Il n'en constate pas moins que le Comité monétaire et financier international demeure consultatif et que les pays en développement ne sont pas réellement impliqués, même si le G20 a ouvert la voie au dialogue.

Sa création n'a pas pour autant permis d'établir les bases d'une véritable gouvernance mondiale, seule à même de pouvoir gérer les problèmes que génère une économie globalisée. Il faut prendre en considération **la montée en puissance des pays non OCDE et créer un vrai Conseil politique**, sorte d'exécutif qui aurait le pouvoir de remplir le mandat du FMI. C'est aussi l'une des raisons pour lesquelles le Conseil économique et social confirme la recommandation qu'il a précédemment exprimée de la **création d'un Conseil de sécurité économique et sociale**, situé au même niveau que le Conseil de sécurité des Nations Unies, et dont l'idée a aussi été récemment avancée à l'Assemblée nationale.

V - CONFORTER ET PROMOUVOIR LES PROPOSITIONS DE LA FRANCE POUR LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

A - L'ÉVALUATION DES POLITIQUES CONDUITES EST INDISPENSABLE À LEUR APPRÉCIATION PAR TOUS LES ACTEURS CONCERNÉS

Au niveau gouvernemental, l'évaluation de l'efficacité de l'aide au développement est l'une des responsabilités majeures du CICID et du groupe de travail interministériel qu'il a constitué à cet effet. La composition et les compétences attribuées au Haut Conseil de la Coopération internationale, dans son rôle d'analyse, d'avis et de recommandations au Gouvernement, peut faire de cette instance une pièce maîtresse de l'évaluation de l'ensemble de la coopération française. Par ailleurs, le Comité d'aide au développement de l'OCDE évalue les politiques de coopération menées par les pays donateurs, sans entrer en profondeur, du moins jusqu'ici, dans l'examen des succès et des échecs enregistrés. Cependant, ce qui est le plus en question aujourd'hui, c'est moins l'existence des dispositifs d'évaluation que ce qui est mesuré et l'exploitation que l'on fait des résultats.

Pour sa part, le Conseil économique et social souhaite qu'un souffle nouveau soit donné à cette dimension du développement. L'évaluation des politiques publiques fait d'ailleurs partie de ses missions et il n'est pas d'avis ou de rapport émanant de cette assemblée qui ne repose sur une analyse évaluative de la situation du secteur d'activité considéré et son évolution. En outre, s'agissant de la politique de coopération, le Conseil économique et social français a la grande chance d'animer l'Association des Conseils économiques et sociaux et organismes analogues qui se sont multipliés un peu partout dans le monde, notamment dans les PED. Il paraîtrait donc judicieux que, complémentairement au rôle joué par des instances citées ci-dessus, **le Conseil économique et social participe au dispositif d'évaluation, de suivi et de prospective** concernant la contribution de la France au progrès des pays en développement.

B - AMÉLIORER LE DÉBAT PUBLIC

Même si l'on doit souligner les progrès initiés par la réforme décidée en 1998, la ligne politique de la coopération française semble devoir être mieux encore éclairée par des orientations précises et cohérentes, que ne percutent pas des stratégies contradictoires, dont les priorités soient affichées et correspondent

à la mise en œuvre, dans la durée, des moyens permettant d'atteindre les objectifs politiquement fixés. C'est une condition essentielle de son appropriation par la population, que complèterait le soutien appuyé aux initiatives de sensibilisation et d'information du public, comme d'éducation des jeunes au développement, les campagnes pour la solidarité internationale et contre le racisme, les échanges entre jeunes français et jeunes des PED. Dans ce cadre, **le rôle du Parlement**, enfin sollicité par l'instauration d'un débat parlementaire annuel, (en dehors de la discussion du projet de loi de finances) **doit être éminemment renforcé** sur l'ensemble de l'orientation et de la réalisation de la politique de coopération de la France, ainsi que sur le suivi que la France accorde aux Conventions internationales qu'elle signe, en particulier s'agissant du développement durable, de la lutte contre la pauvreté et pour le progrès humain. Il semblerait pertinent que le processus qui a été engagé permette de progresser dans la voie d'un **projet de loi d'orientation** qui permettrait de cadrer à la fois les orientations et les échéances de réalisation que préciserait la programmation.

L'exercice de la responsabilité politique sera facilité d'autant plus que sera stimulée la recherche française sur le développement afin d'affirmer un courant de pensée et de réflexion conjuguant les apports de la France et ceux des PED. **La France doit être davantage présente dans les débats engagés** pour un nouveau modèle de développement. Les dernières années ont été plutôt dominées, notamment dans le jeu des institutions multilatérales, par une pensée économique inspirée par les modèles anglo-saxons. La France a l'occasion aujourd'hui de promouvoir la nécessité de l'équilibre entre la responsabilité de l'Etat, le rôle du secteur public et celui du secteur privé, qui est une des marques originales de la conception française de l'organisation de la société, et rejoint l'aspiration grandissante dans le monde à la garantie des biens communs collectifs.

Cette « *réconciliation* » du marché et de l'Etat, la volonté de situer le processus économique dans une longue durée, notion à laquelle se rattache celle du développement durable, le caractère politique attribué à l'économie, le sens qui lui est donné au service du progrès humain, le rôle des institutions dans la régulation du développement économique et social font partie des fondements de la conception française.

C'est pourquoi il importe que :

- **la recherche française sur le développement dispose des moyens humains, financiers et matériels de progresser et de s'épanouir**, qu'elle puisse se confronter mieux encore aux recherches et politiques mises en œuvre par les autres pays, et contribuer à l'émergence d'une pensée internationale partagée par les PED. A cet égard, notre assemblée se félicite que Paris ait été choisie comme siège en juin 1999 et 2000 des Conférences européennes sur le développement organisées par la Banque mondiale et le Conseil d'analyse économique ;
- **la Banque mondiale intègre dans ses politiques les priorités et les préoccupations françaises et européennes en matière de développement** (principes de bonne gestions sociale, hiérarchie et

cohérence des conditionnalités politiques adaptées aux pays bénéficiaires, défense et promotion des biens publics mondiaux, cadre de développement intégré, plus grande sélectivité sur les pays émergents, priorité d'accès aux ressources de l'aide internationale au développement pour les pays d'Afrique subsaharienne) ;

- **la place et le rôle de la France soient renforcés dans les institutions internationales**. La présence de personnel français dans les organisations multilatérales (Banque mondiale, FMI et Nations Unies…) est à cet égard essentielle, au niveau le plus élevé comme aux niveaux intermédiaires. Dans le même esprit, il conviendra de prendre en considération les conséquences que peuvent avoir sur ce plan la baisse importante des effectifs de coopérants, ainsi que la réforme du service national et, dans ce cadre, la nouvelle loi sur le volontariat de droit public qu'il faudra en outre accompagner d'une meilleure reconnaissance politique et juridique du volontariat de droit privé.

*
* *

La mondialisation des échanges ainsi que la confrontation avec les grands enjeux tels le respect de notre environnement ont progressivement fait apparaître que toutes les sociétés humaines sont partenaires d'un même monde, que les décisions des unes ont conséquence sur le devenir des autres, mais qu'aucune ne dispose du modèle universel qu'elle se devrait d'imposer à tous. Au bout du compte, dans un monde de plus en plus intégré, ce qui s'exprime d'abord, c'est la nécessité de mieux définir les règles du jeu et donc de réhabiliter le primat de la responsabilité politique dans sa fonction de régulation. Il reste à mieux définir aujourd'hui le partage entre le domaine de l'Etat et celui de la communauté internationale, au moment où s'ébauche la construction de la mondialisation politique. Mais il y faudra une conception bien différente du partage des pouvoirs entre pays développés et pays en développement. Face aux enjeux planétaires, tous sont aujourd'hui inexorablement liés dans la construction de l'avenir des générations actuelles et futures, pour laquelle l'union dans la solidarité internationale de tous les pays et de tous les peuples représente à la fois un idéal et plus que jamais une exigence.

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants.....177

Ont voté pour.....175

Se sont abstenus.....2

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 175

Groupe de l'agriculture - MM. Baligand, Ballé, de Beaumesnil, de Benoist, Jean-Pierre Boisson, Carron, Compiègne, De Rycke, Ducroquet, Duval, Girardi, Giroud, Mme Gros, MM. Hervieu, Lemétayer, Marteau, Mme Méhaignerie, MM. Patria, Raoult, Rigaud, Rousseau, Salmon, Schaeffer, Szydlowski,.

Groupe de l'artisanat - M. Arianer, Mme Bourdeaux, MM. Buguet, Delmas, Gilles, Kneuss, Lardin, Perrin, Teilleux.

Groupe des associations - MM. Bastide, Coursin, Gevrey, Mme Jacqueline Mengin.

Groupe de la CFDT - Mmes Azéma, Battut, Briand, MM. Bury, Capp, Mme Coeurdevey, M. Denizard, Mme Lasnier, MM. Lorthiois, Mennecier, Moussy, Mmes Paulet, Pichenot, MM. Quintreau, Rousseau-Joguet, Vandeweeghe.

Groupe de la CFE-CGC - MM. Bonissol, Chaffin, Fournier, t'Kint de Roodenbeke, Sappa.

Groupe de la CFTC - MM. Deleu, Faki, Naulin, Michel Picard, Mme Prud'homme.

Groupe de la CGT - MM. Alezard, Andouard, Mmes Brovelli, Crosemarie, M. Demons, Mme Duchesne, MM. Junker, Larose, Mme Lemoine, M. Manjon.

Groupe de la CGT-FO - MM. Bailleul, Bellot, Mme Biaggi, MM. Bouchet, Caillat, Dossetto, Gamblin, Grandazzi, Mme Hofman, MM. Jayez, Lesueur, Mallet, Mme Monrique, MM. Pinaud, Roulet, Sohet.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Ducrotté, Jean Gautier, Gonnard, Grave, Marquet, Jacques Picard, Segouin, Verdier.

Groupe des entreprises privées - MM. Bernard Boisson, Cerruti, Michel Franck, Freidel, Pierre Gauthier, Ghigonis, Gilson, Gorse, Joly, Kessler, Lebrun, Leenhardt, Noury, Pellat-Finet, Pinet, Séguy, Pierre Simon, Didier Simond, Sionneau, Talmier, Tardy, Trépant, Veysset.

Groupe des entreprises publiques - M. Ailleret, Mme Bouzitat, MM. Brunel, Chauvineau.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - MM. Cariot, Gérard, Mme Rastoll, M. Reucher.

Groupe de la mutualité - MM. Caniard, Chauvet, Davant.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Bichat, Bonnet, Brard, Mmes Braun-Hemmet, Brunet-Léchenault, MM. Debout, Dechartre, Duharcourt, Mmes Elgey, Anne-Catherine Franck, Garcia, MM. Jeantet, de La Loyère, Mmes Le Galiot-Barrey, Lindeperg, MM. Mattéoli, Mékachera, Pasty, Piazza-Alessandrini, Pompidou, Didier Robert, Roussin, Schapira, Souchon, Steg, Mme Steinberg, MM. Taddei, Teulade, Mme Wieviorka.

Groupe des professions libérales - MM. Chambonnaud, Guy Robert, Salustro.

Groupe de l'UNAF - MM. Billet, Boué, Bouis, Brin, Guimet, Laune, Mmes Lebatard, Marcilhacy, Petit, M. de Viguerie.

Groupe de l'UNSA - MM. Barbarant, Mairé.

Se sont abstenus : 2

Groupe de l'agriculture - M. Le Fur.

Groupe des personnalités qualifiées - Mme Pailler.

DÉCLARATIONS DES GROUPES

Groupe de l'agriculture

Les dernières décennies du XXème siècle demeurent très contrastées.

Le monde a connu une croissance sans précédent. Des progrès indéniables ont été enregistrés dans plusieurs pays en développement d'Asie, d'Amérique Latine mais aussi du Maghreb.

Cependant, les inégalités entre les différents pays de la planète demeurent fortes et le clivage entre le Nord et le Sud n'a jamais été aussi important. Certains Etats sont fragilisés. D'autres connaissent de grandes difficultés confinant aux handicaps. D'autres encore nécessitent d'être toujours accompagnés dans leur développement.

Le secteur agricole demeure, dans ces pays en difficultés, un élément primordial de développement. Il doit être conforté et renforcé afin de pouvoir contribuer au développement économique général du pays dans son entier. L'essor des pays en développement passe par l'essor de leur secteur agricole.

Le renforcement du secteur agricole suppose la prise en compte d'au moins deux préoccupations :

- L'agriculture des PVD doit rechercher en elle-même les racines de son développement. Elle doit se donner des structures qui lui soient propres. Nous ne pourrons pas aider ces pays à s'épanouir en leur imposant des modèles extérieurs qui ne correspondent en rien à leurs valeurs traditionnelles.

Nous devons par contre les accompagner dans la mise en place d'une politique agricole nationale vigoureuse, qui prenne appui sur les structures locales, et s'articule autour d'organisations agricoles structurées. Un cadre professionnel, à la fois dynamique et porteur, doit être donné au secteur agricole. C'est là la condition de l'essor de l'agriculture des PVD, du maintien de l'emploi et de la cohérence du tissu rural.

C'est dans cet esprit que nos organisations agricoles françaises apportent depuis plusieurs années leur soutien à des pays africains, par l'intermédiaire notamment (mais pas seulement) de l'AFDI : Agriculteur Français et Développement international. Nous participons ainsi à la mise en place des éléments indispensables à la structuration du secteur agricole de plusieurs PVD et à la consolidation de son développement : soutien aux techniques de production et de commercialisation des produits, organisation économique, organisation financière, aide sociale etc. La relation directe entre paysans européens et paysans africains est toujours privilégiée, dans le respect d'autrui et la confiance professionnelle.

- La poursuite de relations commerciales privilégiées entre l'UE et les PVD est de nature à soutenir l'émergence des différents secteurs agricoles. Au reste, les accords de LOME qui s'inscrivent dans cette démarche, répondent de façon satisfaisante aux préoccupations des pays

en développement, et notamment des pays ACP avec qui nous entretenons des relations très anciennes. C'est pourquoi, ils doivent être poursuivis sans toutefois être uniformisés par le processus de libéralisation de l'OMC.

Pour autant, ces accords commerciaux préférentiels ne sauraient, à eux seuls, conduire à un développement équilibré des économies agricoles locales. Ils ne doivent pas être considérés comme une solution unique. Ils doivent au contraire s'insérer dans une politique plus globale visant au développement des cultures vivrières, à l'organisation des marchés nationaux et au rapprochement des économies des PVD entre elles.

L'agriculture des PVD ne pourra se développer en dehors d'un cadre protégé assurant une juste et suffisante rémunération des produits agricoles aux paysans des pays en développement.

Groupe de l'artisanat

Ce rapport s'interrogeant, sans réserves, sur l'efficacité des politiques publiques en matière d'aide au développement, sous le triple aspect de l'autonomie, du progrès et de la réduction des inégalités conforte à maints égards la conception du développement que le secteur de l'artisanat pratique depuis plus de 30 ans.

En effet avec la création, en 1968, de l'AFCOPA, l'Association française de formation, coopération, promotion et animation d'entreprises, est née une forme nouvelle de coopération basée sur une logique de partenariat et non plus d'assistance.

Cela consiste non seulement à convaincre les artisans locaux à prendre en charge leur propre développement en les persuadant que l'action collective est une des voies pour y parvenir, mais également à apporter la preuve aux pouvoirs publics de la nécessité et de l'utilité du rôle des chambres consulaires et des organisations professionnelles afin que la mise en œuvre des projets et surtout des réglementations soit réellement adaptée aux besoins locaux, comprise et acceptée par ceux qui ont à les appliquer.

C'est ainsi qu'ont pu être réalisées des actions aussi diverses que la sensibilisation à des techniques simples, à des produits ou services, des échanges de professionnels et d'apprentis, des missions d'expertise technique, d'appui à la formation professionnelle et d'aide à l'organisation du secteur.

Malgré un bilan positif, au regard de la demande croissante de ce type d'apprentissage de la responsabilité, il demeure aujourd'hui de plus en plus difficile à les satisfaire, par manque de considération, faute de moyens mais aussi par manque d'un environnement propice aux activités

C'est pourquoi, le groupe de l'artisanat est particulièrement satisfait de voir repris dans ce rapport, l'intégralité de la problématique du secteur et surtout prise en compte la nécessité de lever un certain nombre de verrous.

Pour l'artisanat, ceux-ci passent effectivement par un meilleur environnement politique, un réel Etat de droit, des dispositifs fiscaux et juridiques stables mais surtout par un changement total des mentalités.

Au-delà de la légitimité des acteurs et de leurs actions visée par la préconisation de l'avis d'inclure les actions décentralisées et non gouvernementales dans le bilan de la coopération, il faut voir un réel souci de clarification des compétences, une indispensable complémentarité entre l'Etat et la société civile vers davantage d'efficacité et d'adaptation aux situations locales.

Compte tenu de la diversité des besoins exprimés et des niveaux de développement rencontrés, l'approche de long terme est, dans ce domaine, la plus appropriée. Sur ce point, le groupe de l'artisanat rejoint totalement l'idée de s'appuyer sur la simultanéité et l'interaction des dimensions économiques et sociales, à condition qu'elles s'inscrivent dans un cadre pluriannuel et une logique contractuelle, associant, dès l'identification, la conception et la mise en œuvre de projets, les pays concernés et leurs partenaires associés et qu'elles fassent l'objet, in fine, d'une évaluation.

L'importance des enjeux pour les pays développés et en développement et des sommes engagées mérite effectivement de faire appel au Parlement et à un vrai débat public sur l'ensemble de ces questions !

Au-delà de cette excellente initiative, le groupe de l'artisanat a souhaité rajouter une suggestion de convaincre l'Union européenne d'apprécier le concept français de « la société civile » et partant de là, de reconnaître officiellement l'ensemble de ses représentants, ce qui n'est malheureusement pas encore le cas aujourd'hui.

Le groupe de l'artisanat a voté favorablement cet avis.

Groupe des associations

Notre groupe approuve les orientations, les propositions du projet d'avis, qui ne néglige aucun aspect de la problématique, tellement complexe, des politiques visant à assurer le progrès des pays en développement.

Selon nous, une des originalités de ce rapport et avis est qu'il met l'accent sur le rôle majeur joué en matière de coopération internationale par les différentes composantes de la société civile française et de ses homologues dans les PED. Il est évident désormais, que les Etats seuls ne sont plus en mesure de mener à bien les actions nécessaires sans une participation accrue de la société civile dont tous les acteurs sont bien mis en valeur dans le rapport et l'avis.

La forte mobilisation de la société civile décrite dans le rapport, doit à nos yeux s'accompagner aussi, comme le souhaite le rapporteur, d'une amélioration du débat public concernant les enjeux du développement.

En effet, l'adhésion à des initiatives de développement par des organisations publiques et privées ne suffit pas : c'est toute la nation qui doit se mobiliser dans ce sens. Pour cela, une meilleure animation de l'opinion publique s'impose, particulièrement dans le domaine de l'éducation, mais aussi à travers des débats parlementaires, les médias, etc., comme le suggère le rapporteur. Il faut éveiller l'opinion publique au fait que « toutes les sociétés humaines sont partenaires d'un même monde », que nos problèmes dans l'hexagone (violences dans les banlieues, par exemple) ne sont pas déconnectés de la pauvreté des PED, que notre aide à ces pays peut être source de richesses culturelles… Des approches pour mobiliser nos concitoyens pour la solidarité, pour lutter contre

des égoïsmes collectifs sont à inventer. Ainsi, l'intérêt de renforcer auprès de l'opinion publique des concepts tels que le « commerce équitable » est double : il est non seulement un outil de développement important, mais un instrument pédagogique auprès du public, valorisant la solidarité, la juste place du travail humain et sa rémunération équitable.

En tant que groupe des associations, nous souhaitons insister particulièrement sur le rôle des ONG.

Selon une analyse statistique récente, des milliers d'ONG œuvrent pour le développement en Europe, et disposent d'un budget à concurrence de 7,3 milliards de dollars. Les résultats de cette étude laissent entendre que le revenu des ONG s'élèverait au total à près de 16 milliards de dollars, soit trois fois le montant estimé par des organisations telles que la Banque mondiale. Selon les pays, les fonds publics peuvent représenter jusqu'à la moitié de ce revenu, ce qui signifie que les ONG sont devenues des partenaires incontournables des pouvoirs publics dans le domaine du développement.

Le rapporteur souligne que les ONG françaises sont plus petites que leurs homologues étrangères, ce qui constitue un handicap pour l'accès aux financements internationaux. De nombreuses raisons culturelles concourent à cette situation de fait : la pratique du don n'est pas très fortement enracinée dans la culture française et il est fiscalement peu encouragé. Les cofinancements publics sont très inférieurs à ceux des pays voisins : la France consacre seulement 0,6 % de son aide publique au développement pour soutenir l'action de ses ONG, un pourcentage qui est près de vingt fois inférieur à celui de nos voisins néerlandais et un volume financier qui est la moitié de celui de nos voisins belges. Comme le propose le rapporteur il faut donc faire évoluer les méthodes de travail entre l'Etat et les ONG : co-financements, conventions d'objectifs, programmes prioritaires, pluri-annualisation, formation des cadres, aide au fonctionnement qui doit accompagner les aides aux programmes. Pour lutter contre l'émiettement des initiatives, les regroupements et coordinations associatives doivent être encouragés par les pouvoirs publics y compris d'un point de vue financier. Une autre manière de soutenir l'action des ONG passe par la promotion du volontariat. Comme le rapporteur, notre groupe souhaite vivement une meilleure reconnaissance politique et juridique du volontariat de droit privé.

Notre groupe tient enfin à souligner la place faite parmi les propositions à la promotion de la femme qui pour nous est une clé incontournable du développement. Il a voté l'avis.

Groupe de la CFDT

Depuis le Sommet social de Copenhague de 1995, l'axe structurant de toute politique d'aide aux pays en développement réside dans la réduction de moitié de la pauvreté d'ici 2015. Cette nouvelle approche a une vocation universelle puisque la Banque mondiale et le Fonds monétaire international s'y sont récemment ralliés.

Du discours à la pratique, il y a encore un long chemin qui passe par une révision des stratégies de développement et de leur mise en œuvre. La nouvelle

définition du rôle de la France dans le progrès des pays en développement ne pouvait se concevoir aujourd'hui que dans le contexte de la mondialisation et dans un cadre européen. Tout le mérite de cet avis repose sur la recherche d'une articulation globale d'éléments complexes interdépendants comme: investissements multilatéraux et aides directes bilatérales ; ouverture préférentielle et régulations mondiales ; coordination des acteurs et cohérence des donateurs ; conditionnalités universelles et maîtrise par chaque pays de son propre développement ; critères macro économiques et droits sociaux fondamentaux.

Tous ces éléments sont encore objet de controverse et soumis à des conflits d'intérêts dans les pays et entre les pays. L'avis réussit à montrer la simultanéité et l'interaction entre les politiques financières et commerciales et le développement social et humain.

Au plan français, le groupe de la CFDT approuve les recommandations de l'avis sur la nécessaire croissance de l'aide publique, sur la coordination des aides dans le cadre européen et sur le rôle du Parlement dans la définition des politiques de coopération.

L'avis souligne que l'aide gouvernementale n'est qu'une composante de l'action de la France. Il met bien en exergue que celle-ci englobe la coopération décentralisée, les initiatives des ONG humanitaires ou de développement et l'apport des groupements professionnels, en particulier des syndicats.

L'avis porte à la connaissance mutuelle des composantes de la société civile organisée la diversité de leurs actions de coopération. Pour la CFDT, c'est l'occasion de proposer la recherche d'une complémentarité dans les projets qui participent à la structuration d'autres sociétés civiles.

Dans cette période de doutes sur l'efficacité de la coopération des gouvernements, valoriser la richesse des échanges entre acteurs sociaux représente un atout. Pour poursuivre dans cette voie la CFDT préconise une relation plus construite du CES avec le HCCI (Haut comité de coopération internationale) sur les orientations françaises en matière de coopération internationale et leur insertion dans la politique européenne.

Le groupe de la CFDT regrette toutefois que l'avis n'ait pas abordé les nouveaux horizons de la grande pauvreté, notamment dans des régions de Russie, d'Europe des Balkans ou de nouveaux Etats de la CEI. Il regrette également l'absence de préconisation en matière d'accès aux marchés occidentaux en matière de politique d'aide alimentaire.

Dans le débat sur la mise en œuvre, le groupe de la CFDT continue à mettre l'accent sur trois conditions primordiales pour inscrire dans les faits la lutte contre la pauvreté :

- la poursuite rapide d'un allègement de la dette dont l'utilisation doit être l'objet de négociations par les sociétés civiles concernées ;
- la mise en cohérence des différentes sources de conditionnalités : respect des valeurs démocratiques, exigence de bonne gouvernance de la part des IFI (Institutions financières internationales), impératifs de lutte contre la drogue, la corruption, le trafic d'armes ou le blanchiment d'argent ;

- l'urgence de construire un tissu productif local diversifié par des investissements étrangers privés, par la création d'entreprises moyennes, l'aide à la transformation du secteur informel et par l'organisation de marchés régionaux.

Le groupe de la CFDT a voté l'avis.

Groupe de la CFE-CGC

Le rapporteur plaide en faveur d'une cohérence plus grande des actions menées par les différents intervenants en France, acteurs publics et privés, ainsi que du rôle spécifique de la France au sein des organismes internationaux et sur les actions à dimension européenne. C'est là une condition nécessaire au renforcement de l'efficacité des actions menées en faveur du développement et notre groupe y souscrit totalement.

Le groupe de la CFE-CGC a été particulièrement sensible à la mise en exergue par le rapporteur du rôle des organisations syndicales, tant le progrès social est indispensable au progrès économique. Mais des actions même coordonnées ne portent leur fruit que si elles sont menées sur le long terme. Cette persévérance dans la mise en œuvre d'une politique de coopération et de développement est aussi une condition essentielle d'une action bénéfique.

Notre groupe a voté l'avis.

Groupe de la CFTC

La France a une longue pratique d'aide aux pays en développement. Et elle a certainement été l'un des premiers pays à bâtir des dispositifs à cet effet.

Si le monde a connu, au cours de ces dernières décennies, une croissance sans précédent, celle-ci n'a pas profité à tout le monde. Les inégalités se sont profondément aggravées, et le fossé s'est creusé entre riches, des pays riches et des pays pauvres, et pauvres, des pays riches et des pays pauvres, mettant en danger les fondements mêmes des démocraties et de la paix.

Le développement, c'est le nouveau nom de la paix. Au lieu d'être une fin en eux-mêmes, l'économie, le commerce ne devraient-ils pas être au service de l'homme et lui permettre ainsi qu'à sa famille de vivre dignement de son travail ?

S'il est vrai qu'un consensus semble se faire jour aujourd'hui - celui d'une approche globale et à long terme du développement - et que, dans ce cadre, semble se dessiner un accord pour une lutte prioritaire contre la pauvreté, dans les faits, nous en sommes encore loin. Les conséquences qui en découlent, sont plutôt des conditions non encore remplies. La lutte contre la corruption et le détournement à des fins personnelles de l'aide d'Etat à Etat est la plus importante et la plus difficile à mettre en œuvre.

S'agissant de la définition de la Zone de solidarité prioritaire, la CFTC considère que le Parlement doit être associé à la détermination des critères d'éligibilité. La liste des pays éligibles devrait être plus strictement limitée.

S'il est vrai que la France doit orienter l'action des institutions multilatérales vers plus de cohérence et maintenir le niveau de ses contributions

aux organisations spécialisées des Nations unies, elle doit aussi maintenir son aide bilatérale pour laquelle elle dispose d'une bonne expérience.

Si l'annulation de la dette des pays les plus pauvres ne résoudra pas tous leurs problèmes de développement, elle est susceptible de dynamiser l'économie des pays concernés. Encore faut-il qu'elle fasse l'objet d'un programme de développement conçu en lien avec les forces vives des pays et pour le bénéfice direct des populations. Ces mesures d'annulation ne devront ni décourager l'apport de capitaux et d'investissements nouveaux, ni entraîner une réduction de l'aide projet.

La stabilisation de la sphère financière est un objectif des plus souhaitables. Elle pose la question d'une redéfinition du rôle des compétences du FMI.

S'agissant de la coopération décentralisée, la CFTC souligne l'intérêt qu'il y a à encourager les DOM-TOM dans cette coopération notamment la Réunion avec ses voisins francophones de l'Océan indien, la Martinique et la Guadeloupe avec les Etats de la Caraïbe. La CFTC y organise d'ailleurs sur le plan syndical des rencontres dans le but d'encourager la coopération syndicale régionale en matière de formation, d'hygiène et sécurité dans le travail, de normes OIT, etc.

L'avis consacre à juste titre un long développement à l'éducation et à la culture. Nous l'approuvons mais nous voulons cependant mettre quelques points en exergue : développer l'accès des filles à l'éducation ; remédier aux difficultés des étudiants de ces pays pour venir se former en France et leur permettre de contribuer efficacement au développement de leur pays ; faire respecter la diversité culturelle et sauvegarder l'avenir de la langue française. Le groupe de la CFTC considère que ce dernier point doit recueillir l'entier soutien du Conseil économique et social.

La CFTC considère qu'il y a un énorme travail à faire dans le domaine des Droits de l'homme pour que les entreprises françaises soient le fer de lance de l'innovation, du progrès social et de l'application des conventions de base de l'OIT.

Pour la CFTC, le positif l'emporte largement sur les réserves, c'est la raison pour laquelle notre groupe a voté l'avis.

Groupe de la CGT

Nous parlons tous beaucoup de mondialisation.

Or cette mondialisation est faite d'inégalités, de déséquilibres de notre planète… Le partage des ressources, des connaissances est un des problèmes majeurs de notre temps. Comment favoriser un réel développement des pays pauvres ? Comment surtout les peuples vont-ils pouvoir bénéficier de ce développement, pour se soigner, s'éduquer, trouver un travail décent ?

Nous savons gré à Monsieur le rapporteur, d'avoir envisagé ces problèmes dans leur cohérence.

Le diagnostic porté sur les conditions actuelles du développement, sur l'aide et sur les obstacles à ce développement est particulièrement lucide. Il n'est pas banal d'affirmer en effet que « *le progrès d'un pays est celui qui permet la promotion de l'ensemble de la population dans le respect des droits*

fondamentaux individuels et collectifs, l'accès à la santé, à l'éducation, à l'autonomie par l'emploi, à l'épanouissement social et culturel… ». Et nous sommes tous peuples de la planète, liés dans la construction de notre avenir.

Nous partageons les annotations critiques, portant sur la baisse tendancielle du volume de cette aide publique en France, sur la tendance générale des pays riches à ne pas traduire en actes les bonnes intentions qu'ils affichent vis-à-vis des pays pauvres, en particulier pour ce qui concerne les annulations de créances.

Nous aurions volontiers, pour notre part, adopté une vision plus critique sur le rôle joué par les grandes firmes transnationales. S'il est vrai qu'elles sont un vecteur important de la circulation des capitaux et des technologies, elles sont aussi à l'origine de nouvelles et graves mises en concurrence entre les salariés ; elles imposent des restructurations et délocalisations sans tenir compte des conséquences sociales de leurs décisions, et souvent elles font pression sur les États pour obtenir des allègements de droits sociaux ou bien la réduction des dépenses publiques.

Nous pensons qu'il est urgent d'exercer un contrôle effectif sur ces firmes, et de définir des contraintes susceptibles de garantir leur respect des normes sociales et environnementales et des droits de l'homme.

Au-delà du diagnostic, le rapport et l'avis ouvrent des perspectives stimulantes, soutenant l'idée qu'une nouvelle approche du développement est nécessaire.

L'adoption, comme fil conducteur de l'avis, de la réponse aux besoins des pays en développement et l'affirmation de la primauté au social lui donnent une portée novatrice pour un développement durable cohérent.

Nous tenons à souligner deux points sur lesquels, à notre avis, une volonté de changement plus radical doit être affirmée.

- Il s'agit d'abord de la dette. Les mesures concernant les pays pauvres très endettés sont notoirement insuffisantes et leur mise en application est d'une extrême lenteur. Il faudra renforcer ces mesures et étendre le champ des pays éligibles à l'annulation de la dette, et d'un même pas engager de nouveaux financements pour le développement.
- Il s'agit ensuite des institutions financières et commerciales internationales, FMI, Banque mondiale, OMC… Les manifestations de Seattle, le Forum social de Porto Alegre ont placé leurs responsabilités sur le devant de la scène. Pour des milliards d'êtres humains, un enjeu fondamental consiste à rompre avec la logique libérale qui domine ces institutions… Mais démocratisation ne signifie pas partage des dominations avec quelques pays émergents. Peut-on en effet parler d'étendre les pouvoirs du FMI, sans prendre des mesures pour une transformation radicale de sa composition, de ses conditionnalités, de ses finalités et de ses champs d'intervention ? La démocratisation suppose incontestablement de substituer des relations de coopération aux relations de domination.

Pour conclure, nous saluons l'originalité et le courage de ce rapport, et de l'avis que nous approuverons.

Ils constituent une somme d'analyses utiles à long terme, dont nous estimons que le gouvernement français devra tenir compte dans sa propre action, ainsi que dans ses propositions dans les différentes instances européennes et internationales.

Groupe de la CGT-FO

En se référant et s'appuyant sur les indicateurs de développement humain du PNUD, pour s'interroger sur ce qui peut être et doit être le progrès social d'un pays, le rapporteur a volontairement et courageusement rappelé le constat désastreux de la réalité de l'humanité, avec plus de 3 milliards de pauvres sur une population dépassant 6 milliards. De ce constat, il a pris le postulat de mettre la lutte contre la pauvreté au cœur de toute politique de développement, ce que le groupe Force ouvrière salue.

S'agissant du contenu du projet d'avis, Force ouvrière trouve particulièrement intéressant et juste, tant sur le plan économique qu'humain, que soit développé et défendu le principe de considérations préalables ou simultanées à toute politique de développement.

En effet, comment des populations pourraient-elles construire un cadre démocratique permettant de faire des choix aux plans politique, social et économique, sans qu'elles n'aient, au sens vital, le droit à la vie, à savoir celui de manger à leur faim, de se loger, de se soigner et de s'instruire ?

Le projet d'avis non seulement montre bien qu'il faut « exister » avant de se développer, mais indique ce qu'il convient de faire en amont de toute politique de développement.

En s'articulant ainsi, il illustre bien cette pensée de Saint Exupéry : *« il faut autour de soi, pour exister, des réalités qui durent »*.

C'est pourquoi, le groupe de la CGT-FO se félicite que soient soutenus, entre autres, les principes suivants :

- « *la meilleure aide est celle qui aide à se passer de l'aide* » ;
- l'aide prioritaire à l'éducation et le renforcement de la coopération scientifique et technique ;
- la mise en place de systèmes de protection sociale ;
- la nécessité de promouvoir les droits de la femme ;
- la ratification de l'ensemble des conventions de l'OIT, mais également leur application par tous les Etats membres ;
- la mise en place d'infrastructures de base en termes de transport, d'énergie, d'électrification, et d'accès général aux techniques de l'information et de la communication ;
- la nécessité de l'annulation de la dette ;
- le recours au *« contrat de désendettement et de développement »* ;
- *« sans progrès social, il n'y a pas de développement satisfaisant »*.

Tous ces éléments, facteurs de réussite de l'aide au développement, comme le projet d'avis le souligne parfaitement et fortement, ne peuvent se réaliser que par le renforcement de l'Etat de droit dans les pays en développement, afin que

ces derniers puissent assumer clairement et pleinement leurs responsabilités politiques.

La CGT-FO estime que l'Etat de droit n'est pas une finalité, il est une nécessité devant apporter des garanties tant politiques, sociales, qu'économiques.

L'actualité vient renforcer cette position ; le rapport annuel du Comité d'aide au développement de l'OCDE indique que les investisseurs privés ont orienté et augmenté leurs interventions dans les pays pauvres en accentuant les privatisations.

La CGT-FO n'est ni pour le tout Etat, ni pour le tout privé. Elle pense que les pays en développement pourraient être spoliés de la maîtrise de leurs choix politiques, économiques et sociaux, sous la pression de considérations économiques, ou plus précisément d'intérêts financiers faisant fi de la situation des populations.

Aussi, peuvent être redoutés des « pillages », sous couvert de nécessaires investissements privés, notamment en matière de ressources naturelles.

Cette dérive, toujours présente, doit être contenue, voire jugulée par la prééminence, ce qui ne veut pas dire l'exclusivité, de la coopération publique gouvernementale, qui devrait présenter plus de garanties pour les populations et, simultanément, pour les Etats.

Au lendemain du rendez-vous annuel de l'élite autoproclamée du *« business universel »* à Davos, FO constate que près de 2000 « personnalités » ont devisé sur le thème *« réduire la fracture »*, sans apporter de solution à la situation de pauvreté, mais manifestement, une fois de plus, en protégeant leurs sources de profits.

Lors de ce « sommet », la Confédération internationale des syndicats libres a recensé et dénoncé les huit fossés mondiaux qui restent importants, quand ils ne s'élargissent pas sous la pression de la mondialisation.

Force ouvrière se réjouit particulièrement que ceux-ci soient détaillés dans le projet d'avis et que des solutions proches, voire identiques à celles de la CISL, y soient préconisées.

La conclusion de ce projet d'avis, concentre, avec beaucoup de hauteur, l'essentiel de la vision de la situation du monde actuel, et de l'avenir qu'il convient que nous lui donnions. Le groupe de la CGT-Force ouvrière vote le projet d'avis.

Groupe de la coopération

Le groupe de la coopération félicite le rapporteur pour la qualité du rapport et son caractère exhaustif. L'avis aborde bien tous les aspects de la question, les remarques concernant les aspects institutionnels sont particulièrement pertinentes. La position en faveur de la réduction de la dette des pays les plus pauvres est courageuse.

Pour le groupe de la coopération, la contribution de la France aux progrès des pays en développement prend une signification particulière dans la perspective du nouveau cycle de négociations commerciales de l'OMC. Une ouverture totale des échanges avec ces pays aurait un effet déstabilisateur pour

certains secteurs de leur économie. C'est pourquoi, le groupe est favorable, comme le propose l'avis, à aider ces pays à se regrouper en ensembles régionaux afin qu'ils puissent s'organiser et bénéficier en tant que de besoin d'une protection commerciale. Le groupe est particulièrement attentif à ce que les spécificités commerciales dont bénéficient les pays ACP dans le cadre des relations privilégiées nouées historiquement avec l'Union européenne soient préservées, alors que l'initiative du Commissaire Lamy « Tout sauf les armes », qui vient d'être adoptée, les menace. Le groupe craint en effet qu'une libéralisation totale des échanges avec les pays les moins avancés, profite surtout à certaines multinationales qui réaliseront pour elles-mêmes la valeur ajoutée, à l'exemple de ce qui se passe dans la production de la banane.

Se développer en s'affirmant comme de véritables partenaires commerciaux et en préservant les équilibres sociaux, tel est l'enjeu auquel sont confrontés ces pays.

Par ailleurs, le groupe de la coopération considère que l'esprit et les pratiques coopératives sont des facteurs d'équilibre économiques et sociaux et peuvent préserver des mouvements erratiques de population fuyant la pauvreté. Elles peuvent en particulier permettre aux populations de ces pays : de faire l'apprentissage de la démocratie, grâce au principe « un homme/une voix », qui peut constituer un rempart aux tentations de corruption ; d'ancrer les productions dans les territoires et de préserver ainsi l'emploi et les savoir-faire locaux ; de s'organiser pour peser dans le commerce international, ce qui est notamment vrai dans le secteur agricole. Le développement durable est l'un des principes qui sous-tend le mouvement coopératif. Il en va de même en ce qui concerne la place et le rôle de la femme dans le développement équilibré de la société.

Enfin, comme le souligne l'avis, la coopération décentralisée avec ces pays doit être favorisée. Ainsi, le récent déplacement d'une délégation de notre assemblée en Algérie a mis en valeur l'importance de la formation et des échanges des élus. Le Conseil économique et social en partenariat avec des collectivités locales qui accepteraient des jumelages de formation et de tutorat pourrait jouer un rôle décisif.

Groupe des entreprises privées

Le groupe tient à féliciter le rapporteur pour son travail de qualité, et pour les principales orientations qu'il a choisies. Nous en rappellerons ici quelques-unes qui nous paraissent essentielles.

Le secteur privé est primordial pour assurer une croissance économique durable de ces pays. Ce rôle de l'initiative privée doit bénéficier aux PME et aux organisations professionnelles. L'aide à la constitution de fonds propres, la mobilisation de l'épargne locale, le montage de systèmes de micro-crédits et de fonds de garantie sont les voies de l'émergence d'un vrai tissu économique. Mais la création de richesses est à fixer d'abord sur place. Le partenariat Nord-Sud ne saurait en effet se limiter à des relations financières. Des apports fondés sur la pratique des métiers, des échanges à finalités commerciale et technologique seront tout aussi déterminants.

La participation active du secteur privé nécessite un environnement politique et juridique favorable encourageant la culture d'entreprise et sécurisant les investissements. Cette nécessité induit des processus de contractualisation et de partenariat. A titre d'exemple, l'inadaptation aux contextes locaux des contenus des programmes d'éducation doit conduire les Etats à assumer pleinement la maîtrise de leurs politiques de formation professionnelle. Les entreprises et les organisations professionnelles sont demandeuses et prêtes à contribuer à de bons projets.

L'approche du développement doit être globale et passe par la valorisation des atouts et des compétences locales. La croissance ne permet pas à elle seule le développement ; une des caractéristiques des « miracles asiatiques » étant précisément l'interaction entre une stratégie économique et un contexte social marqué par de forts investissements dans les ressources humaines. L'expérience des dragons mérite d'être bien analysée afin d'en transposer les enseignements, autant que faire se peut, notamment au continent africain.

Des politiques de développement, conjuguant efficacité économique et progrès social, doivent se donner le temps nécessaire en s'inscrivant dans des plans pluriannuels. La substitution progressive des aides aux projets aux aides aux programmes va dans le bon sens. Il faut développer une véritable culture « projets ». Il s'agit en même temps de limiter le « saupoudrage » au bénéfice d'actions plus ciblées sur les besoins des pays les moins avancés.

L'avis aurait pu être toutefois plus concret sur la place que la France peut revendiquer. Il aurait été légitime d'affirmer que les entreprises françaises, qui investissent dans ces pays et concourent à leur rayonnement, doivent s'assurer des « taux de retour » intéressants. Il faut en finir avec la culpabilisation systématique et la pesanteur de devoir aujourd'hui encore s'acquitter de la « dette coloniale ». Le recours à « l'aide liée », c'est-à-dire à la propension des entreprises à s'assurer l'exploitation des équipements et des services qu'elles ont créés, n'a pas de caractère « immoral » dès lors que les prestations de gestion et d'entretien ne peuvent être assurées par les pays bénéficiaires.

En revanche, l'avis est un peu optimiste sur l'unité de vue qui se dessinerait concernant tous les acteurs et leur approche d'une mondialisation maîtrisée. De façon plus réaliste, il convient de souhaiter que la France, au regard de ses contributions financières et de son expérience propre, se fasse mieux entendre des partenaires « atlantiques », car la politique européenne n'est pas encore pleinement caractérisée par le souci du « développement équilibré de l'économie, de la société et des institutions » de ces pays.

En outre, l'avis souligne le rôle incontestable joué par les ONG dans ces pays. A nos yeux, il s'agit d'être très vigilant quant à la place de la société civile par rapport à celle des acteurs sociaux traditionnels, patronaux et syndicaux, et de connaître leurs positions respectives vis-à-vis du respect des « normes sociales » qui recouvrent des réalités souvent très diverses.

La coexistence d'une aide bilatérale et d'une participation à des actions multilatérales, communautaires ou internationales est évoquée mais sans que cet enjeu majeur soit vraiment traité. Comment par exemple mieux réguler ces politiques et ces flux ? La nouvelle convention ACP de Cotonou aurait ainsi

mérité des développements plus conséquents, ainsi sans doute que l'initiative du Commissaire Pascal Lamy à destination des quarante-huit pays les plus pauvres connue sous le nom de « Tout sauf les armes ».

Par ailleurs, l'examen critique de nos structures administratives compétentes en matière de coopération n'a pas été conduit à son terme. C'est ainsi que n'est pas évoquée la sous-consommation notoire des crédits budgétaires dans ce domaine, et surtout l'insuffisance de coordination et de cohérence entre les différentes structures administratives. Les insuffisances en matière d'évaluation sont évoquées, mais l'expérience incline à ne pas souhaiter la multiplication des instances évaluatrices : il faut un évaluateur crédible, et donc un seul.

Dans le même esprit, la perception de l'activité et des finalités des entreprises à travers le Haut conseil de la coopération internationale méritait un constat très critique. Composé de soixante membres, il ne réserve que deux sièges aux employeurs. Il émet des avis qui ne tiennent pas suffisamment compte de la « sphère économique » et des acteurs de terrain. Dans ce contexte peu porteur, la création depuis cette année d'un prix MEDEF-HCCI, financé par les organismes patronaux, aura pour rôle, chaque année, de distinguer une action exemplaire de coopération conduite par une ou plusieurs entreprises françaises, en vue de souligner auprès de l'opinion publique le rôle des acteurs économiques dans le développement des pays les moins avancés.

La conscience de la « valeur ajoutée » que représenterait la coopération non gouvernementale mérite d'être consolidée. Or, l'absence de débat au Parlement, la carence d'initiatives françaises en la matière durant la Présidence française de l'UE et la baisse durable et sensible de nos engagements financiers ne sont pas de bon augure. Le rapporteur reconnaît à juste titre qu'il faut « améliorer le débat public ». Nous sommes convaincus que cet avis y contribuera positivement. C'est pourquoi le groupe des entreprises privées l'a voté favorablement.

Groupe des entreprises publiques

Le groupe des entreprises publiques tient à s'exprimer successivement sur les objectifs, les moyens et les modalités de l'aide au développement.

En complément de l'objectif primordial de développement économique, la politique de coopération de la France doit viser trois objectifs :

- une diffusion à l'ensemble de la population des effets de la croissance économique, ce qui implique notamment un mode convenable de répartition des revenus ;
- un accès du plus grand nombre aux minimums vitaux, et ce dans tous les domaines (nutrition, eau, mais aussi santé, éducation, culture etc) ;
- et enfin l'établissement de conditions propres à favoriser toutes les initiatives en faveur du développement, à assurer leur efficacité, et à garantir la bonne utilisation des fonds publics.

Ceci étant, il convient de ne pas méconnaître l'apport positif des politiques d'ajustement structurel, même si certains de leurs aspects sont parfois critiquables.

En ce qui concerne les moyens de la politique de coopération, la qualité des institutions et des instruments dont depuis quelques années la France s'est dotée pour définir et mettre en œuvre sa politique de développement est à souligner. Mais ces institutions doivent disposer d'un délai suffisant pour faire pleinement la preuve de leur efficacité, et par conséquent les réserves formulées à leur encontre par le projet d'avis sont peut être encore prématurées.

Quant au niveau des moyens financiers de cette politique, nous tenons à marquer notre inquiétude devant leur décroissance depuis 1995. Il convient que la France utilise tout son poids pour pousser ses partenaires, et notamment ceux du G7, à tenir eux aussi leurs engagements.

Nous soutenons les propositions visant à renforcer les moyens financiers mis à la disposition de l'aide humanitaire d'urgence, qui constitue un accompagnement indispensable de l'aide au développement de pays souvent frappés par de graves catastrophes naturelles et très mal équipés pour y faire face.

Enfin, en ce qui concerne les modalités de l'aide, nous approuvons :

- l'aide-projet qui évite la dilution des fonds dans des circuits administratifs peu efficaces, voire corrompus : c'est une méthode à encourager ;
- les accords de partenariat et de développement qui associent étroitement le pays cible à la définition et au suivi des actions dans un cadre pluriannuel.

Enfin les initiatives prises en matière de réduction ou d'annulation de la dette des pays pauvres très endettés.

Nous évoquerons d'autres aspects de l'aide au développement. Tout d'abord la volatilité du cours des matières premières, qui frappe les ressources de nombreux PED, est un problème essentiel pour leur situation économique et l'évolution de leur endettement nécessite des propositions constructives.

Par ailleurs, à côté de l'aide publique, le groupe croit également à l'importance de l'initiative privée qui peut également recouvrir celle des groupes publics, en particulier les secteurs de l'énergie et de l'eau, des matières premières, du transport et des communications ainsi que de l'habitat.

Enfin nous partageons l'exigence du rapporteur d'une évaluation périodique des politiques conduites en matière de contribution de la France au progrès des pays en développement. Le groupe des entreprises publiques approuve également, et cela va au-delà du présent dossier, sa proposition de voir le Conseil économique et social participer à cette composante essentielle de toute politique qu'en est l'évaluation.

Le groupe des entreprises publiques votera le projet d'avis.

Groupe des Français de l'étranger, de l'épargne et du logement

M. Gérard : « D'entrée de jeu notre groupe précise qu'il votera l'avis présenté, éventuellement enrichi des amendements qui seront démocratiquement adoptés.

Indirectement, c'est tout le problème du lien qui existe entre Paix et Développement, et celui de la contribution que la France peut y apporter qui nous sont posés là, appuyés sur un remarquable rapport, des plus consistants.

Nous partageons très largement la plupart des constats ainsi que des recommandations qui sont formulés, avec quelques restrictions ainsi que quelques suggestions complémentaires nous paraissant susceptibles de compléter le diagnostic comme les recommandations.

Restrictions

Notre groupe aurait souhaité une mesure plus actuelle de notre « aide publique au développement ». L'avis parle en effet de 0,4 % de notre PNB alors que les indications dont nous disposons sont plus proches de 0,3 % (0,32 plus précisément).

Par ailleurs, nous contestons l'idée que les investissements directs de nos entreprises dans les PED soient comptabilisés au titre de « l'aide au développement ».

Bien entendu, ils contribuent heureusement au développement et doivent être encouragés par tous les moyens. Mais, à proprement parler, il ne peut pas s'agir d'une « aide » au sens courant du terme.

Notre groupe aurait apprécié à sa juste valeur que l'avis évoque plus qu'en quatre lignes, l'apport considérable de nos quelque deux millions de compatriotes à l'étranger, dont environ un quart sont établis dans des PED, contribution essentielle aux plans économique, technique, social comme culturel des Français, et donc de la France, au progrès des pays en développement concernés.

Enfin, notre groupe regrette que, le diagnostic étant bien posé tant dans le rapport que dans le projet d'avis, aucune suggestion forte ne soit formulée sur les dispositions mondiales, européennes, voire françaises à prendre pour contribuer à mettre fin aux horribles guerres internes aux PED qui se déroulent sous nos yeux, y interdisent tout développement, et entravent celui-ci pour des années sinon des décennies.

Suggestions complémentaires

Fort de cette présence importante de ces Français établis hors de France - mais néanmoins encore largement insuffisante par rapport aux enjeux de Paix et de Développement - notre groupe soumet à la réflexion quelques suggestions complémentaires.

Sur la Coopération dite décentralisée

Nous souhaitons également qu'elle puisse prendre une place encore plus grande dans nos rapports avec les PED.

Elle constitue en effet, lorsqu'elle est bien conduite, des deux côtés, une réelle œuvre de conscientisation - chez nous - sur l'avenir de notre planète, et, avec la coopération des ONG, une puissante école de citoyenneté et de démocratie.

Mais compte tenu de sa nature même : initiative purement territoriale et non déconcentrée, nous hésitons à soutenir l'idée qu'il faille absolument la mieux coordonner, ou, pire encore, l'encadrer.

Car si nos pouvoirs publics devaient procéder ainsi, comment pourrions-nous demander à ceux des PED de rester à l'écart d'une telle coordination ou d'un tel encadrement ?

Nous proposons donc plutôt que nos pouvoirs publics définissent clairement les types d'intervention qu'ils souhaitent financièrement appuyer sous la forme de contrats de coopération décentralisée, mais qu'ils laissent les collectivités territoriales françaises comme des PED libres d'agir avec leurs seules ressources dans tout autre domaine qui leur paraîtrait utile.

Sur la dette publique et parapublique

On ne dira jamais assez combien, dans beaucoup de PED, il est parfois - sinon souvent - difficile de retrouver sur le terrain ce que le service de la dette exigée des PED recouvre réellement.

Au-delà des seuls « éléphants blancs », combien de routes à rembourser sont redevenues de vulgaires pistes ? Combien d'entreprises ne peuvent que produire des biens à un coût largement supérieur à celui des importations de l'autre bout du monde, importations que les organisations multilatérales dont nous ne contestons pas du tout les textes fondateurs, encouragent à tout-va ?

Et nous pourrions citer bien d'autres exemples.

Nous plaidons donc pour l'annulation totale et immédiate de toute la dette publique et parapublique multilatérale comme bilatérale de tous les PED, au motif éthique tout simple que personne ne peut se retrouver « surendetté » s'il n'a auparavant trouvé prêteur.

Et ceci afin de leur redonner une espérance économique et une marge de manœuvre budgétaire satisfaisantes.

Et, pour éviter le retour à une telle situation de « sur-endettement » public et parapublic, nous recommandons la suppression pure et simple de tout nouveau prêt public ou parapublic, au profit de véritables opérations de co-développement qui verraient les pays dits développés investir directement, éventuellement à perte, ou participer aux risques pris, si les projets proposés leur semblaient pouvoir contribuer au développement économique, ou social.

Sur la macro et la micro-économie

Si l'avis constate bien que, en dépit de quarante années de coopération (et non d'un demi-siècle) et « malgré la croissance mondiale, la pauvreté n'en continue pas moins de toucher une large part de la population mondiale », nous ne sommes pas assurés qu'il tire toutes les conséquences de cette analyse pertinente.

En particulier, nous n'avons pas trouvé dans l'avis de propositions visant à faire sortir beaucoup de ces PED de leur mono, ou au mieux de leur bi-dépendance économique, pas plus que des recommandations visant à permettre à ces PED de mieux gérés leurs revenus publics aléatoires, ou encore d'autres suggestions positives qui leur permettraient de réaliser chez eux, une part plus grande de la valeur ajoutée issue des produits que nous achetons à bas prix.

Mono et bi-dépendance

Il n'aura échappé à personne que nombre de PED assurent l'essentiel de leurs recettes économiques et budgétaires à partir de seulement un ou deux produits d'exportation.

Cela fait partie de l'héritage de la colonisation.

Pourquoi en sommes-nous encore là plus de quarante années après ?

C'est une vraie question à laquelle il faudra bien confronter un jour nos Institutions de Bretton-Woods.

C'est même à se demander si leur vocation principale, inconsciente ou non exprimée n'est pas de toujours et toujours faire en sorte que le maximum de PED produisent les mêmes choses en sorte de les rendre moins chères pour nos consommateurs ou nos entreprises de transformation ou de production.

Notre groupe recommande donc que nos pays se penchent très sérieusement sur cette question. Comment gérer une économie nationale si, d'une année sur l'autre, les revenus fiscaux tirés de celle-ci fluctuent dans des proportions souvent comprises entre 20 et 40 % sinon plus et dont les causes - pluviométrie, marchés boursiers spéculatifs, cours du dollar ou de la livre anglaise... - sont totalement extérieures à ces PED ?

Revenus publics « aléatoires »

Nous caractérisons par ce terme le surplus de recettes publiques qui, au-delà d'une tendance longue combinant les volumes, les prix, et les taux de change, sont le résultat des phénomènes extérieurs évoqués à l'instant.

Et nous observons que nulle part, dans nulle coopération publique, dans nul cours de finances publiques, un traitement adéquat de telles recettes n'est proposé ou mis en œuvre.

Notre groupe est convaincu que, là encore, il y a matière à réflexion, pour nous comme pour les PED.

Dans un ménage, on a l'habitude de gérer de tels aléas, de constituer des réserves, de les placer sans risques...

Les Etats en développement et notre contribution à leur développement auraient intérêt à prendre en compte cette question caractéristique des finances publiques des PED.

Valeur ajoutée

De même, pourrions-nous apporter une très forte contribution au développement de ces pays si, dans un comportement moins égoïste, nous nous ingéniions tous, publics comme privés, à encourager un maximum de projets dont l'objectif serait de valoriser sur place les matières premières agricoles ou minières que nous transformons quasi-exclusivement chez nous, au profit de nos emplois et... de nos profits.

Monsieur le Président, monsieur le rapporteur, chers collègues, merci de votre haute attention et du soutien que vous pourrez apporter, ici et là, à ces quelques idées simples.

Groupe de la mutualité

Le progrès des pays en développement est un défi majeur pour nos sociétés, que les générations futures jugeront sur les réponses qu'elles lui auront apportées.

Or la situation catastrophique est marquée par deux faits : l'ampleur du sous-développement qui concerne 50 % des habitants de la planète, et son aggravation dans certaines régions du monde. L'indice synthétique de développement humain permet de mesurer les inégalités en d'autres termes qu'en termes de revenus. Prenant en compte des indicateurs comme le taux de mortalité infantile, l'espérance de vie, l'accès à l'enseignement, aux soins de santé, il aide à cibler les actions prioritaires à entreprendre. Le rapport s'y réfère avec raison.

Sans sous-estimer la part de responsabilités qui incombe aux pays en difficulté, il faut pointer celle des pays développés et des institutions financières internationales qu'ils dirigent. Ainsi le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque Mondiale ont longtemps bâti leurs interventions sur l'idée que l'Etat et la société civile constituent des obstacles au développement, la sphère économique privée méritant seule considération et crédit. Leurs politiques « d'ajustement structurel » ont été dévastatrices sur le plan social. Le projet d'avis en prend l'exact contre-pied: le groupe de la mutualité l'approuve.

Dans le concert des Nations, la France apparaît parmi les meilleurs contributeurs au développement, même si son apport demeure modeste. Pourtant, l'importance de cet effort ne se traduit ni par une efficacité très éloquente, ni par une influence décisive dans les instances internationales. On peut imputer cet état de fait, notamment, à la multiplicité des lieux de décision, au saupoudrage des aides parfois davantage guidées par des impératifs diplomatiques que par des critères d'équité, et à une inaptitude à favoriser la synergie entre l'action de la puissance publique, celle des collectivités locales et de la société civile. Des réponses récentes ont toutefois, pour partie, corrigé ces faiblesses. Comme le rapporteur, avec certaines réserves, le groupe de la mutualité en approuve le contenu.

Le groupe retient trois orientations principales des propositions qui se dégagent de l'avis. La première inscrit la contribution française dans une logique contractuelle. Elle lie l'intervention à des exigences de bonne gouvernance, à des clauses sociales, à des normes de démocratie et de respect des droits de l'Homme. La deuxième tend à favoriser l'intégration des pays sous développés dans les échanges mondiaux, en éliminant des restrictions d'accès au marché. Elle promeut des initiatives originales comme le « commerce éthique » ou le « commerce équitable ». On peut seulement se demander si celles-ci sont à la hauteur des problèmes posés. Et, en matière d'agriculture, il faut oser dire que la politique agricole commune européenne poursuit des objectifs contradictoires à une politique de développement hors du continent européen. Enfin, la bonne coordination des coopérations bilatérales et multilatérales constitue un enjeu stratégique majeur. Complémentaires et non concurrentes, elles doivent procéder d'une division du travail pour trouver leur efficacité optimale. La mutualité

souhaite enfin que la France influence les politiques européennes et mondiales de développement. Sur ces bases, le groupe de la mutualité a approuvé l'avis.

Groupe des personnalités qualifiées

M. Jeantet : « Je félicite le rapporteur pour avoir fait le bilan de l'aide au développement en termes financiers, mais encore en termes humains, la véritable richesse étant proprement humaine : celle qui a pour composantes l'alimentation, la santé, le savoir, l'habitat, l'accès à l'eau.... C'est cette notion qui doit être prise en compte pour l'aide aux populations ; l'aide aux Etats doit être, elle, conditionnée par des préoccupations démocratiques et éthiques. La baisse de l'aide publique française au développement ne peut être niée : les 0,7 espérés sont loin ! Il faut inverser ce processus, tandis que l'action entre pays développés et PVD doit être de plus en plus partenariale. Cela permettrait d'éviter que des interventions ou équipements décalés par rapport aux besoins provoquent plus de dégâts que de bienfaits. Quelques pas ont été réalisés après Rio et Istanbul, mais il n'y a pas de suivi suffisant de ces conférences mondiales. Il faudrait que les préoccupations du BIT, de la FAO, du PNUD et des organisations environnementales soient désormais intégrées aux décisions de l'OMC. La réorganisation de l'ONU apparaît donc indispensable pour obtenir que les PVD aient la possibilité de voir appliqué un vrai droit au développement humain partout dans le monde. La France doit donner l'exemple, elle qui a engendré la notion d'intérêt général et une forme de mixité originale, reposant sur la cohabitation des secteurs public, privé et de l'économie sociale incontournable pour le sujet qui nous concerne. Elle doit jouer un rôle moteur en faveur de l'annulation réelle de la dette des PMA, œuvrer en faveur d'une taxation des flux financiers internationaux. Il faut surtout mettre en œuvre entre pays développés et PVD une politique planifiée de co-développement durable et socialement responsable : cela doit conduire à une réforme de la politique de la France et de l'UE. Cette orientation est compatible avec les politiques d'urgence et d'aide humanitaire. L'ONU appuie désormais le « droit d'intervention » mais il reste à l'Europe à créer un système de veille humanitaire et une « force rapide d'intervention humanitaire. Il s'agit aussi de créer de nouvelles règles internationales, de nouvelles formes de régulation évitant les dégâts du « tout marché », au profit des populations et ensuite des Etats, qu'il faut encore trop souvent rappeler à plus de démocratie. Voter l'avis, c'est voter pour le souhait de voir la France, avec l'Europe, être plus engagée en faveur de nouveaux modèles de co-développement, et se donner des obligations de résultats mesurables en termes d'indicateurs humains, dans les pays où elle veut favoriser une dynamique de progrès social et civique autant qu'économique. Je vote donc pour cet avis.

M. Mekachera : Le rapport de M. Coursin sera un des plus marquants de note assemblée : il rassemble une masse impressionnante de données sur les questions de développement, mais surtout il ouvre des pistes de débat sur ce qui sera le grand enjeu du XXIème siècle. Le rapport dresse d'abord un constat extraordinaire, à savoir que les inégalités entre pays développés et PVD se sont aggravées. Il est clair que les politiques en faveur du développement n'ont pas atteint leur objectif et la mondialisation ne peut qu'accentuer cette tendance. Je

me permets d'indiquer quelques pistes qui, me semble-t-il, devraient nourrir ce débat. Tout d'abord, la coopération au développement ne peut réussir que dans le cadre d'un véritable partenariat impliquant la participation active des autorités politiques mais aussi de la société civile du pays bénéficiaire. Or celle-ci, souvent à peine émergente, est gênée dans son développement par l'autorité politique. Il faut parvenir à développer des formes de jumelage et de partenariat, comme le fait le Conseil économique et social, au plus proche des acteurs locaux du développement. M. Coursin a raison d'affirmer que l'aide publique et privée ne doivent pas être exclusives l'une de l'autre, mais se conforter mutuellement. De leur côté, les institutions internationales régulant la mondialisation des échanges commerciaux et des flux financiers doivent réfléchir à une approche cohérente des problématiques de développement. Ainsi l'allègement des charges de la dette ne sera bénéfique que s'il s'accompagne d'une politique volontariste de stabilisation des cours des denrées agricoles et des matières premières industrielles. En conclusion, je me félicite que le Conseil économique et social ait pris l'initiative d'ouvrir un tel débat que nous devrons poursuivre notamment dans le cadre de l'association internationale des Conseils économiques et sociaux et organismes similaires. Enfin, qui pourrait imaginer que puisse exister pacifiquement une partie du monde de plus en plus prospère, et une autre de plus en plus pauvre, alors que les progrès accomplis en matière de communication abolissent les distances et rendent de ce fait intolérable la persistance d'inégalités ? Parce qu'il pose clairement cette problématique, je vote sans hésitation cet avis ».

Groupe des professions libérales

Le Forum économique mondial qui a eu lieu à Davos, il y a quelques semaines donne une actualité formidable à notre avis. Les pays africains semblent vouloir élaborer un plan de développement commun. Ne voulant plus que les politiques d'aides à leur continent soient définies par les seuls pays développés, les pays africains entendent devenir acteurs de leur propre développement. C'est l'expression de leur volonté de s'inscrire dans la mondialisation même s'ils n'en ont pas aujourd'hui les moyens.

Concevoir la contribution de la France au progrès des pays en développement, c'est d'abord réaffirmer que la lutte contre la pauvreté se situe au cœur des stratégies économiques, sociales, de santé et culturelles. Cette lutte nécessite avant tout la valorisation des atouts et des compétences locales, elle implique la responsabilité des Etats et des peuples eux-mêmes sur le propre développement de leur pays. Elle exige donc que soient éradiqués le gaspillage et le détournement des fonds et des aides, la corruption, la violence et les conflits qui ravagent la plupart des PED. La meilleure aide n'est-elle pas celle qui permet aux Etats de s'aider eux-mêmes ?

Il ne s'agit plus d'apporter des modèles qui se sont le plus souvent montrés inadaptés. Nos priorités se résument en peu de mots : soigner, favoriser l'enseignement local, donner les moyens aux élites de s'intégrer au développement de leur pays.

Avant d'envisager toute aide, il faut identifier les besoins locaux, apporter notre savoir-faire, nos technologies, nos supports pédagogiques et contribuer à

former ceux qui deviendront demain les décideurs de leur société, en stoppant l'évasion des élites. Dès lors, la démocratie pourra être instaurée ou consolidée par une société civile qui deviendra le support d'un développement harmonieux.

Le groupe des professions libérales insiste sur la nécessité, dans toute société, de l'existence d'une classe moyenne. Elle en constitue le liant social. Il faut permettre le développement de tout un secteur indépendant respectueux des coutumes et des cultures locales et qui contribuera à l'enracinement de la vie économique et sociale par leurs compétences sectorielles et professionnelles.

Comme le rapporteur, nous regrettons que la France ne consacre au secteur de la santé qu'une part relativement modeste de l'aide publique qui devrait être relevée. Nous sommes convaincus de l'urgence de mettre en place un véritable « Plan Marshall » de la santé dans ces pays. Si la pandémie du Sida n'est pas jugulée par exemple, tous les efforts de développement risquent d'être lourdement compromis. Nous confortons le souhait du rapporteur de voir la France plaider en faveur d'une réorganisation des grands marchés pharmaceutiques tenant compte du niveau de vie des populations déshéritées, mais nous souhaiterions une prise de conscience rapide sur le besoin d'une restructuration des milieux hospitaliers, qui de nos jours, ne dépendent souvent que des congrégations religieuses, des organisations humanitaires internationales comme la Croix rouge.

Nous nous réjouissons que le rapporteur ait souligné le rôle joué par notre société civile envers celle de chacun des PED. La coopération internationale a été trop souvent l'affaire exclusive des Etats.

Mais, nous sommes conscients des défis auxquels nous aurons à faire face : expansion de la population mondiale et de ses conséquences sur l'exploitation des ressources naturelles, l'utilisation des sols, l'urbanisation, l'essor accéléré des technologies nouvelles. Les pays en voie de développement ne doivent pas être absents de la mondialisation.

Le groupe des professions libérales a voté l'avis, le travail considérable qu'il représente et la foi qu'il porte en faveur des hommes, ne peuvent qu'entraîner l'adhésion.

Groupe de l'UNAF

Le groupe de l'UNAF tient à féliciter le rapporteur pour son excellent travail de documentation inédite, d'analyse et de propositions alliant réalisme et efficacité.

Il approuve que l'avis réaffirme la différence entre croissance (PIB) et développement, celui-ci participant non seulement à la croissance économique, mais aussi à l'augmentation progressive de l'indice de développement humain (IDH). Si la répartition des fruits de la croissance est un objectif du développement, sa finalité est bien de permettre à chacun de conserver ou de conquérir sa dignité, d'avoir une plus grande maîtrise de sa vie et de disposer de réelles possibilités de choix quant à son devenir.

Travailler au développement durable ménageant l'avenir, c'est travailler à un développement participatif dans lequel familles et population de base sont avant tout considérées comme acteurs. Dans le cadre des relations de solidarité

entre les familles, les maisons familiales rurales d'éducation et d'orientation ont développé un partenariat international en dispensant un enseignement par alternance dans une trentaine de pays d'Afrique, d'Amérique latine ou d'Asie. Un tel partenariat ne saurait cependant exonérer les Etats de leurs responsabilités. Par ailleurs, il apparaît nécessaire que soit privilégiée une meilleure articulation entre le local, le régional, le national et l'international, tout comme la micro et la macro-économie, en tenant compte des initiatives de base, forcément modestes. Toute aide au développement nécessite la recherche permanente de l'équilibre entre la responsabilité des individus et le soutien actif des pouvoirs publics. En ce sens, l'implication de la société civile doit être un des critères d'évaluation du bien-fondé des aides.

Dans une démarche permanente de recherche des meilleurs résultats possibles, le groupe de l'UNAF estime indispensable :

- d'accorder une préférence aux aides destinées à lutter contre un développement inadéquat, donc contre la pauvreté ;
- de mettre en place une politique visant à réduire les effets de la corruption ;
- de coordonner les efforts d'aide au développement de l'Etat avec ceux d'autres Etats et d'autres donateurs, publics ou privés ;
- de mettre en œuvre la décentralisation, comme la simplification des procédures ;
- de reconnaître les familles dans leurs droits fondamentaux, et de les impliquer en tant qu'actrices et responsables du développement ;
- d'aider les associations dans leurs actions de partenariat et dans leur fonctionnement ;
- de faire participer effectivement la société civile organisée dans chaque pays bénéficiaire pour garantir l'efficacité des aides et développer une réelle démocratie participative.

L'avis présenté par M. Coursin retenant la plupart de ces principes, le groupe de l'UNAF s'est prononcé en sa faveur.

Groupe de l'UNSA

L'UNSA adhère fermement à l'orientation du rapport et de l'avis.

Nous approuvons en particulier le caractère multidimensionnel du développement préconisé par le projet d'avis. Nous approuvons aussi qu'il souligne que la démocratie est une condition du développement dans la durée.

L'éducation, on le sait, en constitue un enjeu majeur. Il faut déplorer le long aveuglement libéral du FMI en ce domaine. Judicieuses, en revanche, sont les observations de l'avis qui a intégré notre amendement relatif aux formations supérieures, notamment agricoles. De même, il souligne l'intérêt que le France attache à l'accueil des étudiants étrangers. On aurait pu nuancer : les exigences et restrictions que la France y a mises en ont détourné plus d'un vers d'autres pays plus ouverts.

L'avis rappelle opportunément que les femmes et l'éducation des femmes jouent un rôle déterminant dans le développement. Ses propositions pour que les accords de coopération intègrent tous les aspects relatifs au progrès de l'égalité entre hommes et femmes sont justes.

Sur l'allègement de la dette, la part qu'y prend la France et le souhait qu'elle ne se traduise pas par une réduction parallèle de l'aide aux projets, l'avis s'inquiète légitimement. On n'insistera jamais trop sur la nécessaire conditionnalité de toute annulation de dette par un contrat de ré-affectation des moyens dont une autorité internationale devrait contrôler l'effectivité de la mise en œuvre.

L'UNSA approuve l'accent qui est mis sur la coopération décentralisée et la place particulière que peuvent y prendre les DOM.

Enfin, le contrôle des capitaux, pour aussi nécessaire qu'il soit du point de vue de la régulation mondiale, et quel que soit l'organisme, n'épuise pas les problèmes posés spécifiquement aux pays en voie de développement d'autant que ceux-ci sont confrontés aux orientations, très idéologiques du FMI.

Mais l'influence politique au sein de l'OMC des pays en voie de développement ne peut avoir lieu que dans le cadre de l'ORD (Organe de règlement des différents) ; or, son fonctionnement actuel conduit à une négociation entre les blocs les plus riches. En tout état de cause, il faut renforcer le rôle de ces instances, bien préférable à la négociation bilatérale dont le rapport de forces est très déséquilibré.

Il était bon de rappeler les recommandations précédentes du CES :

- concertation permanente entre OIT et OMC
- création d'un Conseil de sécurité économique et sociale situé au même niveau que le Conseil de sécurité des Nations Unies, et dont l'idée a aussi été récemment avancée à l'Assemblée nationale.

L'UNSA a approuvé l'avis.

RAPPORT

présenté au nom
de la section des relations extérieures
par M. François Coursin, rapporteur

Le 7 juillet 1998, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section des Relations extérieures la préparation d'un rapport et d'un avis sur « *La contribution de la France au progrès des pays en développement* ».

La section a désigné M. François Coursin comme rapporteur.

Pour son information, la section a procédé à l'audition de :

- M. Jean-Louis Bianco, Président du Haut conseil de la coopération internationale ;
- Mme Juliette Bonkoungou, Présidente du Conseil économique et social du Burkina Faso ;
- M. Jean-Claude Faure, Président du Comité d'aide au développement de l'OCDE ;
- M. Olivier Giscard d'Estaing, Président de « Business Council » ;
- M. Michel Kamano, Président du Conseil économique et social de Guinée ;
- M. Eddy Lorintzen, Secrétaire Général adjoint de la Confédération internationale des syndicats libres ;
- M. François Nicoullaud, Directeur général de la Coopération internationale et du Développement au ministère des Affaires étrangères ;
- M. Etienne Pflimlin, Président Directeur général du Crédit Mutuel ;
- M. Hubert Prévot, Président de la Confédération permanente des Coordinations associatives ;
- M. Jean-François Rischard, Vice-Président de la Banque mondiale pour l'Europe ;
- M. Yves Tavernier, Député, rapporteur sur « La coopération française au développement » (rapport au Premier Ministre) ;
- Mme Laurence Tubiana, membre du Conseil d'Analyse économique et chargée de mission auprès du Premier Ministre pour les questions de développement.

Toutes les personnalités françaises et étrangères[1] qui par leurs travaux, la communication d'informations ou leurs entretiens, ont contribué à la préparation de ce rapport voudront bien trouver ici l'expression des remerciements du rapporteur.

[1] Voir à la fin de ce rapport la liste des personnalités rencontrées.

INTRODUCTION

« *La meilleure aide est celle qui aide à se passer de l'aide* ». Cette vérité première, rappelée par M. Kamano, Président du Conseil économique et social de Guinée, lors de son audition devant la section des Relations extérieures du Conseil économique et social, oblige à l'évaluation des politiques d'aide et d'assistance technique aux pays en voie de développement, sur les plans bilatéral comme multilatéral. En quoi ont-elles soutenu leurs démarches vers l'autonomie, en quoi ont-elles contribué à leur progrès, en quoi ont-elles tenté de résoudre les inégalités entre pays, comme entre groupes de populations à l'intérieur de chaque pays ?

Après un demi-siècle d'aide au développement, le rapport qui suit tente d'analyser l'ampleur des besoins ; en conséquence, l'efficacité des réponses qui ont pu être apportées et les orientations qu'il conviendrait de respecter à la lumière de cet enseignement, mais aussi des évolutions profondes de notre monde en marche : un nouveau contexte géopolitique, économique et social résultant de la fin de la rivalité Est-Ouest, de l'émergence d'un ordre international à partir de la mondialisation des échanges économiques qui pourrait avoir des conséquences sur le rôle et la responsabilité des Etats Nations, et simultanément d'une mondialisation qui, au prix d'une meilleure régulation, peut être puissant diffuseur potentiel de l'universalisme des principes démocratiques et des droits individuels et sociaux de l'homme, de la conviction grandissante du besoin de normes internationales en matière de respect de la qualité de la planète que nous léguerons aux générations futures… Un monde dont la richesse globale est la plus forte jamais connue, alors que plus de la moitié de la planète continue à subir la misère, le dénuement et la privation totale ou partielle de l'accès aux ressources les plus essentielles : eau potable, alimentation, santé, éducation…

Un monde où les inégalités restent dramatiquement la règle, quand les trois personnes physiques les plus riches possèdent plus que le montant des budgets des quarante-huit pays les moins avancés. Et pourtant un monde où le sentiment de la solidarité entre les peuples progresse. Un monde où les besoins, sous l'effet notamment de l'expansion démographique, s'intensifient, alors que les pays riches diminuent globalement depuis quelques années leurs contributions d'aide publique au développement.

Dans ce contexte, concevoir la *« contribution de la France au progrès des pays en développement »*, c'est évidemment s'appuyer sur une croissance économique pour laquelle les entreprises agricoles, artisanales, de services, industrielles et commerciales… sont des acteurs essentiels. Mais le progrès ne s'arrête évidemment pas à cela, ni à la seule satisfaction des besoins matériels, par ailleurs indispensable ; il s'agit de comprendre simultanément le respect des droits fondamentaux individuels et collectifs, l'accès à la santé, à l'éducation, à l'autonomie par l'emploi, à l'épanouissement social et culturel… ce qui conduit à une approche globale du développement. Ainsi, l'accord qui semble se faire aujourd'hui sur l'impératif de la lutte contre la pauvreté ne doit pas être, selon nous, compris comme un programme en soi parallèle aux autres, mais se situer au cœur des stratégies économiques, sociales et culturelles.

De l'examen d'un contexte complexe, diversifié où s'exercent des forces contradictoires, les expériences réussies de développement révèlent que, s'il existe bien des conditions générales sans lesquelles aucun développement durable n'est possible, aucune solution uniforme plaquée sans prise en considération précise de la réalité économique, sociale et culturelle locale, des aspirations et de la volonté de la population, n'a de chance d'améliorer durablement la situation.

Ensuite, que le sous-développement est un problème global qui nécessite une réponse globale : le développement doit être pensé dans sa totalité et mettre en action de manière simultanée l'ensemble de ses dimensions en synergie : état de droit, croissance économique, diffusion des progrès économiques à l'ensemble de la société, accès aux soins, au savoir, à l'emploi, promotion des droits fondamentaux et des libertés publiques, sécurité…

Dès lors, l'aide au développement doit faire l'objet d'un plan d'ensemble, articulant les différents programmes et conjuguant les interventions des différents acteurs : Etat et institutions multilatérales, coopération décentralisée, coopération non gouvernementale d'initiative privée, en distinguant dans leur complémentarité l'aide aux Etats et l'aide aux populations :

- favoriser la responsabilité des Etats récipiendaires de l'aide sur leur propre développement, la détermination et le choix des programmes dans toutes les phases de la conception, de la réalisation et de l'évaluation doit être l'axe directeur d'un partenariat contractuel authentique incluant les conditionnalités des aides répondant à la fois à la bonne gestion et au respect de l'affectation des fonds et aux principes des conventions internationales fondamentales ;
- mobiliser les populations, en répondant aux besoins les plus immédiats, en soutenant leur mise en marche dans la voie du développement choisi, par la valorisation des ressources humaines et matérielles, des initiatives économiques et sociales qu'elles peuvent prendre, de l'exercice de leurs responsabilités sur leur propre devenir, est un axe tout aussi essentiel ;
- rendre cohérentes entre elles les différentes politiques qui ont un impact sur le développement. Comment, par exemple, mettre en place les conditions d'accès des PVD aux échanges internationaux, tout en protégeant leurs activités productives vulnérables, en visant à une meilleure stabilité des cours des matières premières comme des taux de change, en favorisant la création et la montée en puissance d'ensembles régionaux… ;
- lutter contre les fléaux qui contrarient le développement : famine, épidémies… mais aussi conflits, corruption, criminalité internationale…

Le rapport a tenté d'explorer ces différents axes dans l'affirmation du droit au développement pour tous, qui est au cœur de la conception du développement durable.

Pour ce faire, il a successivement étudié :

- la politique de la France en matière d'aide bilatérale, dans le cadre de l'Union européenne et notamment des accords ACP/Union européenne, ainsi qu'au sein des institutions multilatérales (ONU et particulièrement le PNUD, Banque Mondiale, FMI…), la promotion des positions françaises ;
- la réforme des dispositifs de coopération intervenue à partir du 1er janvier 1999 – la démocratisation et la transparence ;
- les évolutions de l'aide publique au développement ;
- les différentes politiques conduites : aide humanitaire, politiques de santé, d'éducation et de culture, de la formation et la recherche, de développement économique ;
- le rôle de la zone franc et de la francophonie ;
- le système financier international et la mondialisation des échanges.

Il a en outre traité de manière plus approfondie le rôle des Etats, la place du service public, le traitement de la dette, la question sociale…

Surtout, ce rapport a voulu porter son intérêt sur l'apport de la coopération décentralisée (les collectivités territoriales) et sur la coopération non gouvernementale d'initiative privée (ONG, entreprises publiques et privées, organisations professionnelles, agriculteurs, artisans, professions libérales, organisations syndicales, économie sociale, Français de l'étranger, organisations des migrants…). En effet, l'engagement d'une société civile envers une autre société civile, les communautés d'intérêts et de compétences, les familiarités professionnelles ou sociologiques, « *l'expérience de terrain* »… qui marquent l'une et l'autre, sont de sérieuses garanties pour la réalité et la durabilité des partenariats. Les contributions très riches et diversifiées, dans le développement économique et social autant que dans le progrès de la démocratie que réalisent ces différents acteurs méritent, selon le Conseil économique et social -lui-même assemblée représentative de la société civile organisée - d'être beaucoup mieux valorisées et soutenues. Elles sont une pièce maîtresse de la coopération française, qui certes ne se substitue pas à la coopération gouvernementale, mais la complète efficacement par son action directe auprès des populations.

Nous avons voulu qu'il puisse être aussi l'expression, non seulement des acteurs français, mais des représentants de pays partenaires. C'est pourquoi nous avons consulté des Conseils économiques et sociaux de PVD, par l'intermédiaire de l'Association Internationale dont le Conseil économique et social français assume le secrétariat général. Ce rapport a tenté d'être le reflet fidèle de leur pensée.

Enfin, si ce rapport s'appuie sur des exemples concrets, autant que faire se peut, il ne se livre pas à une analyse précise des relations entre la France et chaque PED ou groupes de pays, et ce pour deux raisons :

- du fait du caractère transversal du sujet ;
- du fait aussi qu'il s'inscrit dans l'ensemble des travaux que le Conseil économique et social a déjà produits ou est en train de produire en ce sens, rapports et avis auxquels nous faisons largement référence (UEMOA, Euro-méditerranée, Asie du Sud-Est, Chine, Mercosur…).

C'est la cohérence de cet ensemble qui permet de saisir pleinement la ligne directrice du Conseil économique et social dont le présent rapport est un élément.

CHAPITRE I
LE SOUS-DÉVELOPPEMENT : DES SYMPTÔMES AUX CAUSES MULTIPLES, DES RÉPONSES INADAPTÉES

Quatre décennies de politiques d'aide au développement depuis la décolonisation…

Le drame de la pauvreté et l'aggravation insupportable des inégalités, à l'intérieur comme entre les pays, l'accès à l'eau potable, au minimum vital de nourriture, à la santé, à l'éducation, le respect de la dignité humaine, de la liberté dans la démocratie, l'établissement de l'état de droit… demeurent des problèmes majeurs dans le monde. Simultanément, si la communauté des Etats a pris progressivement conscience, au Nord comme au Sud, de la gravité des risques encourus du fait de la dégradation de l'état de la planète dont les conséquences frappent plus durement encore les pays et les populations vulnérables, on reste encore loin de la mise en œuvre concrète des engagements pris pour restaurer, sauvegarder et exploiter raisonnablement et équitablement le patrimoine commun de l'humanité.

Alors même qu'étaient de mieux en mieux établis le lien entre grande pauvreté et dégradation de l'environnement et celui, interactif, entre les dimensions économiques, sociales, institutionnelles et environnementales dans le développement, on a assisté ces dernières années à une réduction importante des budgets consacrés aux politiques de développement. Cependant, les besoins ne faisaient que croître du fait notamment de la pression démographique et de l'urbanisation, des changements géopolitiques consécutifs à l'effondrement du bloc soviétique et des besoins nouveaux créés dans les pays dits en transition, comme de ceux requis pour permettre aux pays en voie de développement d'appréhender dans des conditions adaptées la libéralisation des échanges et la mondialisation de l'économie.

Pourtant, la décennie de croissance soutenue qu'avait connue l'économie mondiale dans la période qui a suivi les indépendances permettait de nourrir un certain optimisme. La principale revendication des pays non alignés portait alors sur le partage entre les Etats des bénéfices de la croissance que rééquilibrerait l'instauration d'un nouvel ordre économique international. Cette phase s'est trouvée brutalement confrontée aux fortes turbulences des années soixante-dix – quatre-vingts, conséquence notamment des chocs pétroliers et de la récession mondiale qui en est résultée. Elles se sont traduites par de graves difficultés économiques et financières frappant gravement les PVD fragilisés par un niveau de structuration encore faible, des systèmes de production insuffisamment diversifiés et une trop grande dépendance vis-à-vis des marchés des produits agricoles et des matières premières.

Cette situation les a acculés à un surendettement exponentiel, lié à la fois à la satisfaction de leurs besoins immédiats, mais aussi à la pression de ceux de placements des grandes banques dans les pays en voie de développement. La nécessité du règlement de la crise de l'endettement a été à l'origine de la

réorientation des politiques de coopération à partir des années quatre-vingts. Celles-ci se sont traduites par la mise en place de programmes d'ajustement visant à la remise en ordre des finances publiques par la libéralisation des économies et l'ouverture au marché comme régulateur de l'économie. Cette stratégie devait non seulement rétablir la stabilité macro-économique mais également favoriser à terme la croissance et le développement.

Cependant, les ajustements macro-économiques se sont souvent réalisés au préjudice des besoins immédiats de populations déjà démunies et devant supporter les remèdes de l'austérité, notamment les restrictions apportées aux aides et services publics par le réaménagement des dépenses publiques. Mais cette politique était principalement confortée par les résultats des économies du Sud-Est asiatique, qualifiés de « *miracle asiatique* ». Toutefois, les effets positifs, sauf quelques cas peu nombreux, n'étaient pas observés dans d'autres régions du monde, en particulier en Afrique subsaharienne.

Avec l'éclatement de la crise asiatique en 1997-1998, les interrogations sur le bien-fondé d'une stratégie inconditionnelle suscitées par ce décalage entre différentes régions du monde, feront place à une remise en question fondamentale de la politique d'industrialisation par les exportations et du rôle de l'ouverture comme clef du développement.

Le lien « obligé » entre croissance et développement, de même que celui supposé entre croissance et démocratie, sont alors mis en question, non seulement par la fragilité des performances des économies émergentes d'Asie ou d'Amérique latine, par les difficultés des pays en transition, mais aussi par l'évolution sur le long terme de l'Afrique subsaharienne, de l'Asie du Sud, d'une partie de la Caraïbe ou du Moyen-Orient, où la persistance de la pauvreté s'est accompagnée d'une forte aggravation des inégalités. On ne pourra plus conduire des politiques novatrices et efficaces de développement sans qu'elles impliquent pleinement dans leur conception, leur réalisation et leur évaluation, la responsabilité des Etats et des peuples bénéficiaires, sans que soient pris en considération, au plus près des populations, leurs besoins réels et leurs valeurs sociales et culturelles -ce qui n'a pas toujours été le cas dans le passé - et sans que soient attaqués à la racine les phénomènes destructeurs du développement que sont le gaspillage et le détournement des fonds et des aides, la corruption, la violence et les conflits qui ravagent nombre de PVD.

Aujourd'hui, l'accord semble se réaliser sur l'impératif prioritaire d'une lutte coordonnée et soutenue contre la pauvreté, condition d'un développement durable conjuguant efficacité écologique, efficacité économique et progrès social, et garantissant une croissance économique à la fois soutenue et compatible avec la gestion raisonnée des ressources naturelles, afin d'assurer l'équité intra –et inter- générationnelle.

I - DES SYMPTÔMES COMMUNS QUI SE MANIFESTENT À DES DEGRÉS DIVERS

L'état des lieux qui suit tente d'apporter un éclairage sur l'ampleur des problèmes et leur traduction très contrastée selon les pays où ils se posent.

Tableau 1 : Croissance du PIB 1990 - 1998
(variation en pourcentage par rapport à l'année précédente)

Régions/Pays	1980-1990	1990-1995 *a*	1996	1997	1998 *b*
Monde	2,9	1,9	3,3	3,3	2,0
Pays industrialisés	2,8	1,7	2,9	2,9	2,2
dont					
Etats-Unis	2,7	2,3	3,4	3,9	3,9
Japon	4,1	1,4	5,0	1,4	-2,8
Union européenne	2,4	1,3	1,6	2,5	2,7
dont					
Zone euro		1,4	1,4	2,3	2,8
Allemagne	2,3	1,7	0,8	1,8	2,3
France	2,3	1,1	1,1	2,0	3,2
Italie	2,2	1,1	0,9	1,5	1,4
Royaume-Uni	2,7	1,2	2,6	3,5	2,1
Economies en transition	2,1	-8,2	-1,5	1,4	-1,3
Pays en développement	3,0	4,9	5,8	5,4	1,8
dont					
Amérique Latine	1,3	3,3	3,6	5,4	2,1
Afrique	1,9	1,1	3,9	2,7	2,9
Asie	4,6	6,4	7,1	5,8	1,6
dont					
Chine	8,8	12,4	9,6	8,8	7,8
Autres pays		5,1	6,4	5,0	-0,3
Pays en développement à l'exclusion de la Chine		4,0	5,2	4,8	0,8

Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, en dollars 1990. Rapport annuel sur le commerce et le développement 1999.

a : moyenne annuelle ; *b* : estimation

A - LA PAUVRETÉ ET L'AGGRAVATION DES INÉGALITÉS

Elles ressortent des données de la Banque mondiale et du PNUD.

1. Les données de la Banque mondiale

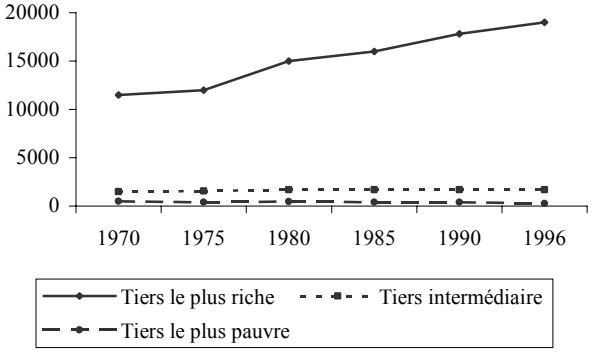
Bien que la pauvreté ait régressé davantage au cours des cinquante dernières années qu'à n'importe quelle autre époque comparable, elle n'en continue pas moins d'affecter une large part de la population mondiale : près de

1,5 milliards d'individus ont moins de 1 dollar par jour pour vivre et 3 milliards moins de 2 dollars.

En outre, les inégalités se sont aggravées : le revenu moyen par tête des pays les plus pauvres et des pays à revenus intermédiaires a perdu du terrain par rapport à celui des pays les plus riches au cours des dernières décennies.

Le PIB par tête de la catégorie intermédiaire est passé de 12,5 à 11,4 % du tiers le plus riche et celui du tiers le plus pauvre de 3,1 à 1,9 %. En réalité, depuis la Révolution industrielle de la seconde moitié du XIXe siècle, les pays riches ont connu une croissance bien supérieure à celle des pays pauvres. Une estimation récente indique que l'écart entre le revenu par tête des pays les plus pauvres et des pays les plus riches a été multiplié par six entre 1870 et 1985, ce qui atteste de la difficulté pour les pays pauvres à réduire cet écart.

Graphique 1 : Le revenu des pays riches et des pays pauvres continue à diverger



Source : Banque Mondiale, World Development Indicators, 1999.

Entre 1987 et 1993, certaines régions du monde ont pourtant connu une croissance assez forte pour réduire la pauvreté et même dans celles où la proportion de pauvres [1] est élevée, ce pourcentage a diminué. Ainsi en Asie du Sud, ce pourcentage est passé de 45,4 à 43,1 %.

En revanche, il est passé de 22 à 23,5 % en Amérique Latine et de 38,5 à 39,1 % en Afrique subsaharienne.

En tout état de cause, du fait de la croissance démographique, le nombre de personnes vivant en deçà du seuil de pauvreté continue à progresser : il est passé de 1,2 milliards de personnes en 1987 à 1,5 milliards aujourd'hui, il pourrait atteindre 1,9 milliards en 2015.

La crise financière en Asie du Sud-est s'est traduite par une progression de la pauvreté dans cette région qui avait connu des progrès incontestables. Si l'on situe le seuil de pauvreté à 2 dollars par jour, la Thaïlande aura vu le pourcentage de pauvres augmenter de 19,7 % entre 1997 et 2000.

[1] Moins de 1 dollar par jour.

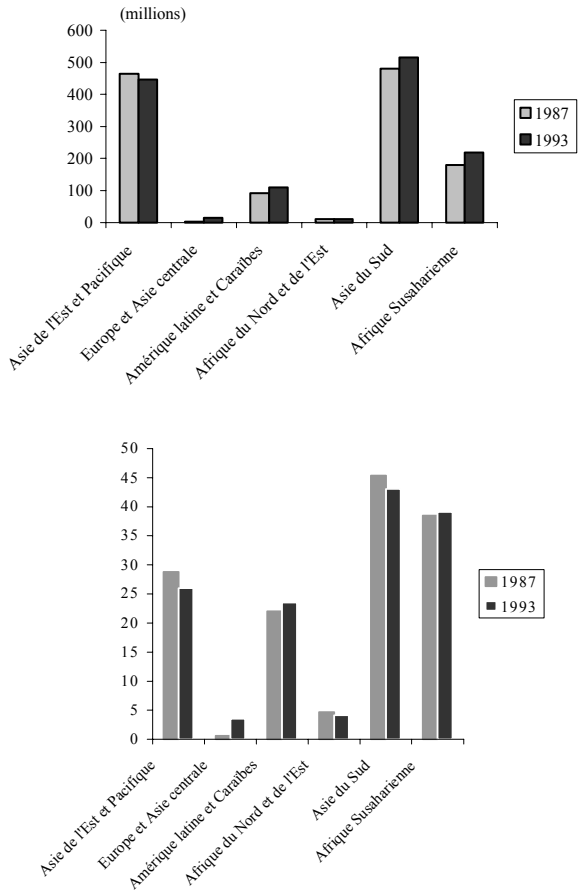
Or on estime qu'il faut une croissance minimale de 3 % pour réduire la pauvreté rapidement alors que sur le long terme, dans les pays en développement, le taux de croissance a été inférieur à ce chiffre. Ainsi entre 1995 et 1997, 21 pays seulement (dont 12 en Asie) ont atteint ou dépassé ce taux plancher et 6 seulement parmi les 48 PMA (pays les moins avancés).

Encadré 1 : Riches et pauvres : les écarts se creusent

En 1960, les 20 % les plus riches de la population mondiale disposaient d'un revenu trente fois supérieur au revenu des 20 % les plus pauvres. En 1997, ce rapport atteignait 74 contre un. De 1994 à 1998, la valeur cumulée des biens des 200 personnes les plus riches de la planète est passée de 440 milliards de dollars à plus de 1 000 milliards de dollars. En 1998, les patrimoines réunis des trois personnes les plus riches du monde dépassaient le PNB global des 48 pays les moins avancés du monde.

Source : PNUD – rapport sur le développement humain 1999.

Graphique 2 : Le nombre de pauvres a augmenté dans le monde et dans certaines régions le pourcentage de pauvres a augmenté également



Source : World Bank, World dévelopment Indicators 1998

Les disparités se sont accentuées non seulement entre les pays mais également au sein des sociétés en développement.

L'indice de Gini qui permet de mesurer les inégalités dans la répartition des revenus à l'intérieur d'un même pays [1] fait ressortir des indices supérieurs à 50 dans la quasi totalité des pays d'Amérique Latine (60,1 au Brésil, 59,1 au Paraguay, 57,2 en Colombie, 57,1 à Panama, 56,5 au Chili, 53,7 au Mexique, 50,5 en République Dominicaine, 50,3 au Nicaragua) et dans un certain nombre de pays africains (62,9 en Sierra Leone, 59,3 en Afrique du Sud, 56,8 au Zimbabwe, 56 au Lesotho, 53,8 au Sénégal, 50,5 au Niger et au Mali).

L'évolution du Mexique est éloquente à cet égard : entre 1958 et 1983, comme dans d'autres PED, la stratégie de croissance autocentrée n'a pas évité la marginalisation des plus pauvres, elle a profité aux classes moyennes. A compter de 1983, le sort des plus défavorisés ne s'est pas vraiment amélioré alors que le revenu des classes moyennes est laminé au profit des plus riches.

Tableau 2 : Répartition du revenu national entre les ménages au Mexique entre 1958 et 1992

	Part des revenus des 10 % les plus pauvres	**Part des revenus des 10 % les plus riches**
1958	2,3	35,7
1983	1,3	33,5
1992	1	38,1

Source : André Louat « Le sous développement, stratégies et résultats » - Editions Ellipses – 1999.

Tant en absolu qu'en évolution, nombre de pays asiatiques apparaissent plus égalitaires même si les indices restent largement supérieurs à ceux observés dans les pays industrialisés.

2. L'indicateur de développement humain du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)

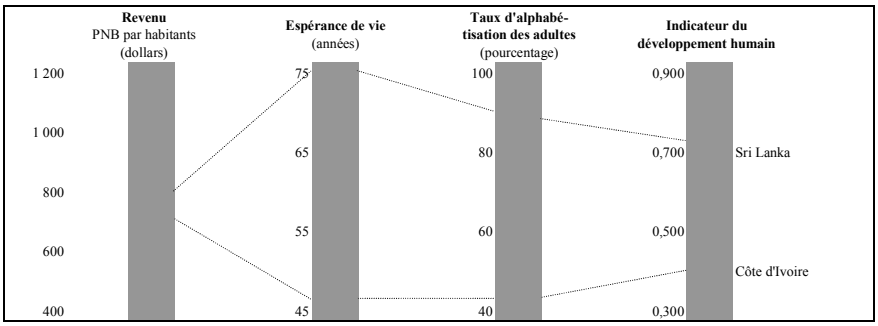
Au-delà de la notion de pauvreté exprimée en parité du pouvoir d'achat, c'est **l'indicateur de développement humain** tel qu'il a été défini par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en 1990 qui rend le mieux compte du développement dans la mesure où il ne se concentre pas exclusivement sur l'opulence économique mais où il s'appuie sur trois composantes distinctes : espérance de vie, niveau d'éducation et revenu par habitant.

Le dernier rapport sur le développement humain du PNUD fait ainsi apparaître que **le lien entre prospérité économique et développement humain n'est ni automatique ni évident**.

[1] Un indice de Gini égal à 0 représente une égalité parfaite, un indice égal à 100 implique une inégalité totale (une personne ou un ménage détiendrait la totalité des revenus du pays).

Deux pays enregistrant un revenu par habitant identique peuvent afficher un Indice de développement humain (IDH) très différent.

Graphique 3 : Similitude de revenu, disparités dans le développement humain, 1997



Source : Bureau du Rapport mondial sur le développement humain.

Par ailleurs des pays avec des IDH très proches peuvent présenter des niveaux de revenu par habitant très dissemblables.

Tableau 3 : Similitude de l'IDH, disparités de revenu, 1997

Pays	Valeur de l'IDH	PIB réel par habitant (en PPA)
Espagne	0,894	15 930
Singapour	0,888	28 460
Géorgie	0,729	1 960
Turquie	0,728	6 350
Maroc	0,582	3 310
Lesotho	0,582	1 860

Source : Bureau du Rapport mondial sur le développement humain.

D'autre part, on observe qu'entre 1975 et 1997, la plupart des pays ont bien avancé sur la voie du développement humain. Sur les 79 pays pour lesquels les tendances de l'IDH entre ces deux dates sont disponibles, 54 % ont comblé leur déficit de plus de 20 %, 31 de plus de 30 %, 19 de plus de 40 % et 6 de plus de la moitié. Seule la Zambie affiche un IDH inférieur en 1997 à son niveau de 1975, essentiellement sous l'effet du sida sur l'espérance de vie.

Tableau 4 : Progrès les plus rapides et les plus lents, 1975-1997
(pour 79 pays pour lesquels des données sont disponibles)

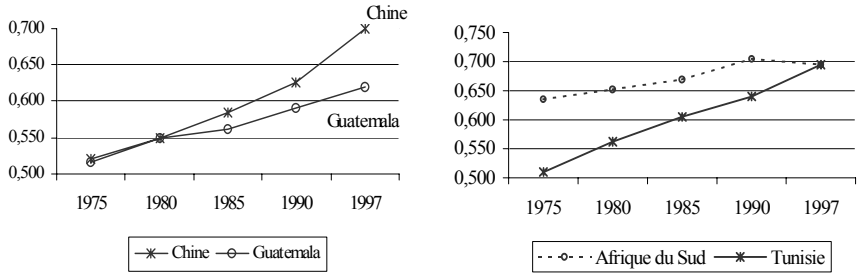
Pays		IDH 1975	IDH 1997	Réduction du déficit 1975-97 (%)
En partant d'un développement humain élevé (0,800 – 1,000)				
Progrès les plus rapides	Australie	0,838	0,922	52,0
	Norvège	0,850	0,927	51,5
	Canada	0,862	0,932	50,5
Progrès les plus lents	Autriche	0,836	0,904	42,0
	Nouvelle-Zélande	0,843	0,901	37,0
	Danemark	0,861	0,905	31,5
En partant d'un développement humain moyen (0,500 – 0,799)				
Progrès les plus rapides	Singapour	0,737	0,888	57,5
	Corée, Rép. de Hong kong	0,680	0,852	54,0
	Chine	0,757	0,880	51,0
Progrès les plus lents	Afrique du Sud	0,637	0,695	16,0
	Roumanie	0,722	0,752	11,0
	Zimbabwe	0,539	0,560	4,5
En partant d'un développement humain faible (0 –0,499)				
Progrès les plus rapides	Indonésie	0,471	0,681	40,0
	Egypte	0,432	0,616	32,5
	Swaziland	0,497	0,644	29,0
Progrès les plus lents	Burundi	0,282	0,324	6,0
	Rép. centrafricaine	0,342	0,378	5,5
	Zambie	0,453	0,431	-4,0

Source : Bureau du Rapport mondial sur le développement humain.

Les tendances de l'IDH montrent également que l'humanité ne progresse pas partout au même rythme. Des pays peuvent partir d'un niveau de développement humain analogue, mais avancer à des rythmes différents. Par ailleurs, il est aussi possible que des pays partent de niveaux de développement humain dissemblables pour aboutir à un résultat analogue.

Ces disparités conduisent à mettre en cause une conception univoque et uniforme du développement, au profit de réponses adaptées à la situation de chaque pays, voire de régions ou de sous-ensembles humains à l'intérieur de ces pays.

Graphique 4 : Disparités dans les progrès de l'humanité

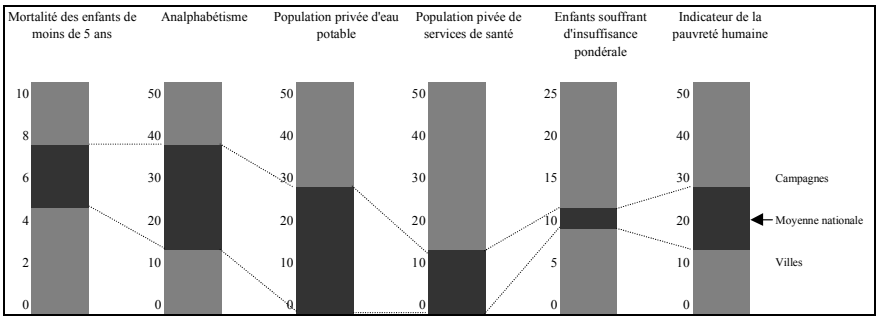


Source : Bureau du Rapport mondial sur le développement humain.

Les données fournies par le PNUD confirment que les inégalités n'existent pas uniquement entre pays, des disparités criantes apparaissent aussi à l'intérieur des pays entre régions, entre groupes ethniques, entre hommes et femmes ou entre zones rurales et urbaines.

Le clivage campagnes/villes [1] est ainsi illustré par le cas du Botswana dont l'indicateur de pauvreté humaine (IPH – 1)[2] est passé de 32,2 % à 22 % entre 1991 et 1996, mais la pauvreté persiste à des degrés différents selon qu'il s'agit des villes (IPH – 1 de 11,7 %) ou des campagnes (27 %).

Graphique 5 : Disparités dans la pauvreté humaine au Botswana



a : utilisée comme substitut du nombre des personnes ne devant pas atteindre l'âge de 40 ans.

Source : Rapport sur le développement humain 1999 - PNUD

---

[1] C'est dans les zones urbaines que le développement humain progresse le plus et que la misère recule le plus.

[2] L'indicateur de pauvreté humaine (IPH) prend en compte la longévité (pourcentage de personnes, qui risquent de décéder avant l'âge de 40 ans), l'instruction (pourcentage d'adultes analphabètes) et les conditions de vie (pourcentage de personnes privées des deux principaux services collectifs – service de santé et accès à l'eau potable-) auxquels est ajouté un autre sous-indicateur, le pourcentage d'enfants souffrant de malnutrition. L'IPH – 1 concerne les pays en développement , l'IPH – 2 les pays développés.

Outre des taux de pauvreté élevés et un IDF faible, le sous-développement se traduit par d'autres symptômes : malnutrition, explosion démographique, analphabétisme.

B - LA MALNUTRITION

1. Le constat : une insécurité alimentaire encore trop répandue, malgré quelques progrès récents

1.1. La sous-alimentation dans le monde : décompte et localisation

Selon « *l'Etat sur l'insécurité alimentaire dans le monde* », premier rapport publié sur ce sujet par la FAO en 1999, et qui porte sur la période 1995-1997, 790 millions d'individus souffrent de malnutrition dans le monde en développement et le rythme actuel de réduction de ce nombre (8 millions par an) devra être porté à 20 millions si l'on veut atteindre l'objectif que s'était fixé en 1996 le sommet mondial de l'alimentation : ramener à 400 millions d'ici à 2015 le nombre de victimes de la faim et de la sous-alimentation.

Près des deux tiers de ces victimes (526 millions) se situent en Asie et dans le Pacifique, zone qui abrite 70 % de la population mondiale, et près d'un quart dans l'Afrique subsaharienne, principalement l'Afrique Centrale, l'Afrique Orientale et l'Afrique Australe. C'est d'ailleurs dans ces trois régions d'Afrique qu'avec un taux de 44 % de la population totale, la proportion de la population affectée par la malnutrition est la plus élevée. Une telle proportion ne se retrouve que dans quelques autres pays : Afghanistan, Bangladesh, Haïti, République populaire démocratique de Corée, Mongolie et Yémen.

1.2. Facteurs de vulnérabilité et groupes à risques

Dans les régions les plus touchées par le fléau de la malnutrition chronique, la population enfantine est toujours la plus vulnérable et cette fragilité fait, depuis quelques années, l'objet de mesures précises portant sur l'insuffisance pondérale, la déficience en micro nutriments, le taux de mortalité au-dessous de cinq ans, les retards de croissance, la réduction des capacités cognitives, la faiblesse de l'espérance de vie.

Très souvent cependant, divers facteurs économiques, politiques, environnementaux, sociaux et sociétaux, qui interviennent généralement de manière cumulative, exposent à la pauvreté et à la sous-alimentation des fractions bien plus larges de la population. Parmi les victimes identifiées, figurent, à des degrés divers selon les pays concernés, les personnes déplacées à la suite de conflits, les travailleurs migrants en quête d'emplois saisonniers, les populations marginales en zones urbaines, les minorités ethniques. Enfin, il va de soi que les caractéristiques climatiques de certaines zones (inondations brutales, désertification…) entraînent non seulement des dommages immédiats mais peuvent conduire également, en raison de la surexploitation des rares terres arables, à des réductions chroniques des moyens de subsistance, suivies d'exodes ruraux inévitables.

2. La lutte contre la faim

2.1. Un bilan contrasté

La FAO constate sur la période 1980-1999 une tendance régulière à la baisse du nombre d'individus souffrant de la faim, ce nombre étant passé de 920 millions en 1979-1981 à 790 millions en 1999 et non 828 comme l'avait prévu le sommet mondial de l'alimentation en 1996. Cependant, le rythme de cette réduction est nettement insuffisant et un examen attentif des évolutions constatées fait apparaître de grandes disparités géographiques. Nombre de pays, y compris parmi les plus peuplés, ont obtenu des résultats remarquables. Treize pays ont vu la proportion de leurs ressortissants sous-alimentés diminuer de plus de 1 % par an entre 1980 et 1996 et, au total trente-sept pays sont parvenus à faire baisser cette proportion assez rapidement pour faire état d'une diminution du nombre absolu d'individus sous-alimentés. En revanche, durant la période 1991-1996, cette proportion a augmenté dans 27 pays et, dans 32 autres, elle est demeurée stable ou a diminué trop lentement pour compenser la croissance démographique.

Ces contrastes se retrouvent d'ailleurs lorsque l'on compare, dans leur évolution, les trois grands ensembles de pays en développement touchés par la malnutrition.

Dans l'ensemble **Asie-Pacifique**, des réductions notables de la proportion de personnes sous-alimentées ont été enregistrées en Chine, en Inde, en Indonésie, au Népal, au Pakistan, au Vietnam et au Cambodge (réduction de 62 à 33 % dans ce dernier pays entre 1980 et 1996). Malgré les freins occasionnés par la crise des systèmes bancaires asiatiques intervenue en 1997, puis par la crise indonésienne, la tendance globale demeure positive. Durant la même période, la sous-alimentation n'a gagné du terrain que dans deux pays : la Mongolie et la République populaire démocratique de Corée.

L'Amérique Latine et les Caraïbes présentent des résultats plus mitigés, la tendance en matière de sous-alimentation variant considérablement d'un pays à l'autre. Dans la plupart des pays de l'Amérique du Sud, les taux sont peu élevés ou en régression rapide. Par contre, plusieurs pays d'Amérique Centrale faisaient état, avant même les récentes catastrophes climatiques qui ont frappé le Honduras et le Nicaragua, d'une augmentation du nombre de personnes sous-alimentées. C'est notamment le cas pour Cuba - où la proportion de ces personnes est passée de 3 à 19 % entre 1980 et 1996 – et les îles voisines.

En Afrique, le contraste est net entre plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest, qui enregistrent une amélioration, et ceux d'Afrique Centrale, d'Afrique Orientale et d'Afrique Australe où les problèmes empirent. Huit pays d'Afrique de l'Ouest ont fait notablement reculer la faim entre 1980 et 1996 et les cinq pays qui, dans le monde, ont enregistré les plus grands progrès sont situés dans cette zone. Il s'agit du Ghana, du Burkina Faso, de la Gambie, du Nigéria et du Mali. En revanche, dans les autres parties de l'Afrique, le nombre et la proportion des personnes sous-alimentées est généralement en augmentation. Si l'aggravation la plus manifeste affecte le Burundi où cette proportion est passée de 38 à 63 % en 16 ans, elle concerne également douze autres pays : l'Erythrée, l'Ethiopie (8 millions de personnes y seraient actuellement menacées de famine),

l'Angola, l'Ouganda, la Guinée Bissau, la Sierra Leone, la République démocratique du Congo, la Somalie, le Soudan, Madagascar, la Tanzanie, la Zambie. Les raisons de cette aggravation sont évidentes : croissance démographique mal contrôlée, dégradation des sols, carence des infrastructures, conflits armés sans issue rapide.

2.2. Des perspectives positives sous réserve d'une politique méthodique et volontariste

Le rythme actuel de recul de la faim – une réduction d'environ huit millions de victimes par an – correspond au cours normal des choses qui, sans une inflexion forte, pourrait se perpétuer encore très longtemps. Or, la production alimentaire est déjà suffisante pour nourrir l'ensemble des habitants de la planète, et elle pourrait encore augmenter. Il n'y a donc aucune raison pour que le monde ne soit pas complètement délivré de la faim au cours du XXIe siècle, et un grand pas serait fait vers la réalisation de cet objectif, si celui fixé par le sommet de 1996 (400 millions de personnes sous-alimentées en 2015) était atteint dans un premier temps. Pour cela, à défaut de recette miracle, deux conditions doivent être réunies.

L'efficacité de la lutte contre la faim doit reposer d'abord sur **une analyse méthodique et comparative des raisons de l'insécurité alimentaire** et de ses conséquences. Jusqu'à présent, chaque pays a traité ses défis à sa manière, avec plus ou moins de succès. Mais désormais, il importe de tirer les leçons de toutes les expériences pratiques et, grâce aux nouvelles technologies de l'information, de recueillir, analyser, partager à l'échelle mondiale les connaissances qui nourriront des initiatives locales, régionales et internationales plus cohérentes en faveur de l'accès universel à l'alimentation. En tout état de cause, toutes ces initiatives doivent s'inscrire dans une perspective de développement durable préservant les ressources naturelles et assurant un meilleur équilibre entre productions destinées à l'exportation et cultures vivrières.

Enfin, et c'est la seconde condition, si toute amélioration décisive ne saurait reposer que sur l'adoption de mesures concrètes bien définies, celles-ci ne pourront elles-mêmes être mises en œuvre en l'absence de nouveaux investissements et donc d'**une meilleure articulation entre l'action des institutions internationales et celle des Etats et le soutien aux multiples initiatives des populations locales**.

C - L'ÉTAT SANITAIRE

1. La révolution sanitaire du XXe siècle

La santé humaine a connu au cours de ce siècle une évolution sans précédent, et qui a concerné l'ensemble de la planète. Dans les pays à **haut revenu** d'aujourd'hui, **l'espérance de vie a augmenté de 30 à 40 ans**, mais la plupart des pays à **bas revenu** et à **revenu intermédiaire** ont enregistré des **résultats encore plus remarquables**. Le taux de mortalité infantile pour 1000 naissances était de 148 en 1955, de 59 en 1995 et pourrait être de 29 en 2025. Sur les dernières vingt années, et pour ne prendre que deux exemples, l'espérance de vie d'un Malgache est passée de 46 à 56 ans, celle d'un Philippin

de 58 à 67 ans. Malgré cela, il existe encore d'immenses inégalités en matière d'espérance de vie, comme en témoigne le tableau ci-après :

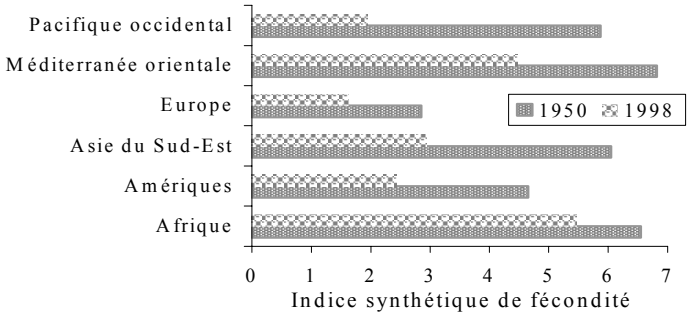
Tableau 5 : Espérance de vie de la population en l'an 2000

Pays	Espérance de vie des femmes	Espérance de vie des hommes
Japon	83	77
France	82	74
Etats-Unis	79	73
Chine	73	69
Brésil	71	64
Egypte	69	65
Indonésie	64	60
Irak	60	58
Cambodge	53	50
Angola	48	45
Mozambique	46	43
Ouganda	41,4 (données globales)	
Sierra Leone	37,6 (données globales)	

Source : L'année stratégique 2000.

Dans toutes les régions du monde – Afrique comprise quoique dans une moindre mesure – **la baisse de la mortalité** s'est accompagnée **d'un déclin de la fécondité**.

Graphique 6 : Baisse de la fécondité par régions OMS, 1950 et 1998



Source : ONU, Division de la population, World Population prospects : the 1998 revision, New York, Organisation des Nations Unies - 1998

Cette « transition démographique » conduit progressivement de taux de naissances et de décès très élevés à des taux relativement bas, de taux d'accroissement global de la population faibles au départ à des taux élevés puis à nouveau plus faibles, et à une distribution par âges dans laquelle la plupart des groupes d'âge seront à peu près égaux. C'est ainsi qu'on comptait en 1955

12 personnes de plus de 65 ans pour 100 jeunes de moins de 20 ans ; ce rapport est passé à 16 pour 100 jeunes en 1995 et sera de 31 pour 100 jeunes en 2025, le nombre de personnes âgées étant appelé à tripler dans un grand nombre de pays en voie de développement, notamment en Amérique Latine et en Asie.

Entre rééquilibrage démographique, progrès économique et social, avancées dans le domaine de la santé et nouvelle qualité de vie, l'interrelation est manifeste et il n'est pas surprenant que les progrès les plus impressionnants dans ce domaine soient intervenus durant la période où l'économie mondiale acquérait historiquement son rythme de croissance le plus soutenu et le plus régulier.

2. Un legs incomplet en ce qui concerne les pays en voie de développement

Si les réalisations du XXe siècle, surtout dans sa deuxième moitié, en faveur d'une meilleure santé pour tous, sont incontestables, la grande pauvreté qui sévit encore trop souvent dans un grand nombre de pays en voie de développement n'a pas permis d'y atteindre les objectifs que s'était fixés en 1978 la Conférence d'Alma-Alta : *« donner à tous les peuples du monde d'ici l'an 2000, un niveau de santé qui leur permette de mener une vie socialement et économiquement productive ».*

Dans ces pays, **plus d'un milliard d'individus** ont insuffisamment profité de la révolution sanitaire ; leur vie demeure brève et marquée par la maladie. Cette situation préoccupante s'explique par les facteurs suivants :

2.1. La prépondérance persistante des maladies infectieuses et parasitaires

- Dans les années soixante, la théorie de la « transition sanitaire » annonçait la fin des grands fléaux traditionnels et l'alignement de la mortalité des pays les plus pauvres sur celle des plus développés. Cet espoir était prématuré : les maladies infectieuses n'ont pas été éradiquées, elles frappent essentiellement les pays en voie de développement alors que les pays du nord, mieux protégés, sont confrontés principalement aux pathologies non transmissibles.

Tableau 6 : Principales causes de décès dans les pays développés et dans les pays non développés à la fin du XXe siècle

Dans les pays développés	Principales causes de décès	Dans les pays non développés
1,2 %	Maladies infectieuses	41,5 %
7,8 %	Maladies des voies respiratoires	5 %
21,6 %	Tumeurs malignes	8,9 %
46,7 %	Maladies cardio-vasculaires	10,7 %
0,7 %	Causes périnatales	7,9 %
22 %	Divers (dont accidents et causes inconnues)	26,9 %

Source : OMS, Rapporteur sur la santé dans le monde, 1996.

- si la variole a disparu depuis 1977, si la lèpre, le tétanos et la poliomyélite sont endigués sinon totalement vaincus, les maladies infectieuses et parasitaires sont encore responsables de 71 % de la morbidité en Afrique subsaharienne et 41 % en Amérique Latine ;
- les cinq principales maladies infantiles recensées sont les maladies diarrhéiques, à l'origine de 38 % des décès des enfants africains de moins de cinq ans, les infections aiguës des voies respiratoires, le paludisme, la rougeole et les affections périnatales. Le paludisme constitue à lui seul la première cause de mortalité dans le monde, avec 300 millions de cas cliniques et près de deux millions de décès chaque année, dont 90 % en Afrique subsaharienne. Sa résurgence récente sur le continent africain contraste d'ailleurs avec le recul de ses effets à l'échelle mondiale ; elle témoigne que la victoire sur les virus et les bactéries n'est jamais définitive car ils s'adaptent aux thérapies, pourtant évolutives, et les rendent moins efficaces.

- **Chez les adultes**, les pathologies maternelles, la tuberculose et le VIH/sida, sont les principales causes de morbidité.
  - chaque année, la tuberculose contamine directement ou comme conséquence du VIH/sida, 8 millions de personnes, dont plus des trois-quarts dans la tranche d'âge de 15 à 50 ans ; elle en fait disparaître plus de 4 millions ;
  - apparu seulement au début des années quatre-vingts, le sida entraîne la mort de plus de 2 millions de personnes par an. Si sa présence en Asie du Sud-Est et dans les Caraïbes n'est pas à négliger, son expansion en Afrique, où il est devenu la première cause de mortalité, a été considérée comme la plus grande menace contre la stabilité économique, sociale et politique sur le continent par les participants à la 2ème Conférence Internationale sur le sida et les maladies sexuellement transmissibles qui s'est tenue à Lusaka en septembre 1999. En effet, sur 10 individus ayant contracté l'infection par le VIH, 7 vivent en Afrique et cette population passe à 9 sur 10 chez les moins de 15 ans. Parmi les adolescents de 15/16 ans, les filles sont quatre fois plus touchées que les garçons.

Les endémies qui perdurent n'entraînent pas seulement de grandes souffrances, elles constituent de surcroît **un puissant facteur complémentaire d'appauvrissement et de dépendance économique** dans la mesure où elles diminuent le rendement au travail et accroissent l'absentéisme. Lutter contre ces grandes pathologies, c'est donc lutter d'abord contre la pauvreté qui a favorisé leur éclosion.

2.2. Les autres facteurs pesant sur la santé

L'état sanitaire d'un pays repose sur nombre de facteurs extérieurs aux problèmes de santé stricto sensu et il est clair que, dans les pays en voie de développement, la liste des facteurs aggravants est souvent beaucoup trop longue : faiblesse des revenus, chômage, malnutrition, analphabétisme, non accès à l'eau potable ou insuffisance du niveau d'instruction, notamment des

femmes, urbanisme désordonné souvent synonyme d'entassement faute d'infrastructures adéquates, habitat dépourvu d'installations sanitaires, conditions climatiques, guerres civiles ou étrangères. Le tout fait que l'accès à la santé est souvent le fait d'une minorité. En Inde, d'après une étude du Laboratoire Biomérieux, présent dans le pays, 250 millions d'indiens - soit ¼ de la population - réalisent à eux seuls 75 % des dépenses de santé. Seuls 50 millions d'indiens ont accès à un système de remboursement de soins, 450 millions ont accès aux systèmes de santé gratuite (dispensaires), mais 250 millions d'indiens n'ont accès à aucun soin. Pris séparément, chacun de ces facteurs a des conséquences sur l'état de santé, qui se mesurent indirectement par la rapidité des progrès lorsque des remèdes appropriés sont apportés : meilleure hygiène de la grossesse, de l'accouchement et du sevrage chez les femmes mieux instruites, recul des hépatites avec l'arrivée de l'eau potable, etc. Malheureusement il advient encore fréquemment que les déterminants géographiques, politiques, économiques, sociaux et culturels multiplient de concert les obstacles ou les freins à l'amélioration de la santé publique.

3. Une stratégie pour les vingt prochaines années

Dans son dernier rapport sur la santé dans le monde (1999), l'OMS estime que, malgré l'importance des défis qui restent à relever, de grands progrès pourraient être accomplis dans ce domaine dès la première décennie du XXIe siècle. Pour sa part, le Comité d'aide au développement de l'OCDE s'est fixé pour cible de réduire de moitié d'ici 2015 le nombre de personnes vivant dans un complet dénuement. Pour être atteints, ces objectifs exigent qu'une action particulièrement ferme soit menée dans les quatre directions suivantes.

3.1. Réduire par une aide financière accrue la charge de surmorbidité et de surmortalité qui pèse sur les pays pauvres

Seule une faible partie des ressources financières directement affectées à l'amélioration de la santé provient du système international : banques de développement, organismes bilatéraux d'aide au développement, ONG, fondations et OMS, qui ne sont d'ailleurs pas tous bailleurs de fonds. Cette aide doit augmenter mais également les contributions internes des pays concernés, pour lesquels l'état sanitaire des populations doit devenir une véritable priorité au même titre que le développement économique.

3.2. Investir davantage dans la recherche-développement

Les gouvernements des pays à haut revenu et les grandes sociétés pharmaceutiques consacrent des ressources considérables aux activités de recherche-développement orientées vers les besoins des pays développés. Une grande partie de ces dépenses profite à l'ensemble de l'humanité, mais on peut relever deux grandes lacunes :

- La recherche contre les maladies infectieuses est insuffisante : sur 1 200 molécules commercialisées entre 1975 et 1997, onze seulement étaient destinées au traitement des maladies tropicales ;
- La mise à jour, en liaison avec les Etats, d'une base de données internationales sur la santé, qu'ils puissent consulter pour déterminer

l'évolution de leur propre système de santé, est loin d'être systématique et il est indispensable d'investir rapidement dans le développement de cette base.

3.3. Favoriser l'accès aux vaccins et à des médicaments d'un coût abordable et de haute qualité

Plus des trois quarts de la population vivent dans les pays en voie de développement mais ne consomment que 15 % du total des médicaments produits dans le monde.

En effet, le coût prohibitif des nouvelles molécules, protégées par des brevets, les rendent inaccessibles aux pays pauvres, tentés parfois de recourir à des contrefaçons moins chères, peu efficaces, voire même dangereuses. Si l'industrie pharmaceutique a déjà consenti certains efforts, - notamment en favorisant les approvisionnements en médicaments génériques à des conditions de prix compatibles avec les situations locales - il convient de les amplifier très sensiblement au cours des prochaines années et de tenir davantage compte, à l'avenir, des savoir-faire ancestraux et des principes actifs de la pharmacopée des populations de ces pays qui se trouvent par trop souvent dépossédées de leurs connaissances, sans compensation aucune. C'est d'ailleurs dans cet esprit que l'OMS a obtenu, le 22 mai 1999, à Genève, lors de la cinquante-deuxième assemblée mondiale de la santé, d'avoir désormais un droit de regard sur tout accord international pouvant appuyer l'action de santé publique.

3.4. Mettre en place localement des systèmes de santé plus efficaces

Quelles que soient les aides extérieures, c'est sur l'organisation et la qualité des systèmes de santé locaux, un peu trop négligés jusqu'ici par les gouvernements et les organismes de développement, que repose toute véritable amélioration dans ce domaine. On constate, en effet, que ces systèmes sont souvent mal équipés, et leurs performances limitées en raison de difficultés communes à l'ensemble des services publics des pays en cause. Pour illustrer les conséquences de ces difficultés, il suffit d'observer qu'avec un personnel soignant mieux qualifié et des malades un peu plus instruits des règles sanitaires de base, la prévention médicale suffirait à éviter un très grand nombre de contaminations.

Tableau 7 : Nombre de médecins/habitants

Italie	1/193
France	1/361
Etats-Unis	1/391
Canada	1/464
Japon	1/566
Chine	1/647
Brésil	1/848
Colombie	1/1 078
Egypte	1/1 698
Irak	1/1 922
Myanmar	1/3 306
Jamaïque	1/6 335
Indonésie	1/6 861
Cambodge	1/14 300
Angola	1/15 136
Burkina-Faso	1/27 158
Burundi	1/31 777
Erythrée	1/36 000
Niger	1/54 444
Mozambique	1/143 351

Source : L'année stratégique 2000.

C'est donc dans le cadre de stratégies nationales appuyées sur une analyse approfondie des besoins constatés, des réussites et des échecs rencontrés, et sur une mobilisation de la société civile que devraient être définies, ciblées et mises en œuvre, dans une relation mieux éclairée avec les partenaires extérieurs, les politiques de lutte contre la maladie.

A titre d'exemple, le Burkina Faso s'est engagé dans une telle démarche volontariste en se dotant du cadre institutionnel nécessaire pour mettre en œuvre la stratégie dite « *Initiative de Bamako* » ou « *décentralisation des services de santé* ». Désormais, les structures sanitaires périphériques jouissent de l'autonomie de gestion et sont autorisées à ouvrir un dépôt de médicaments génériques dont les recettes sont gérées par un Conseil de gestion issu de la communauté villageoise.

D - LA NOUVELLE DONNE DÉMOGRAPHIQUE

1. L'explosion démographique remise en question

Le dernier scénario retenu par les démographes de l'ONU avait prévu 6 milliards d'hommes en 1999, 8 milliards en 2025 et 9,4 milliards en 2050[1]. Même s'ils sont considérables, ces chiffres -à l'exception probable de l'Afrique- excluent l'hypothèse d'une explosion démographique telle qu'elle avait été

[1] Variante moyenne.

pronostiquée au XVIIIe siècle par Malthus. En fait, l'explosion démographique redoutée était une transition[1].

Tableau 8 : L'apogée des courbes de croissance est derrière nous

	Périodes pendant lesquelles le taux d'accroissement a atteint son maximum	**Taux d'accroissement actuel**
Amérique Latine 8 % de l'humanité	2,9 % entre 1960-1965	2 %
Asie 56 % de l'humanité	2,5 % entre 1965-1970	1,5 %
Afrique 13 % de l'humanité	3,2 % entre 1990-1995	3,1 %

Source : André LOUAT « Le sous-développement, stratégies et résultats » - Editions Ellipses – 1999.

Le taux d'accroissement de la population a ainsi été ramené de 2 % dans les années soixante à 1,4 % aujourd'hui, ce qui représente 80 millions d'individus supplémentaires chaque année. Ce chiffre qui avait atteint son maximum - 95 millions - vers 1992 va fléchir pour retrouver en 2025 le niveau atteint en 1985. Il sera de 30 millions en 2045-2050.

La majeure partie de l'accroissement - 97 % - au cours du quart de siècle à venir surviendra dans les pays en développement, mais en 2025 une majorité d'entre eux auront presque certainement achevé leur transition démographique. Alors qu'il avait fallu 37 ans pour que la population du globe double entre 1950 et 1987 (de 2,5 à 5 milliards), il faudra plus de 100 ans selon la variante moyenne de la projection à long terme de l'ONU pour qu'elle double à nouveau. Ce doublement devrait être aussi le dernier.

2. De nouveaux déséquilibres

Les déséquilibres régionaux vont néanmoins continuer à s'accentuer. En dépit des incertitudes qui affectent **l'Afrique** (sida, conflits), ce continent - notamment l'Afrique subsaharienne - devrait connaître une expansion démographique sans précédent en passant de 746 millions en 1995 à 1,6 milliard en 2025 et 1,76 milliard en 2050[2].

A cette date l'Afrique représentera 20 % de la population mondiale contre 12 % aujourd'hui.

Elle n'échappera pas néanmoins à la tendance générale. Un espacement des naissances a été observé dans les années quatre-vingts au Kenya, au Botswana, au Zimbabwe et en Afrique du Sud-Est. La fécondité fléchit au Ghana, en Guinée, au Sénégal, au Cameroun, en Côte d'Ivoire et en République Centrafricaine. Le mouvement s'étend aujourd'hui à toute l'Afrique subsaharienne.

---

[1] On entend par « transition démographique » un processus de baisse de la mortalité due aux progrès en agriculture et en médecine suivie d'une baisse de la fécondité. Ce processus avait débuté en Europe au XVIIIe siècle mais ne s'est étendu au reste du monde qu'au XXe siècle.

[2] Variante moyenne.

L'Asie est le continent en développement le plus avancé en matière de réduction de la natalité. La Chine n'a plus assez de naissances pour assurer le renouvellement de sa population. Son poids passera de 21,5 % de la population de la planète en 1995 à 16,2 % en 2050.

L'Amérique Latine devrait voir sa population plafonner à moyen terme.

Tableau 9 : Population du monde par grandes régions : rétrospective (1960-2000) et prospective (2000-2040) (en millions d'habitants)

Année	Europe [1]	Japon	Etats-Unis	Amérique Latine [2]	Asie	Afrique	Monde
1960	605	94	186	217	1 702	282	3 027
1980	693	117	230	351	2 641	476	4 447
2000	729	127	278	519	3 683	784	6 055
2020	692-746	120-127	302-336	624-709	4 283-4 782	1 125-1 394	7 095-7 904
2040	607-748	102-120	302-391	663-893	4 431-5 826	1 251-1 812	7 468-9 769

[1] : Grande Europe y compris la partie européenne de l'ex-URSS [2] : Y compris les Caraïbes

Source : Nations-Unies (1998)

Cette nouvelle configuration se retrouve au niveau des pays. En 1998, la planète comportait dix pays de plus de 100 millions d'habitants, en 2050 elle en comprendra dix huit dont trois seulement (Etats-Unis, Japon, Russie) appartiendront au monde développé d'aujourd'hui.

Tableau 10 : Pays ayant plus de 100 millions d'habitants en 1998 et 2050 (variante moyenne, en millions)

1998			2050					
1	Chine	1 256	1	Inde	1 529	11	Mexique	147
2	Inde	982	2	Chine	1 478	12	Philippines	131
3	Etats-Unis	274	3	Etats-Unis	349	13	Vietnam	127
4	Indonésie	206	4	Pakistan	346	14	Russie (Féd.)	122
5	Brésil	166	5	Indonésie	312	15	République Islamique d'Iran	115
6	Pakistan	148	6	Nigéria	244	16	Egypte	115
7	Russie (Féd.)	147	7	Brésil	244	17	Japon	105
8	Japon	126	8	Bangladesh	213	18	Turquie	101
9	Bangladesh	125	9	Ethiopie	170			
10	Nigéria	106	10	République démocratique du Congo	160			

Source : Division de la population – Nations-Unies

Bien que le risque d'explosion démographique semble écarté, l'évolution démographique dans les pays en développement représente un vrai défi.

3. Les défis de la croissance démographique

La pression démographique dans les pays en développement a en effet un impact considérable en termes économiques et sociaux : diminution du PIB par habitant, accroissement de la dépendance alimentaire, exode rural, urbanisation et émigration, sous-investissement, répercussion sur l'environnement. Cependant, désormais, la contrainte économique majeure est la nécessité de créer des emplois en nombre suffisant.

Il est avéré que l'évolution passée de la fécondité se reflète et continue de se refléter dans les inflexions par structures d'âge de la population.

D'ici à 2010, 700 millions d'adolescents arriveront sur les marchés du travail des pays en développement.

Ainsi on observe qu'alors qu'en Europe 18 % de la population a moins de 15 ans, ce pourcentage est de 29 % en Amérique (dont 21 % en Amérique du Nord), de 32 % en Asie et de 43 % en Afrique (dont 45 % en Afrique Occidentale, 43 % en Afrique Orientale et 47 % en Afrique Centrale)[1].

L'exemple de trois pays en développement de plus de 100 millions d'habitants, situés différemment dans le processus de transition (achevé en Chine, en cours en Inde, à réaliser au Nigéria), montre bien les incidences d'une baisse de la fécondité sur les variations de l'offre de travail entre 1970 et 2025[2].

Tableau 11 : Evolution des effectifs annuels de 15 à 19 ans en 1970, 1995 et 2025 dans six pays atteignant ou dépassant 100 millions en 2025 (en millions)

Pays	1970	1995	2025 [a]
Chine	17,4	19,6	19,9
Inde	12,7	18,0	22,9
Nigeria	1,3	2,3	5,1
Etats-Unis	4,3	3,5	4,2
Japon	1,6	1,7	1,3
Russie	2,6	2,1	1,7

[a] : Variante moyenne des projections des Nations Unies. Révision 1994.

Source : Nations Unies (1994).

Si la Chine connaît une stabilisation des entrées annuelles dans la vie active entre 1995 et 2025, l'Inde doit escompter durant la même période une hausse de 4 millions de ces entrées en activité, l'effectif annuel des 15-19 ans devant largement dépasser celui de la Chine en 2025. Quant au Nigeria, il verra les effectifs annuels des 15-19 ans plus que doubler entre 1995 et 2025. Il faudra donc que le Nigeria fasse preuve d'un grand dynamisme économique dans les premières décennies du siècle prochain pour absorber une force de travail en augmentation très rapide ; à moins qu'une partie de celle-ci ne soit contrainte à l'émigration.

Cette nouvelle donne démographique implique en conséquence des efforts extrêmement importants en matière d'éducation et de santé et un développement économique favorisant l'emploi.

---

[1] Source : Populations et sociétés – Juillet-Août 1999.

[2] Source : Travaux et documents de l'INED – Cahier n° 139 « La population du monde. Enjeux et problèmes » - PUF – INED 1997.

Concomitamment, on ne peut éluder le fait que les pays en développement sont appelés à connaître les problèmes d'un vieillissement progressif de leurs populations.

4. Les flux migratoires

La croissance démographique dans les pays en voie de développement se traduit par deux types de mouvements migratoires : des campagnes vers les villes dans les pays en eux-mêmes et entre pays d'une même région, des pays pauvres vers les pays développés.

4.1. L'exode rural

L'abandon des campagnes est généralement provoqué, outre les conflits armés, par la pénurie de terres arables, la médiocrité de l'équipement rural, la faible rentabilité de l'activité agricole et le sous-emploi qui en résulte. La terre ne nourrit d'ailleurs pas davantage ses hommes et l'exode n'est pas ralenti lorsque certains pays conduisent une politique de plantation très productiviste qui entraîne des excédents de main d'œuvre.

En Amérique Latine, on assiste à une véritable désertification des campagnes qui ont perdu, en trente ans, la plus grande partie de leur population. Si l'Afrique reste le continent le moins urbanisé, l'exode rural s'accélère au Nigeria, dans l'Union Sud-africaine et en Afrique de l'Ouest. De plus, la guerre et la malnutrition provoquent de nombreux mouvements de population au Rwanda, au Burundi, en Ouganda et dans la République démocratique du Congo par exemple. En Asie, les vieilles civilisations de la terre et de l'eau sont d'essence rurale, mais la déprise des campagnes est massive en Chine depuis qu'au début des années quatre-vingts le gouvernement a levé les contraintes de résidence imposées jusque là dans les communes populaires rurales ; la population migrante va grossir chaque année les banlieues de Pékin, Shanghaï et Tianjin… En Amérique, les Cubains, les Guatémaltèques, les Porto-Ricains, les Mexicains et les Haïtiens fuient vers les Etats-Unis.

Tableau 12 : Taux d'urbanisation de la population selon les continents

	1950	**1970**	**1990**	**2000**	**2025**
Europe	52	64	74	79	83
Amérique du Nord	64	74	83	86	85
Amérique du Sud	40	57	72	75	85
Asie	16	21	34	40	59
Afrique	14	23	32	38	59
Monde	25	37	45	50	61

Source : d'après ONU, 1995.

4.2. Les migrations internationales

Les migrations internationales concernent d'abord les pays d'une même région. Les flux migratoires entre pays du Sud restent encore aujourd'hui plus importants que ceux entre PVD du Sud et pays développés du Nord. Ainsi, en Afrique Noire où les puissances coloniales avaient maintenu une politique de frontières ouvertes, les migrations ont en général conservé un caractère fluctuant,

souvent temporaire, depuis les zones à faibles revenus vers celles relativement plus prospères, notamment les pays côtiers. Cependant, les nombreux conflits ont entraîné des exodes massifs de populations provoquant des situations dramatiques pour les réfugiés et déplacés, mais aussi un lourd impact, parfois déstructurant, sur les pays d'accueil.

Si les flux migratoires Sud Sud restent encore les plus importants, les progrès des transports et le développement de l'information facilitent également la mobilité des hommes vers les pays du Nord. Alors que les mouvements migratoires se comptaient en centaines de milliers de personnes lors de l'émigration européenne vers les nouveaux mondes au XIXe siècle et au début du XXe siècle, ils concernent aujourd'hui des dizaines de millions d'individus, c'est à dire l'ébranlement de population le plus ample de l'histoire, même s'il ne représente en valeur absolue qu'une modeste frange de la population globale des pays en voie de développement. Les écarts de développement et les écarts démographiques entre les différentes régions du monde, mais aussi l'instabilité politique de certains Etats, alimentent les pressions à l'émigration et ce de manière durable. En effet, des lignes de fracture socio-économique qui ne sont pas près de s'effacer se sont formées en diverses zones de la planète : de part et d'autre de la Méditerranée entre les faibles taux de natalité européenne et la forte fécondité d'un Maghreb pauvre et instable et derrière lui, d'une Afrique plus pauvre et plus instable encore, de part et d'autre du Rio Grande, entre les Etats-Unis et le Mexique mais aussi d'autres pays d'Amérique Latine et des Caraïbes, entre le Japon et ses voisins.

C'est **l'Europe occidentale**, d'abord ouverte à une immigration interne émanant des pays du Sud de l'Europe puis des pays de l'Est qui est confrontée aux flux migratoires les plus importants en provenance des pays en voie de développement, essentiellement des pays des anciens empires coloniaux. Ces flux ont pris en quarante ans plusieurs formes successives. Formée de travailleurs très peu qualifiés et à large dominante masculine, issus des anciennes colonies, la première vague est intervenue dans les années soixante. Après le choc pétrolier de 1973 et la montée du chômage en Europe, l'immigration visant aux regroupements familiaux a pris la relève suivie, à partir des années quatre-vingts, d'une multiplication des demandes d'asile dont seule une petite fraction justifiait de l'application de la Convention de Genève. Cependant, pour des raisons humanitaires, les personnes refoulées ont généralement reçu une autorisation momentanée de séjour et se sont, pour une certaine part, transformées en clandestins. Enfin, avec le renforcement récent des lois sur l'immigration, le nombre de demandeurs d'asile a diminué, mais l'immigration clandestine, que la diversification des canaux d'infiltration rend difficilement contrôlable, n'a jamais cessé.

Aux Etats-Unis, au Canada et en Australie, les flux migratoires en provenance des pays en voie de développement augmentent plus vite, depuis le milieu des années soixante que les flux issus des pays développés qui ont été à la base de la formation de ces Etats. La proportion est passée de 33 à 77 % aux Etats-Unis - où plus d'un million de Mexicains entrent illégalement chaque année malgré l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) entré en

vigueur le 1er janvier 1994 et censé stabiliser les flux - de 8 à 80 % au Canada et de 6 à 55 % en Australie.

Au fil des décennies, la structure de la demande d'emploi dans les pays développés a considérablement évolué, l'utilisation massive de travailleurs non qualifiés dans la métallurgie et la construction mécanique ayant peu à peu cédé la place aux besoins du secteur tertiaire. Avec l'explosion récente des nouvelles technologies, il est clair que la réponse apportée à la demande de qualifications supérieures conditionne la croissance future. Le divorce risque donc de s'accentuer entre cette demande et celle des travailleurs migrants, et ceci est particulièrement vrai pour la France qui continue d'accueillir des travailleurs migrants réguliers dont la grande majorité reste peu qualifiée.

Par leur importance numérique et la diversité de leurs origines, les migrations ne sont pas sans conséquence sur les pays d'accueil, qui ont renoncé à l'utopie d'une société protégée par le verrouillage des frontières, mais qui sont confrontés à des problèmes d'intégration que chacun d'entre eux s'efforce de résoudre en fonction de son histoire et de sa philosophie politique. Pour les pays en voie de développement, les migrations représentent une aide incontestable en termes d'emplois et de salaires mais, sur le long terme, cet exutoire de la pauvreté ne saurait être considéré comme un substitut, même partiel, à une politique d'aide au développement susceptible de permettre aux populations de ces pays de trouver sur place les moyens de leur subsistance et de leur bien-être d'autant que les migrations peuvent aussi représenter une perte de compétences.

5. Une urbanisation galopante

5.1. Un processus irréversible qui va en s'amplifiant

L'urbanisation des pays en voie de développement constitue l'un des phénomènes démographiques et sociaux majeurs de ces dernières décennies. L'augmentation massive et constante de la population des villes, qui dépasse de loin ce que le monde industriel a pu connaître, résulte pour un tiers des excédents de population des campagnes, et pour les deux tiers (75 % à Séoul, 63 % à Mexico, 60 % à Lagos) de la fécondité des citadins parmi lesquels les jeunes adultes, dont l'arrivée est continue, et qui sont sur-représentés. Elle résulte également de l'image positive que l'on se fait de la ville, perçue comme pourvoyeuse d'emplois et de bien-être. C'est d'ailleurs dans les quarante-sept pays les plus pauvres de la planète que le taux d'augmentation de la population (5,2 % par an) est le plus élevé.

Aussi bien, le préjugé anti-urbain qui a longtemps prévalu chez les planificateurs, les chercheurs et les responsables gouvernementaux s'est dissipé en même temps que l'illusion d'un « endiguement » possible de l'expansion des villes. On est aujourd'hui largement d'accord pour reconnaître que, dans leur ensemble et malgré leurs défauts, les villes sont des sites productifs qui contribuent plus que proportionnellement à la croissance économique des pays où elles se situent.

Plus l'espace rural est sans espoir et plus la ville est grande, plus elle est fascinante pour les déshérités. Il ne faut donc pas s'étonner que les quatre dernières décennies aient vu se constituer et croître à un rythme impressionnant,

outre des villes grandes et moyennes, de gigantesques mégapoles (villes de plus de huit millions d'habitants) qui concentrent une part importante de la population des pays où elles ont émergé. Il s'agit parfois de capitales politiques, qui joignent à la présence du pouvoir administratif, l'effet d'attraction classique.

Tableau 13 : Exemples de concentration de la population dans des capitales politiques (en % de la population totale du pays)

	Vers 1960	**Aujourd'hui**
Afrique :		
Nigeria (Lagos)	13 %	17 %
République démocratique du Congo (Kinshasa)	14 %	28 %
Sénégal (Dakar)	53 %	65 %
Amérique Latine :		
Brésil (Brasilia)	14 %	15 %
Mexique (Mexico)	28 %	32 %
Argentine (Buenos Aires)	46 %	45 %
Asie :		
Indonésie (Djakarta)	20 %	23 %
Philippines (Manille)	27 %	30 %
Thaïlande (Bangkok)	65 %	69 %

Source : André Louat, « Le sous-développement, stratégies et résultats », Ellipses 1999.

Cependant, il existe d'autres mégapoles que les capitales susmentionnées. En 1950, seules deux villes – New York et Londres – dépassaient les 8 millions d'habitants. Dès 1970, ce nombre était passé à onze. Elles sont actuellement vingt-deux dont douze en Asie, quatre en Amérique Latine et deux en Afrique. Le tableau suivant fait apparaître les trente-trois mégapoles (dont vingt et une en Asie) qui, en 2015, auront dépassé, souvent très largement, le seuil des 8 millions d'habitants.

Tableau 14 : Taille en 1995, et taux de croissance 1990-1995 des agglomérations classées comme mégapoles en 2015

Agglomération urbaine 1990-1995	Population 1995 (millions)	Taux de croissance 1990-1995 (%)
Régions moins développées		
Bangalore	4,75	3,4
Bangkok	6,57	2,2
Bombay	15,09	4,2
Buenos Aires	10,99	0,7
Calcutta	11,67	1,7
Dacca	7,83	5,7
Delhi	9,88	3,8
Jakarta	11,50	4,4
Hydérabad	5,34	5,2
Istamboul	7,82	3,7
Karachi	9,86	4,3
Kinshasa	4,21	4,0
Lagos	10,29	5,7
Lahore	5,09	3,9
Le Caire	9,66	2,2
Lima	7,45	2,8
Madras	5,91	2,2
Manille	9,28	3,1
Mexico	15,64	0,8
Pékin	12,36	2,6
Rio de Janeiro	9,89	0,8
Sao Paolo	16,42	2,0
Séoul	11,64	2,0
Shangaï	15,08	2,3
Shényang	5,31	2,6
Téhéran	6,83	1,5
Tianjin	10,69	2,9
Régions plus développées		
Los Angeles	12,41	1,6
Moscou	9,23	0,4
New-York	16,33	0,3
Paris	9,47	0,3
Osaka	10,60	0,2
Tokyo	26,84	1,4

Source : Nations Unies (1995), Perspectives d'urbanisation dans le monde 1994.

Quelle que soit la taille des villes (mégapoles ou agglomérations plus restreintes), 2,5 milliards d'individus y vivent déjà et ce nombre doublera d'ici 2025. Fruit d'histoires différentes, les formes d'urbanisation ne sont pas homogènes d'un continent à l'autre, mais quatre caractéristiques se retrouvent partout :

- à la différence des grandes villes occidentales, celles des pays en voie de développement ne se déconcentrent pas par une péri-urbanisation ordonnée autour d'un centre qui demeure, à travers le temps, l'élément moteur du développement de l'ensemble, mais par extension indéfinie et anarchique d'un habitat de fortune construit à la

suite d'appropriations illégales de terrain. Il en est allé ainsi des « favelas » du Brésil, des « *ciudades perdidas* » du Mexique comme des « *bustees* » de l'Inde ou des bidonvilles africains ;

- l'insuffisance des structures urbaines de base, notamment en matière sanitaire, est partout criante ;

Encadré 2 : Equipements de base des villes indiennes

D'après une étude du Club français pour l'eau en Inde (qui regroupe la plupart des grandes entreprises françaises du secteur), sur 3 119 villes indiennes de plus de 100 000 habitants, seules huit disposent d'un système d'assainissement complet et 209 d'un système d'assainissement partiel.

Les pertes en eau y sont évaluées dans une fourchette allant de 27 à 44 %.

Pour l'énergie, le bilan n'est guère meilleur : d'après Gaz de France, implanté à Delhi, 50 % de l'électricité de cette ville serait détournée (25 %) à cause des vols, ou perdue (25 %) à cause de branchement défectueux.

- toutes ces villes sont confrontées à l'explosion d'un secteur tertiaire informel et parasitaire, aussi éloigné par ses activités atypiques, ses commerces de trottoir et ses trafics en tous genres, de l'économie traditionnelle de l'arrière pays que de l'économie moderne ;
- dans les plus grandes cités, les disparités en matière de revenu, de santé, de fécondité, d'équipement, élèvent entre quartiers, des plus riches aux plus pauvres, des barrières invisibles qui reflètent toute la gradation des fractures sociales.

5.2. Un essor difficile à maîtriser

La gestion des grands ensembles urbains et leur capacité à irriguer leur périmètre d'influence plutôt qu'à en drainer les ressources suscite chez les démographes et les responsables politiques au moins autant de préoccupations que l'augmentation globale de la population. A la phase des plans directeurs quelque peu discrédités par leur irréalisme et leur manque de résultats a succédé une période de réflexions beaucoup plus concrètes et pragmatiques sur la manière d'aborder les nombreux problèmes auxquels se heurte le développement sans précédent de l'urbanisation : spéculation foncière et attribution de logements, alimentation en eau, santé publique, évacuation des déchets, transports, pollution, sécurité.

En 1996, à l'initiative du PNUD, un certain nombre de villes ont créé l'Alliance mondiale des villes contre la pauvreté. Son premier forum, tenu à Lyon en 1998, a conclu que les municipalités plus que les Etats étaient à même de mesurer les besoins et de coordonner les moyens d'action. En fait, le rôle des Etats doit demeurer essentiel car, sans une volonté politique forte et déterminée, les grandes disparités de revenu et l'absence de démocratie dans les conditions d'accès aux différents services de base ont encore de beaux jours devant elles. En revanche, il appartient effectivement aux municipalités, d'une part de se doter d'indicateurs quant aux caractéristiques de leur ville (démographie, cadastre, infrastructures, situation économique et sociale), d'autre part de rechercher, en liaison avec l'Etat, mais aussi avec les entreprises nationales et internationales, les solutions technologiques, juridiques et financières permettant d'offrir des standards de vie décents à l'ensemble des citadins.

Telle qu'elle s'organise présentement et du fait de la place toujours grandissante qu'elle occupe, l'urbanisation modèle le visage même du développement économique national et le niveau d'équilibre politique et social que chacun des pays concernés sera en mesure d'atteindre dans les deux ou trois prochaines décennies. Or, dans le contexte actuel de mondialisation des rapports humains, cette urbanisation ne peut plus se faire en vase clos car la prospérité des villes reposera de plus en plus sur les canaux d'interaction qu'elles auront su se ménager à la surface du globe. Le risque n'est donc pas à négliger de voir une distinction s'établir peu à peu entre des villes en plein essor et des villes qui, faute de modernisation et de dynamisme, se trouveraient plus ou moins exclues des grands courants d'échanges.

E - L'ANALPHABÉTISME

1. Un bilan mitigé qui recouvre des lacunes persistantes

1.1. Le constat général

Il y a plus de cinquante ans, les Nations du monde entier affirmaient dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme que « *toute personne a droit à l'éducation* ». Plus récemment, le Sommet de Jomtien qui faisait suite, en mars 1990, à l'adoption par les Nations unies de la Convention relative aux droits de l'enfant, retenait l'objectif d'une universalisation de l'enseignement primaire d'ici l'an 2000.

Or, à ce terme, malgré les efforts soutenus des Etats et des organisations supra-étatiques, la situation dans ce domaine est loin d'être satisfaisante. Ainsi, près d'un milliard d'individus, dont les trois-quarts sont des femmes, ne savent ni lire ni écrire. Près d'un enfant sur deux ne termine pas sa scolarité en école primaire.

Pour autant, le tableau ne doit pas être totalement noirci. La situation des enfants s'est globalement améliorée, avec des résultats plus ou moins rapides selon les régions du monde ; ainsi, en Asie, dans le Pacifique et en Amérique Latine, un bon niveau de scolarisation est désormais atteint et on y observe les taux d'inscription les plus élevés des pays en voie de développement. En revanche, l'Asie du Sud, l'Afrique subsaharienne ainsi que certains pays d'Amérique Latine (Caraïbes) ont peu évolué. Surtout, au-delà des résultats globaux, des difficultés importantes subsistent en termes d'organisation, de rendement et de mentalités.

Tableau 15 : Population estimée d'analphabètes âgés de 15 ans et plus (en millions), 1985-2005

	1985			1995			2005		
	Total	**F[1]**	**% F**	**Total**	**F[1]**	**% F**	**Total**	**F[1]**	**% F**
Total mondial	**885,9**	**560,1**	**63,2**	**884,7**	**564,7**	**63,8**	**869,5**	**558,2**	**64,2**
Régions développées et pays en transition	22,5	15,6	69,3	12,9	7,9	61,6	8,6	5,0	58,4
Régions en développement	863,3	544,4	63,1	871,8	556,7	63,9	860,9	553,2	64,3
dont :									
Afrique subsaharienne	132,0	80,6	61,1	140,5	87,1	62,0	145,4	91,0	62,5
Etats arabes	59,8	37,1	62,0	65,5	41,2	62,9	69,4	44,1	63,5
Amérique Latine/Caraïbes	43,8	24,5	56,0	42,9	23,4	54,7	41,2	21,9	53,3
Asie de l'Est/Océanie	258,5	177,8	68,8	209,9	149,5	71,2	152,9	112,7	73,7
dont : Chine	205,4	141,6	68,9	166,2	119,5	71,9	118,4	89,1	75,3
Asie du Sud	370,4	224,3	60,6	415,5	256,1	61,6	456,1	285,0	62,5
dont : Inde	265,9	164,0	61,7	290,7	182,7	62,8	308,8	196,6	63,7
Pays les moins avancés	144,7	87,0	60,2	165,9	100,8	60,7	188,1	115,1	61,2

[1] : Femmes.

Source : Compendium des statistiques relatives à l'analphabétisme. Paris, UNESCO, 1995. (Rapports et études statistiques, 35).

1.2. Des lacunes persistantes dans le système éducatif des pays en voie de développement

- les discriminations constatées
  - la discrimination par le sexe :

Dans certaines régions comme le Moyen-Orient, l'Afrique du Nord et l'Amérique Latine, le taux de scolarisation des filles a augmenté, atteignant plus de 75 %, égalant même parfois celui des garçons (en Amérique Latine et aux Caraïbes). Dans cette dernière région, on peut ainsi noter que 85 % des femmes sont alphabétisées.

Cependant, la résistance de certaines mentalités provoque des retards dans d'autres régions : en Afrique subsaharienne, la scolarisation des filles dans le primaire atteint seulement 57 % (contre 61 % pour les garçons) ; tandis que 50 % des femmes sont alphabétisées (elles n'étaient que 30 % en 1980). En Asie, le taux de scolarisation des filles est de 60 % contre 78 % pour les garçons, et l'écart s'est même creusé depuis 1970 en Inde, en Afghanistan, au Népal et au Pakistan.

Dans certaines régions où l'obstacle premier est l'absence de mixité de l'école, les filles reçoivent quelquefois une éducation dans des écoles qui leur sont réservées, grâce à des systèmes de substitution (enseignement radiodiffusé ou télévisé) mais ces programmes de substitution n'existent pas dans tous les pays, ou ne sont concentrés qu'en milieu urbain.

Même lorsque la mixité existe, une discrimination s'opère à l'intérieur même de la classe, à travers le plus souvent une attitude négative des enseignants qui sous estiment les capacités féminines, ou par l'utilisation de méthodes et de matériels qui leur sont inadaptés.

- la discrimination géographique :
  - selon une estimation, seuls près de 50 % des enfants en milieu rural ont la possibilité de fréquenter une école pendant 4 ans ou plus. Cette inégalité s'explique le plus souvent par le nombre limité et la mauvaise qualité des écoles, le défaut de pertinence des programmes scolaires, les réticences des familles, une distance souvent trop importante entre l'école et le domicile.
- la discrimination par les ressources :
  - le coût de la scolarité et surtout le manque à gagner freinent considérablement les familles qui préfèrent garder les enfants pour le travail domestique et celui de la terre. A contrario, il est frappant d'observer les effets immédiats de l'instauration de la gratuité scolaire dans certains pays : ainsi, en Afrique du Sud, au Malawi, au Botswana… le taux de fréquentation des écoles est passé au-dessus de la barre des 80 %.
- la discrimination par l'appartenance identitaire :
  - cette forme de discrimination s'observe surtout en Afrique où religion, ethnie, affiliation politique ou autre sont prétexte à l'exclusion sociale (Soudan).
- l'absence de moyens :
  - des classes surchargées

Le plus souvent, l'insuffisance autant du nombre des enseignants que de celui des implantations scolaires entraînent soit la mise en place d'un système de double, voire triple niveau par classe, soit la réduction du nombre d'heures de cours attribuées pour chaque classe. Ainsi, on estime à 40 % le nombre de classes à effectif supérieur à 50 élèves, et à 60 % le nombre de classes dont l'effectif moyen est de 50 élèves.

  - des équipements insuffisants

Absence de matériels, absence ou inadaptation des manuels, manque d'électricité et d'éclairage, délabrement des bâtiments sont le lot courant de nombre de classes.

Tableau 16 : Ressources en livres de classe dans des échantillons d'écoles primaires de certains des pays les moins avancés, 1995

	Pourcentage d'élèves parlant à la maison une langue différente de la langue d'enseignement	**Pourcentage d'élèves de dernière année n'ayant pas :**	
		de livre de classe dans leur langue maternelle	de manuel de mathématiques
Bangladesh	-[a]	…[b]	…
Bénin	99	…	78
Bhoutan	86	…	4*
Burkina Faso	94	100	95
Cap-Vert	100	100	7
Ethiopie	16	35*	20*
Guinée équatoriale	98	99	72*
Madagascar	84	70	81
Maldives	8*	…[b]	52*
Népal	34	84	58
Ouganda	60	99	55
Rép. U. de Tanzanie	91*	98	48*
Togo	99	94	68*
Zambie	100	95	59*

[a] : moins de 1 %
[b] : données non recueillies, des manuels étant en principe disponibles dans la langue maternelle.

Les chiffres de ce tableau doivent être interprétés avec prudence, sachant qu'ils ont été établis pour chaque pays, sur la base d'un échantillon d'écoles, de sorte qu'il existe dans chaque cas un risque d'erreur d'échantillonnage.

Source : Rapport mondial sur l'éducation - UNESCO - 1998.

- des enseignants peu valorisés :

Les enseignants sont trop peu nombreux et leur profession est insuffisamment reconnue et rémunérée. De plus, leur formation est souvent sommaire par rapport à la diversité des missions que l'environnement leur impose. Enfin, les programmes restent trop déconnectés des réalités de la vie, d'où un effet de rupture contraire à l'objectif d'insertion qui fait la vocation de l'école. De cette médiocrité encore trop répandue résultent des taux d'abandon importants entre la première et la cinquième année. Le taux est de 32 % en Amérique Latine et aux Caraïbes, 30 % en Afrique subsaharienne, 36 % en Asie du Sud, 15 % en Asie de l'Est et en Océanie, 7 % dans les pays arabes.

2. Des causes multiples à ces insuffisances

- Les problèmes politiques et économiques, causes principales de l'ensemble des problèmes décrits, ont un effet particulier sur les politiques d'éducation :
  - les limites budgétaires

Le plus souvent, malgré la croissance générale – encore que très inégale - des PIB des pays en voie de développement, ceux-ci restent handicapés par une

insuffisance chronique de ressources qui, malgré les aides extérieures, peinent à suivre la croissance démographique.

- l'instabilité politique des Etats

Les conflits armés, les désordres civils, outre les dépenses qu'ils entraînent, ont largement freiné l'élaboration et la mise en place de réelles politiques d'éducation. En outre, les conditions historiques qui ont présidé à la constitution des Etats ont fréquemment conduit à des regroupements arbitraires, incluant des minorités ethniques et linguistiques placées dès le départ en situation d'infériorité.

- l'absence de réflexion globale sur les liens éducation/développement

Si l'éducation est présentée officiellement par tous les Etats comme un facteur décisif de développement, il n'y a guère d'études approfondies sur l'adaptation des systèmes éducatifs aux besoins locaux au point que, très souvent, les gouvernements ont privilégié l'enseignement supérieur au détriment des formations de base.

- Les problèmes sociaux
  - les mentalités et les préjugés survivent aux déclarations d'intentions, notamment en ce qui concerne le rôle des femmes dans la société, souvent réduit à la maternité et aux tâches domestiques
  - le travail des enfants

Ce n'est que très récemment que la communauté internationale s'est émue de la situation des enfants dans les pays en développement, et ce le plus souvent à la suite de faits divers (marche mondiale des enfants, mort accidentelle d'enfants dans le cadre du travail…) ; cependant, deux conférences internationales semblent avoir sonné le glas de l'indifférence : le sommet de Jomtien en 1990 et, en 1997, la conférence d'Oslo organisée par l'UNICEF.

La situation des enfants demeure en effet très préoccupante : à l'heure actuelle, plus de 240 millions d'enfants de 5 à 14 ans travaillent soit près de 25 % des enfants : encore ce chiffre doit-il être avancé avec précaution, d'une part parce qu'il existe de fortes disparités entre les régions (50 % des enfants qui travaillent sont en Asie, 30 % en Afrique et 20 % en Amérique Latine), d'autre part, parce que ce chiffre ne peut être totalement fiable, tans les dénombrements sont difficiles (le travail est le plus souvent clandestin et les statistiques ne prennent en compte que les enfants de plus de 10 ans).

Ces activités se répartissent entre le **travail domestique**, forme d'esclavage auquel les enfants sont souvent soumis dès l'âge de 5 ans et qui rime avec des horaires illimités et une absence totale de scolarisation, **le travail dans l'industrie, l'artisanat ou l'agriculture,** souvent synonyme de conditions de vie dangereuses et incontrôlées (exploitation minière, fabrication de tapis, travail du verre, chaudronnerie), les « **métiers de rue** », parfois criminels dans lesquels les enfants sont entraînés et confrontés au banditisme comme aux milices urbaines (Rio, Johannesbourg), **l'exploitation sexuelle** qui touche principalement l'Asie (Philippines, Thaïlande, Inde, Cambodge) et, partiellement l'Amérique Latine et l'Afrique, **le travail forcé** et la servitude qui peuvent aller jusqu'à l'esclavage et

qui se rencontrent sur tous les continents, essentiellement en Inde, au Pakistan, au Népal, en Birmanie, au Brésil, en Mauritanie et en Côte d'Ivoire.

Par le respect des Conventions Internationales, lutter contre l'exploitation des enfants soumis à d'intolérables pratiques de travail abusif est un impératif. Néanmoins, il ne s'agit pas d'involontairement dévaloriser le travail, mais bien de l'intégrer dans un processus d'éducation respectant la santé et la dignité des enfants, tout en assurant l'équilibre économique des familles auquel il contribue.

3. Des remèdes qui ne sont pas hors de portée

Compte tenu de la situation actuelle, des efforts considérables vont devoir être consacrés dans les prochaines années au développement de l'offre scolaire dans les pays en développement, même si la progression du nombre d'enfants à scolariser est appelée à se ralentir avec la « transition démographique » qui se traduira par une baisse conjointe de la natalité et de la mortalité.

Les efforts devront porter en premier lieu sur les ressources financières allouées à l'éducation et il va de soi que les aides en provenance des organisations internationales aussi bien que les aides bilatérales, par le jeu des subventions et des annulations de dettes, seront ici directement concernées. Seul, en effet, un montant substantiel de crédits supplémentaires pourra permettre de lancer des programmes de construction d'écoles, notamment dans les zones rurales, aussi bien que de recrutement et de formation d'enseignants qualifiés en nombre suffisant. Ces aides devront cependant être conditionnées par :

- le rejet de toute discrimination en matière d'accès à la scolarité ;
- l'application des conventions de l'OIT relatives au travail des enfants.

D'autre part, pour transformer une école parfois dévaluée en un modèle efficace, les pays en développement devront la placer au cœur d'un projet de développement susceptible de mobiliser non seulement les acteurs directement concernés mais l'ensemble de la société civile.

Enfin, une telle mobilisation ne sera possible qu'en développant une **« pédagogie du milieu », en phase avec la culture vivante de la population et son patrimoine, et en définissant de nouveaux contenus d'enseignement en résonance avec l'environnement** et donc capables de dispenser, outre les langages fondamentaux, des notions d'hygiène et de santé, d'agriculture, d'utilisation rationnelle de l'eau, de culture civique. Le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication pourrait contribuer à la diffusion de ces enseignements.

C'est à ce prix que l'analphabétisme pourra être réduit puis définitivement vaincu et que l'éducation de base jouera à l'échelle mondiale le rôle de « passeport pour la vie » qui lui est assigné.

F - UN ENVIRONNEMENT MENACÉ

Huit ans après la Conférence de Rio de 1992, l'état de la planète rend décevant le bilan des engagements pris par la Communauté internationale. Si la prise de conscience des risques que l'activité humaine fait courir sur l'environnement s'est largement affirmée, la réalisation des politiques conduites

à l'issue du « Sommet de la terre » sont restées bien en deçà des ambitions, malgré les progrès enregistrés dans les négociations internationales.

On ne peut que constater que la dégradation et la pollution de l'air, des sols et des eaux n'ont pas été globalement ralenties. Ainsi, les émissions de gaz à effet de serre continuent à augmenter partout, à quelques exceptions près en Europe, dont la France, et devraient être en 2010 supérieures de 50 % à celles enregistrées en 1990. Les catastrophes climatiques - tempêtes, inondations ou sécheresse - se sont aggravées et accélérées, notamment en Asie du Sud, en Amérique du Sud et en Afrique, réduisant parfois à néant des années d'efforts de développement. La désertification progresse encore et touche ¼ des terres émergées, notamment du fait de la pression des nécessités de survie de populations trop nombreuses sur des sols fragilisés. Même si des progrès ont été enregistrés dans les zones tempérées, la destruction des forêts tropicales, malgré un certain ralentissement, demeure à un niveau préoccupant. La pression humaine sur l'eau douce devrait augmenter de 50 % en 25 ans. On estime que la pénurie d'eau menacerait près de 20 % de la population mondiale en 2050. La perte de biodiversité se poursuit, tant du fait de la destruction des écosystèmes que de la concentration progressive des cultures sur un nombre de plus en plus réduit d'espèces vivrières, ou de la surexploitation des ressources halieutiques… Et que dire des ravages causés par de multiples conflits armés ?

Suivant la Conférence de Stockolm de 1972 – signal de départ international pour la préservation de l'environnement- et la Charte mondiale pour la nature adoptée par l'ONU en 1982, la Conférence de Rio a eu le grand mérite de fixer des orientations et des perspectives qui sont aujourd'hui plus que jamais d'actualité. Elle a, en particulier, mis en exergue la notion de destin commun de l'humanité face aux grandes menaces environnementales qui légitiment la solidarité de l'ensemble des pays inexorablement liés, alors que la vulnérabilité des pays en voie de développement les expose plus durement. Simultanément, il a été démontré que la grande pauvreté aggrave les effets des agressions contre l'environnement, particulièrement en ce qui concerne la stérilisation et la désertification de sols antérieurement cultivables. C'est pourquoi, tout comme le droit des PVD à la croissance et au développement, la lutte contre la pauvreté s'affirme de plus en plus comme la priorité majeure. Ce combat est d'autant plus impératif que nombre de situations, dont la dégradation s'accélère, représentent, pour des populations entières, non seulement la disparition progressive et presque toujours irremplaçable des ressources vivrières indispensables à leur survie et de l'assise économique sur laquelle pourraient s'enraciner des possibilités de développement, mais aussi la perte des activités humaines fondant la cohésion de la communauté et l'essence de sa culture. En explorant de façon exhaustive les problèmes économiques, sociaux et environnementaux, la Conférence en a établi l'effet interactif sur le développement. Elle a ainsi rendu définitivement caduque la thèse selon laquelle environnement et développement seraient antinomiques par principe ou inconciliables en pratique, alors qu'ils sont interdépendants et qu'il ne saurait y avoir de développement durable, dans quelque pays que ce soit, sans une prise en compte permanente de toutes ses dimensions, dans la relation établie entre développement économique et social et gestion raisonnée des ressources naturelles, et la correction constante des retombées négatives sur l'environnement.

A problème global, réponse globale : l'idée du développement durable, confirmée à Rio, vise par des processus participatifs, un contenu de croissance généralisable à tous les peuples, par de nouveaux modes de production et de consommation qui répondent aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs, en alliant efficacité économique, efficacité écologique et progrès social, tout en préservant les choix futurs. Cela entraîne la création de relations nouvelles entre pays riches et pauvres dans l'exigence du droit au développement pour tous et l'éradication de la pauvreté.

Si les choix sont clairs, la mise en œuvre pose question.

Les engagements des Etats ont conduit à l'adoption d'un plan d'action pour le vingt-et-unième siècle (Agenda 21) mêlant étroitement une approche par objectifs à atteindre et une approche instrumentale déterminant les moyens financiers et institutionnels jugés nécessaires. A cet égard, le montant de l'aide internationale nécessaire était estimée à 125 milliards de dollars par an pour la période 1993-2000. On en est resté très loin, alors que ces 125 milliards de dollars annuels étaient d'autant plus nécessaires que le résultat des actions à mener relèvent du long terme. Et dans le même temps, on pouvait constater une baisse sensible de l'aide publique au développement que les pays industrialisés s'étaient pourtant engagés à porter à 0,7 % de leur PIB.

Ce non respect des engagements solennellement pris traduit une volonté politique et une dynamique toujours insuffisantes et a un effet dévastateur sur l'implication des Etats, des collectivités et des populations, en particulier des PVD qui peuvent encore estimer qu'ils supportent à la fois les conséquences de la croissance des pays industrialisés, du fait de leur manque d'efforts, et les contraintes internationales vécues comme des obstacles supplémentaires pour leur propre développement. Dans ce contexte, comment s'étonner que seule une minorité de collectivités locales se soient dotées de projets locaux traduisant en actions l'Agenda 21 ? Comment s'étonner que la mise en œuvre des conventions internationales, instruments de la mobilisation mondiale contre les principaux périls menaçant la planète et le devenir de l'humanité, peine devant des intérêts de court terme et des exigences de priorités économiques et financières immédiates ?

Ce qui est en cause, c'est malgré les discours, une insuffisante avancée de la notion de bien collectif de l'humanité, par rapport aux intérêts spécifiques de certains Etats, au respect de la souveraineté des Etats, aux soupçons de protectionnisme des pays développés que contiendraient certaines dispositions… Le souci du consensus provoque aussi la timidité de certaines propositions, entame la crédibilité de la Communauté internationale et celle de l'efficacité des engagements pris.

Tableau 17 : Evolution de l'habitat naturel dans l'Afrique Sud Sahélienne 1972-1992

Pays	Habitat autochtone	Partie restante	Perte d'habitat	Pays	Habitat autochtone	Partie restante	Perte d'habitat
Angola	1 247	761	39	Malawi	94	40	57
Botswana	585	258	56	Mali	754	158	79
Burkina Faso	273	55	80	Mauritanie	389	74	81
Burundi	26	4	86	Mozambique	783	37	57
Cameroun	469	192	59	Namibie	823	444	46
CAR	623	274	56	Niger	566	128	77
Tchad	721	173	76	Nigeria	920	230	75
Congo	342	172	49	Rwanda	25	3	87
Côte d'Ivoire	318	67	79	Sénégal	196	35	82
Djibouti	22	11	49	Sierra Leone	72	11	85
Guinée équatoriale	26	13	51	Somalie	638	376	41
Ethiopie	101	30	70	Afrique du Sud	1 237	531	57
Gabon	267	174	49	Soudan	1 703	511	70
Gambie	11	1	89	Swaziland	17	8	56
Ghana	230	46	80	Tanzanie	886	505	43
Guinée	246	74	70	Togo	56	19	66
Guinée Bissao	36	8	7848	Ouganda	193	43	78
Kenya	570	296	48	Zaire	2 336	1051	55
Lesotho	30	10	68	Zambie	752	534	29
Liberia	111	14	87	Zimbabwe	390	171	56
Madagascar	595	149	75				

Source : J. and K. Mackinnon, Review of the protected areas system in the Afrotropical realm 1986.

Encadré 3 : Evolution de la biodiversité marine

La sur-pêche et les polluants sont responsables de la diminution de la biodiversité marine : 6 % des espèces marines sont en voie de disparition et la sur-pêche menace 70 % du stock de poisson mondial. 34 % des zones côtières, qui sont des réserves majeures de biodiversité, sont en grave danger

Source : Rapport de Mme Laurence Tubiana.

Tableau 18 : Ressources forestières et déforestation de l'Afrique subsaharienne (1980-1990)

	Extension de la forêt (000 ha)		Déforestation annuelle (1981-1990)	
	1980	1990	(000 ha)	(%)
Afrique de l'Ouest Sahélien	43 720	40 768	295	0,7
Afrique de l'Est Sahélien	71 395	65 450	595	0,8
Afrique de l'Ouest	61 520	55 607	591	1,0
Centre Afrique	215 503	204 112	1 140	0,5
Afrique Sud Tropicale	159 322	145 868	1 345	0,8
Afrique insulaire	17 128	15 782	135	0,8

Source : World Resource Institute, World Resources 1994-1995 (Oxford University).

Un défi permanent pour l'humanité

A l'aube du XXIe siècle, la planète ne se porte pas bien et, s'ils partagent le même diagnostic, -qui pourrait nier des menaces devenues au fil des décennies des périls immédiats d'autant plus graves que certaines agressions contre la qualité de l'environnement ont un caractère irréversible- les docteurs penchés à son chevet hésitent encore sur le traitement et les remèdes appropriés, quand ils n'en renvoient pas la prescription à de complexes clarifications techniques. Pourtant, entre l'optimisme de ceux qui refusent de fixer des limites aux possibilités démographiques et aux capacités productives de la nature aidée par le génie de l'homme, et l'alarmisme de ceux pour qui ces limites sont déjà quasiment atteintes, il y a place, semble-t-il, pour une action méthodique, déterminée et continue en faveur de l'environnement, sous réserve que les inflexions suivantes soient apportées aux approches qui ont prévalu jusqu'ici :

- Les préoccupations environnementales et les formes actives qu'elles doivent prendre constituent encore trop souvent un domaine particulier de l'action politique, plus ou moins déconnecté des grandes décisions que chaque Etat est amené à prendre dans les principaux secteurs de la vie économique et sociale. Il conviendrait que ses préoccupations prennent désormais, institutionnellement et en pratique, toute la place qui leur revient dans l'orientation, la préparation et l'exécution de ces décisions ;
- Au niveau mondial, les responsabilités sont communes à tous les Etats, solidaires devant les risques encourus, mais les obligations doivent être différenciées en fonction du niveau de développement de chacun. Il est à cet égard évident que, pour de longues années encore, les pays industrialisés auront la charge la plus importante et devront accroître très sensiblement leur aide technique et financière aux pays en développement. Ceux-ci ne sont pas pour autant dispensés des disciplines internes dont ils sont d'ores et déjà en mesure de se doter et qui augmenteront parallèlement à leurs progrès économiques et leur capacité à développer la recherche et l'innovation ;
- Enfin, les problèmes liés à l'environnement ne doivent pas rester l'apanage des experts, des politiques et des ONG. Pour indispensables que soient les grandes forums internationaux, ils ne sauraient faire oublier la nécessité, au demeurant de plus en plus ressentie, de favoriser au niveau des Etats la participation démocratique de tous les citoyens à la prise de décisions qui engagent très directement leur mode de vie et celui de leurs enfants.

G - L'ABSENCE D'UN ETAT DE DROIT, DES RÉGIMES NON DÉMOCRATIQUES, LA CORRUPTION…

1. L'Etat de droit : un idéal difficile à atteindre

Il ne peut y avoir de développement sans un minimum de stabilité politique et de justice sociale interne, qu'incarnent des institutions démocratiques et des administrations efficaces susceptibles de garantir l'accès de la population aux

services sociaux de base, d'assurer la sécurité publique et de favoriser l'essor du secteur privé.

On sait les énormes progrès réalisés, dans toutes les régions du monde, par certains pays qui ont entamé depuis quelques années un processus de démocratisation aujourd'hui largement consolidé. C'est le cas en Amérique Centrale et du Sud comme en Asie. La démocratisation politique progresse aussi en Afrique où plusieurs Etats se sont engagés sur la voie du multipartisme et de l'élection pour désigner leurs gouvernants : le Bénin, le Sénégal et évidemment l'Afrique du Sud en sont sans doute les exemples les plus marquants. Néanmoins, une majorité de pays dans le tiers monde demeurent sous le joug de dictatures, ou ne progressent que très difficilement vers l'Etat de droit.

Celui-ci ne se décrète pas. Il s'apprend, se justifie et se construit lentement, patiemment. Si les pouvoirs en place y ont une part certaine de responsabilité, celle-ci demeure relative, les choix politiques restant largement dictés de l'extérieur dans un contexte de dépendance vis-à-vis des bailleurs de fonds et des créanciers. La décision politique est souvent confrontée à l'impossibilité d'un choix réel par la population et ses représentants, ce qui est pour le moins contradictoire avec l'exercice d'une démocratie authentique attendu de ces pays.

Pour la plupart de ceux l'ayant vécue, la décolonisation n'a pas engendré la démocratisation : les gouvernements post-coloniaux furent souvent dominés par les mêmes élites locales, la plupart issues des groupes géographiques ou ethniques qui avaient augmenté leur influence à la faveur de la colonisation. Ces régimes, entretenus par les rivalités de la guerre froide, prirent parfois de mauvaises habitudes… qu'ils cherchent le plus souvent à perdre aujourd'hui. L'aide au développement sans doute peut y aider… mais elle a aussi parfois servi à maintenir des dictatures. L'on peut comprendre aussi l'amertume de ceux à qui l'on prétend inculquer aujourd'hui les principes de bonne gouvernance, alors que « ceux qui ont eu par le passé des responsabilités au niveau des pays… qui étaient des colonies ne nous ont pas appris grand-chose malgré l'intervention de la quintessence de la révolution française ou américaine » (Jacques Baudin -- Ministre des Affaires étrangères du Sénégal – 1999).

Certains risques pèsent sur les chances d'une avancée progressiste rapide vers l'Etat de droit.

Le premier est que celui-ci soit vécu comme un modèle occidental importé et imposé de l'extérieur, comme partie du paquet des réformes économiques et structurelles conditionnant les aides éventuelles et parfois ressenties comme phénomène aggravant de la situation des populations. Ce ne sont pas les principes et les valeurs fondamentales du droit qui risquent d'être rejetés, mais le système étranger qui s'en réclame, au profit souvent d'intégrismes politico-religieux, de replis ethnicistes, voire de démarches communautaires de survie.

Le second est que le pluralisme politique a été fort peu présent dans les Etats post-coloniaux notamment. Le Parti unique a souvent été justifié comme instrument de cohésion nationale permettant d'assurer la stabilité d'un Etat en construction. Lorsque la transition vers le pluralisme est mal préparée, et surtout lorsque ses principes sont contournés et manipulés, l'ouverture peut paradoxalement entraîner violences et conflits, les antagonismes et les haines

trop longtemps contenus devenant une poudrière. La démocratie peut être assimilée au désordre par ses adversaires réclamant le retour ou le maintien de l'ordre par un « pouvoir fort » criminalisant ses opposants.

Le troisième réside dans la régression du rôle même de l'Etat, de la décomposition de l'autorité publique et du recul d'un secteur public parfois omnipotent et trop souvent mal géré, soumis aux chocs des difficultés budgétaires, de l'instabilité des marchés, de l'ouverture à l'économie et aux échanges mondialisés, de l'extrême difficulté à mieux répartir les résultats de la croissance quand elle existe, pour lutter contre des inégalités. Les réformes entreprises visant au recentrage du rôle de l'Etat comme garant de la bonne gestion des affaires publiques et comme ordonnateur et organisateur d'un environnement favorable au développement de l'initiative privée doivent contribuer à la valorisation du sens de l'Etat comme assise de la stabilité de la démocratie.

Cela étant, quelles que soient les résistances, quelles que soient les situations parfois dramatiques que connaissent certains pays en voie de développement, rien ne peut justifier que ne soit pas conduite à son terme la conquête de la démocratie, des libertés publiques, des droits politiques et sociaux. La plupart des responsables de ces pays en sont très conscients : *« La démocratie ne peut survivre que dans un Etat où les citoyens ont le sentiment d'appartenir à une même nation où le pouvoir accepte l'alternance… »* ainsi que le rappelait récemment M. Ibni Oumar – Ancien Ministre du Plan et de la Coopération du Tchad.

Si la marche vers le renforcement de l'Etat de droit n'est pas dénuée d'obstacles, les exemples de progrès et de réussites remarquables se multiplient, dès lors que les pays en développement peuvent se réapproprier l'initiative, la réalisation et le contrôle des réformes économiques, politiques et structurelles, en adéquation avec les besoins et les attentes des populations qu'ils mobilisent.

Encadré 4 : Charte africaine sur la participation des peuples au développement (Déclaration de Arusha - 1990)

« *Nous croyons fermement que la participation des peuples est, par essence, la capacité des peuples à s'impliquer eux-mêmes dans la création de structures et l'élaboration de politiques et de programmes qui servent les intérêts de tous et qui contribuent en outre au processus de développement et à la répartition équitable de ses résultats. Il convient en conséquence qu'il y ait une ouverture politique pour accéder à la liberté d'opinion, tolérer les différences, accepter le consensus sur les problèmes et assurer la participation effective des peuples, de leurs organisations et associations. Cela requiert l'action de tous, et en premier lieu des populations elles-mêmes. Mais tout aussi importants sont les engagements des Etats et de la Communauté internationale, pour créer les conditions nécessaires à un tel processus, et faciliter la participation des peuples à la vie économique et sociale. Cela requiert que le système politique évolue vers la démocratie et la pleine participation de toutes les composantes de la société* ».

2. Des droits de l'Homme trop souvent malmenés

La politique d'aide au développement doit être un instrument permettant de faire en sorte que le décollage économique impulse une véritable dynamique de développement social qui en retour le favorise et débouche alors sur le progrès humain. Mais il ne peut y avoir d'investissement économique sans l'assise de l'Etat de droit garantissant la sécurité des biens et des personnes, le respect des

libertés publiques, des droits civils, politiques et sociaux, le refus du travail forcé, le respect des libertés syndicales, celui du droit d'expression et d'association… L'absence d'Etat de droit se manifeste sous des formes et à des degrés divers qui sont autant de violations des droits de l'Homme. Amnesty International, qui annonce une année en progrès (en prenant la précaution de dire que les chiffres sont sans doute bien en deçà de la réalité) en énumère hélas une liste pourtant impressionnante dans son rapport 1999.

Selon ce rapport, il y aurait eu :

- des violations des droits de l'Homme dans 142 pays ;
- des exécutions extra-judiciaires dans 47 pays ;
- des prisonniers politiques dans 78 pays ;
- des tortures et mauvais traitements dans 125 pays ;
- des disparitions dans 37 pays…

Certes, les pays en voie de développement n'ont pas l'apanage de ces situations inadmissibles. Nombre d'entre eux ont accompli de remarquables progrès. Toutefois, certains en présentent une part d'autant plus importante si l'on considère les violations du droit des enfants, en particulier au regard de l'enrôlement dans les forces militaires et paramilitaires ainsi que dans le travail, et celles visant les femmes (situations de dominations, discriminations, mutilations…).

L'absence d'Etat de droit, c'est aussi très souvent l'impunité des responsables. La Fédération Internationale des Droits de l'Homme dénonce, dans son rapport 1999, le fait que « dans près de 60 pays, la défense des droits de l'Homme constitue toujours une activité à hauts risques… Chaque jour, en Afrique, en Amérique Latine, en Asie, en Europe, au sein de la Communauté des Etats Indépendants, et au Moyen-Orient, des défenseurs des droits de l'Homme ainsi que leurs familles continuent d'être harcelés, menacés, arbitrairement détenus, voir assassinés au seul motif de leur engagement en faveur du respect des droits universels de tout être humain. La répression qu'ils subissent est multiforme et pernicieuse. Ils figurent souvent parmi les principales cibles à abattre ou, en tout cas, à faire taire ». Ils rejoignent en cela les victimes de la confusion entretenue entre opposition au pouvoir en place et crime contre l'Etat.

L'effort doit donc être commun entre pays où règne l'Etat de droit et ceux où il est encore à construire. En la matière, on peut, comme l'ONG Human Rights Watch dans son rapport 1999, saluer « *1999, l'année où les droits de l'Homme ont gagné du terrain sur la souveraineté nationale… Des pressions internationales soutenues ont contraint le gouvernement indonésien à accepter le déploiement de troupes internationales au Timor Oriental, alors que les militaires indonésiens n'arrêtaient pas le bain de sang. Les références des généraux indonésiens à la souveraineté nationale, comme celles de Slobodan Milosevic au Kosovo cette année, ont perdu leur légitimité face aux violations les plus graves des droits de l'Homme* ». Human Rights Watch se réjouit aussi des « *procès intentés, en dehors de leur propre pays, contre de nombreuses personnes accusées de violations graves des droits de l'Homme… Le cas Pinochet en est l'exemple le plus connu, mais de nombreuses autres personnes accusées d'avoir pris part aux génocides en Bosnie et au Rwanda ont été*

également inculpées en dehors de leur propre pays ». L'instauration d'un tribunal pénal international va dans le même sens : la fin de l'impunité pour les responsables. C'est probablement, avec l'éducation aux droits de l'Homme et à la paix, la meilleure arme dont puisse se doter la communauté internationale pour promouvoir, partout où c'est nécessaire, l'Etat de droit.

Sur le fond, l'aide au développement peut – et doit être- au travers du dispositif des conditionnalités – un puissant moyen de progrès pour les droits universels de l'homme partout dans le monde, en luttant contre l'adversaire le plus néfaste : la misère. A condition que ces conditionnalités ne soient pas vécues par les pays aidés comme des contraintes supplémentaires qui leur seraient imposées, mais comme le résultat d'un dialogue entre gouvernements et d'un partenariat s'élargissant aux acteurs non gouvernementaux. C'est ainsi que leur introduction peut être l'élément fondamental de la contractualisation d'un processus de progrès social et humain progressif. Nous y reviendrons plus loin dans le présent rapport. A la condition aussi que ces conditionnalités et l'appel à la bonne gouvernance ne soient pas sélectifs, en fonction des intérêts du moment, acceptant là ce que l'on condamne ailleurs. C'est par exemple ce que rappelait Pierre Sané, Président d'Amnesty International, qui dénonçait il y a quelque temps les propos de Shell, l'un des plus importants investisseurs étrangers au Nigeria, déclarant qu'il ne lui appartenait pas de s'ingérer dans les affaires politiques nigérianes pour sauver de l'exécution l'opposant Ken Saro-Wiwa et huit co-accusés, alors que, selon Amnesty International, cette multinationale et ses homologues n'arrêtaient pas, partout où elles vont, via lobbies interposés, de tenter d'influer sur les politiques nationales en matière de fiscalité, de régime des investissements, de propriété intellectuelle, de législation du travail ou de l'environnement.

Encadré 5 : L'esclavage au Soudan

Une controverse assez caractéristique est apparue en 1999 : faut-il ou non racheter les esclaves, essentiellement des Noirs du Sud enlevés lors de razzias par les troupes (arabes) du Nord ou par des négriers qui profitaient de leurs incursions ? En les rachetant, les ONG comme Christian Solidarity International, qui reconnaît avoir procédé à de telles opérations au profit de vingt-mille esclaves en quatre ans, libèrent, bien sûr, les victimes, mais enrichissent les négriers, voire les encouragent à persévérer. C'est encore un conflit typique de l'Afrique vue par l'Occident : mieux vaudrait donc laisser les esclaves dans leur situation que de violer les grands principes, ici l'interdiction de l'esclavage est plus importante que le sort des esclaves. Il est vrai que ce rachat condamne sérieusement la communauté internationale qui a toléré le maintien de cette pratique criminelle, condamnée par tous les textes internationaux relatifs aux droits de l'Homme. Le Soudan n'a pas souffert, dans ses relations internationales, de cette barbarie connue. Au contraire, il a obtenu une grande satisfaction, sinon un satisfecit, de la part de l'ONU : le 28 octobre, le Conseil économique et social (Ecosoc) a retiré à Christian Solidarity International son « statut consultatif »… Pendant la troisième semaine de décembre, l'ONG sanctionnée a continué ses « méfaits » et réussi à racheter 5 514 esclaves. Le chiffre révèle l'ampleur du fléau…

Source : Extrait de « L'année diplomatique 2000 – Jean-Pierre Ferrier.

3. La corruption : qui dit corruption dit corrompus… et corrupteurs

« *La corruption est universellement répandue dans les pays émergents et les pays en développement. C'est une de leurs caractéristiques économiques* », affirmait récemment le vice-président de la Banque mondiale, Jean-Michel Séverino. Mais les pays en développement n'en ont pas le monopole. Surtout, si

la corruption ronge les PVD, celle-ci trouve sa cause principale dans les pratiques corruptrices des pays industrialisés. Qu'il se soit agi de visées d'ordre politique dans le contexte des luttes d'influence entre blocs antagonistes, ou aujourd'hui encore de pratiques largement répandues visant à s'approprier des marchés, la corruption est favorisée par la personnalisation des relations dans l'imbrication des échanges économiques et politiques qui participe de la confusion entre le domaine public et le domaine privé.

La France n'en est pas exempte. Selon le classement annuel des pays les plus corrupteurs et les plus corrompus, publié par l'organisation « *Transparency* »[1], elle figure au 21ème rang des pays où sévit une corruption passive et la 13ème place des pays exportateurs. Un des soucis de la réforme de notre politique de coopération entamée en 1998 est de tenter de mettre un terme à ces pratiques, mais la tâche sera rude si, au-delà de leurs engagements verbaux, l'ensemble des pays ne font pas front commun. Etats-Unis, Japon, Italie, Royaume-Uni, Allemagne… C'est l'ensemble de la communauté internationale qui est concernée. Car, tant dans ses mécanismes que dans ses effets, la corruption suit les lois et les principes de la globalisation économique, ce qu'ont bien compris certains paradis fiscaux tels les Seychelles qui, avec leur « *Economic Development Act* » de 1995, l'exploitent sans vergogne.

« Il est peu de problème plus global que la corruption » estimait Kofi Annan à la Conférence internationale anticorruption, tenue en octobre 1999 à Durban. Il estimait ensuite que celle-ci peut faire perdre aux Etats qui en sont victimes jusqu'à un point de croissance annuelle, notamment du fait du détournement des aides, du changement de nature des dépenses publiques vers des investissements coûteux, souvent inutiles, voire dangereux mais favorisant l'enrichissement personnel occulte et l'évasion des capitaux… L'investissement global aurait tendance à y diminuer, de même que les dépenses couvrant les besoins de base de santé et d'éducation. Au-delà des effets économiques, les conséquences politiques n'en sont pas moins déplorables. Il est vrai que la corruption n'a pas le même sens dans les pays occidentaux et nombre de pays du tiers-monde. Le retour des moyens générés par l'exercice d'un mandat, au bénéfice du groupe de population dont est issu le responsable politique, est parfois considéré comme légitime. Quoi qu'il en soit, la grande corruption des « *élites* », une fois institutionnalisée, peut contaminer l'ensemble de l'appareil

---

[1] Le classement Transparency sur la corruption est un classement de l'indice de la perception de la corruption. Cet indice, échelonné de 1 à 10 (10 pour les pays les moins corrompus est établi sur la base d'une compilation, corrélation et synthèse de sondages effectués sur la perception de la corruption dans les pays classés. Transparency recourt à 3 types de sondages : auprès du grand public, auprès des hommes d'affaires, auprès des analystes risque-pays. Un pays n'est classé que si transparency dispose d'au moins trois sondages, pour assurer un minimum de convergence et de fiabilité aux résultats. C'est pour cela qu'il n'y a qu'environ 85 pays dans le classement. Un écart-type est calculé entre les sondages pour mesurer leur degré de divergence : plus il est fort, plus les résultats diffèrent d'un sondage à l'autre (l'écart-type dans le dernier classement va en gros de 0,5 à 2,5). Le sondages utilisés par transparency sont empruntés à plusieurs sources, organismes publics et/ou privés. Par exemple : Economist intelligence unit, gallup international, institute for management development, political risk services, political and economic risk consultancy, world bank, world economic forum…
Voir en annexe n°1 le classement établi par Transparency.

d'Etat. Mais la petite corruption, quand elle se généralise et devient système, est tout aussi désastreuse car elle vide l'Etat et ses services de tout contenu.

Les mécanismes incitatifs à la corruption sont connus. Ils sont largement liés au « *mal développement* » qui frappe nombre de PVD, mais aussi à la faiblesse de l'Etat de droit. Le degré de légitimité du système politique et de ses dirigeants, le clientélisme en lieu et place d'un fonctionnement démocratique sont des facteurs essentiels. Parmi les nombreux exemples bien connus dans toutes les parties du monde, citons pour illustrer ce propos le cas de l'Indonésie où Suharto a fondé sa domination sur la corruption pour empêcher le retour au pouvoir des partisans de Sokarno. Les généraux thaïlandais qui se succèdent au pouvoir dans un incessant conflit factionnel, ont intérêt à se constituer rapidement une fortune préparant leur reconversion… C'est pourquoi il est fondamental que soit établie la reconnaissance d'une séparation tranchée entre l'intérêt public et les intérêts privés. C'est précisément cette distinction qui fait aujourd'hui défaut lorsque la libéralisation économique se fait dans la confusion et ne s'accompagne pas d'une clarification du régime de propriété.

Les Etats identitaires sont également sensibles à la corruption : la superposition de multiples clivages, géographiques, linguistiques, ethniques ou religieux, sont un facteur aggravant dans les pays en voie de développement en raison de la vive compétition entre différentes communautés infra-nationales pour le contrôle des ressources.

Inséparable de l'Etat de droit, l'existence d'une fonction publique disciplinée et convenablement payée est essentielle. Singapour, très bien classée par « *Transparency* », et son contre-exemple voisin, l'Indonésie, illustrent ce propos. Enfin, la démocratisation facilite sans conteste la lutte contre la corruption, la liberté de la justice et de la presse de même que la structuration de la société civile jouant en particulier un rôle fondamental.

H - L'INSÉCURITÉ, LA VIOLENCE, VOIRE LES CONFLITS

Il n'y a pas de développement possible sans sécurité : celle des personnes comme celle des biens, rappelions-nous plus haut. En l'absence d'un niveau suffisant de droit incarné dans des structures stables et respectées, l'initiative locale légale ne peut vivre ; de même, les apports de capitaux – qui pourraient être encouragés par une certaine croissance ainsi engagée- ne peuvent progresser dès lors que la sécurité juridique des investissements n'est pas suffisamment assurée. Alors les supplante le développement d'économies marginales, illégales, qui peuvent même prendre des formes prédatrices dont la violence entraîne des réactions, elles-mêmes violentes, d'autoprotection. La prospérité criminelle s'établit sur la destructuration des économies nationales, les situations inégalitaires dramatiques… et profite de l'extension des zones hors contrôle, et même de l'explosion des systèmes de communication, et se nourrit des trafics illicites, aidée en cela par l'urbanisation rapide aggravant la déstabilisation des cultures et des logiques traditionnelles qui permettaient l'équilibre sociétal par un patrimoine de valeurs et une certaine régulation des rapports entre les individus et entre les groupes sociaux.

Il y a un lien de cause à effet et d'interaction entre le maintien dans le sous-développement et la montée de la violence, voire de l'explosion des conflits. A

ces situations doit répondre une démarche globale réinstallant les conditions permettant que s'amorce le développement. C'est ce que rappelle le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, lorsqu'il déclare :

« *Pendant la guerre froide, on avait tendance à définir la paix et la sécurité simplement en termes de puissance militaire ou d'équilibre de la terreur. Aujourd'hui, nous savons qu'une paix durable repose sur une vision plus large, englobant l'éducation et l'alphabétisation, la santé et l'alimentation, les droits de l'Homme et les libertés fondamentales* ». Ces paroles sont plus que jamais d'actualité, dans un monde où sont entretenus, en permanence, depuis des années, une trentaine de conflits armés dont la plupart touchent des pays dits en voie de développement.

1. De plus en plus de guerres civiles

On comptait en 1999, 27 conflits armés répartis en 26 endroits du globe,. chiffre à peu près stable sur la période des années quatre-vingt-dix. L'Afrique est le continent le plus conflictuel, concentrant plus de la moitié des conflits ayant causé un nombre de morts évalué entre 7 et 8 millions de personnes entre 1955 et 1995. On a assisté, ces dernières années, à la disparition graduelle des conflits classiques inter-étatiques et internationaux, au profit de guerres civiles. En 1996, sur 24 conflits recensés, un seul était inter-étatique, et 2 sur 27 en 1998. L'autre caractéristique est la proportion de plus en plus importante des victimes civiles par rapport aux combattants : elles représentent en 1998 3/4 des morts et 90 % des victimes au sens large (morts, blessés, réfugiés, personnes déplacées). La délimitation est en outre de plus en plus floue entre civils et militaires. L'enrôlement forcé des enfants dans les armées est l'un des plus tristes avatars de ce drame. Mais le nombre important de victimes civiles n'est pas un hasard. Les civils sont souvent délibéremment visés. Ils constituent un but de guerre car la terreur des populations est un moyen ; la violation systématique des droits de l'homme est devenue partie intégrante des conflits, le nettoyage ethnique une méthode. La mort ou la fuite, voilà souvent l'unique alternative. Le nombre de réfugiés, personnes déplacées et autres personnes sous la protection de l'UNHCR était de 22,4 millions en 1997, de 21,5 millions en 1998 et 1999. C'est l'Asie qui compte le plus de réfugiés (41 % de la population totale en 1998), suivie de l'Afrique (28 %) et de l'Europe (23 %).

Le nombre des déplacés est également important. Les dix premiers pays d'origine sont : la Bosnie Herzégovine (809 500 personnes en 1999), le Sri Lanka (612 500), l'Azerbaidjan (569 600), la Sierra Leone (500 000), la Fédération de Russie (498 400), la Georgie (278 500), l'Afghanistan (258 600), la Fédération Yougoslave (234 900), le Libéria (90 600), le Rwanda et la Guinée Bissau.

En outre, les déplacements de populations, les exodes deviennent eux-mêmes sources de tensions car les réfugiés fuyant les violences arrivent souvent chez aussi pauvres qu'eux. Ils augmentent les pressions autour des rares ressources disponibles. Pour peu qu'un problème ethnique, religieux ou culturel s'ajoute à ces difficultés, un nouvel embrasement n'est jamais loin, comme on l'a hélas vu en ex-Yougoslavie, au Honduras/Salvador, Rwanda/Kivu (ex-Zaïre), Assam/Bangladesh…

Tableau 19 : Origine des populations réfugiées en 1999
(dix premiers groupes) [1]

Pays d'origine [2]	Principaux pays d'accueil	Total
Afghanistan	Iran/Pakistan/Inde	2 562 000
Iraq	Iran/Arabie Saoudite/Syrie	572 500
Burundi	Tanzanie/R.D.C. Congo	525 700
Sierra Leone	Guinée/Libéria/Gambie	487 200
Soudan	Ouganda/Ethiopie/ R.D.C. Congo/Kenya/R.C.A./Tchad	467 700
Somalie	Ethiopie/Kenya/Yemen/Djibouti	451 600
Bosnie Herzégovine	R.F. de Yougoslavie/Croatie/Slovénie	448 700
Angola	Zambie/R.D.C. Congo/Congo	350 600
Erythrée	Soudan	345 600
Croatie	R.F. de Yougoslavie/Bosnie Herzégovine	340 400

[1] Quelques 3,5 millions de Palestiniens qui sont couverts par un mandat particulier de l'UNRNA ne sont pas compris.

[2] Les statistiques par pays d'origine des réfugiés dans les pays les plus développés ne sont pas disponibles. De nombreux réfugiés ont acquis la nationalité du pays d'accueil – par exemple les Vietnamiens aux Etats-Unis – et de ce fait ne sont pas inclus dans les statistiques de régugiés.

Source : Haut Commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés.

Les conflits causent d'immenses dégats économiques aux pays qu'ils affectent. Des pays comme la Sierra Leone, le Libéria, la République démocratique du Congo… ont tous enregistré des chutes de leur PIB (- 3,4 % pour les deux premiers, 5,7 % pour le troisième). Au Timor oriental, 70 % des infrastructures ont été détruites. Les capacités agricoles s'y sont effondrées ; la production de riz en 2000 devrait subir une baisse évaluée entre 23 et 40 % et celle des autres denrées alimentaires un baisse située entre 25 et 40 %… Un conflit peut réduire à néant les efforts de dizaines d'années d'aide au développement. Mais la violence signifie aussi catastrophes écologiques dont les effets sont d'autant plus graves qu'ils peuvent être irréversibles : pollutions atmosphériques massives, contamination des sols et des nappes phréatiques par des produits hautement toxiques, y compris même les conséquences de l'utilisation d'armes à uranium appauvri comme pendant la guerre du Golfe…

Encadré 6 : Conséquences écologiques des conflits

La violence signifie aussi catastrophes écologiques. En ex-Yougoslavie « la destruction systématique des infrastructures industrielles et énergétiques de la Yougoslavie a sur les populations et les éco-systèmes des Balkans des conséquences dramatiques qui persisteront longtemps après la fin des hostilités. Aux pollutions atmosphériques massives, aux contaminations des sols et des nappes phréatiques, au pétrole et aux produits toxiques charriés par le Danube s'ajoute aussi un problème dont l'impact est immédiat : en détruisant les capacités de production de chlore utilisé pour rendre l'eau potable, le traitement de l'eau est devenu impossible (les nouvelles du Groupement de recherche sur la paix et la sécurité Bruxelles (GRIP) - 2/99). L'on sait aussi désormais que pendant la guerre du Golfe, les américains et les britanniques ont utilisé des armes à uranium appauvri. Cet uranium, radioactif et dangereux pour la santé (il provoque des cancers et des lésions rénales), se divise en très petites particules au moment de l'impact, ce qui rend d'une part son ingestion et/ou son inhalation très facile, d'autre part la décontamination des zones affectées très difficile. D'après le GRIP, il y aurait 290000 kilos de cette substance disséminés sur le sol de l'Irak, du Koweit et de l'Arabie-saoudite.

2. Des conflits identitaires cachant la faiblesse de l'Etat, la pauvreté et les frustrations du non développement

La plupart des conflits actuels sont de caractère identitaire. Pourtant, les questions d'identité sont plus souvent un prétexte, un détonateur et un instrument que les causes réelles : pauvreté, désorganisation économique vouant à l'exclusion un groupe social, faiblesse de l'Etat, corruption.... se cachent souvent derrière. Nombre de conflits récents sont présentés comme ethniques ou religieux alors qu'ils s'expliquent surtout par la pauvreté, l'exclusion et les atteintes aux droits de l'homme qui en découlent : discriminations sur les plans civil, politique, économique, social, culturel : Rwanda, Yougoslavie, Chiapas... *« Les zones identitaires sont des zones où les Etats sont passés au service d'une minorité, d'une couche sociale précise et se retrouvent incapables d'assurer le moindre bien-être économique ou démocratique à l'ensemble de leur concitoyens »* (F. Thual ; Les conflits identitaires).

Encadré 7 : Crises et conflits identitaires

« *Le cadre général de leur essor est toujours un cadre de crise économique, de misère, d'appauvrissement, de prolétarisation du groupe ou des sociétés dans lesquelles vivent le ou les groupes. A l'époque contemporaine, ces crises socio-économiques se retrouvent intensifiées par la pression démographique qui dénature toute forme de progrès économique... Les crises identitaires ne peuvent fleurir en général que sur l'humus d'une contraction économique, d'un détraquement de la situation économique.... Pour qu'il y ait crise identitaire, il faut qu'il y ait crise sociale et la quasi totalité des crises sociales sont générées par des désorganisations économiques qui vouent à l'exclusion tel ou tel groupe. Lorsque cette exclusion socio-économique recoupe une inquiétude identitaire, alors toutes les conditions sont réunies pour la crise, le conflit et l'explosion identitaire. Comment ne pas considérer que les grandes villes du tiers-monde... où s'accumulent toutes les énergies négatives d'une société qui condamne à la frustration la plupart de ses membres, forment le plus généreux des terreaux pour toutes les convulsions identitaires... La pathologie identitaire est un symptôme d'un ensemble syndromal qui regroupe toutes les défaillances de la société, du marché et de l'Etat». Dans les pays développés, les crises identitaires « se développent souvent dans des zones périphérisées ou... menacées par des zones périphérisées* ».

Source : François Thual, « Les conflits identitaires » - (Ellipses, 1995).

Encadré 8 : Des Etats disloqués

« *Les guerres présentes sont des guerres de survie plus que de pouvoir. Elles ne sont pas le fruit d'un calcul de puissance, mais l'impulsion d'une peur vitale. La panne des Etats fractionne les sociétés en camps retranchés. Chacun cherche sa sécurité dans ses seuls semblables, selon une logique inexorable de clans et de tribus. Que cette logique soit celle de la race, de la religion ou du territoire ne change rien. C'est le même mécanisme de peur de la différence que la mort seule exorcise : Soudan, Rwanda, Libéria, Angola, Azerbaidjan, Tadjikistan, Bosnie, Sri Lanka...* »

Source : Philippe Delmas, « Le bel avenir de la guerre » - (Gallimard, 1995).

L'horreur des guerres civiles nous les rend absurdes. Elles n'en obéissent pas moins à des règles et à une rationalité politique et/ou économique qui contribue à rendre très difficile leur éradication. Ainsi, elles sont souvent un instrument utilisé pour légitimer une autorité et refuser la démocratisation. Cela est ou a été le cas par exemple au Kenya, en Sierra Leone, au Nigeria… Dans ce dernier pays qui compte 250 ethnies pour 110 millions d'habitants, l'utilisation par le pouvoir militaire de la tactique « diviser pour régner » a laissé des traces profondes dont la démocratie naissante qui a succédé aux militaires en mai 1999 a beaucoup de mal à se libérer. En témoigne le recours à l'état d'urgence, décrété par le Président Obasanjo pour étouffer les troubles. Un cercle vicieux se forme : la dictature entretenait les troubles mais les contrôlait, la démocratie les ravive, l'Etat revient à des méthodes autoritaires pous les mater…

Ensuite, la violence a une fonction économique : pillage, racket, vol des aides humanitaires, prises d'otages et rançonnement, contrôle ou monopolisation de la production et du commerce, exploitation des forces de travail pouvant aller jusqu'à l'esclavagisme comme en Birmanie et au Soudan, l'appropriation des terres et des biens abandonnés par les réfugiés comme au Soudan à la fin des années quatre-vingts et la Somalie début quatre-vingt-dix, meilleure position sociale et économique des forces armées, régulières ou non, et qui n'ont en conséquence pas intérêt à la paix, comme on le voit en Colombie ou en Sierra Leone, par exemple… ces raisons se conjuguent pour prolonger des conflits dont la raison première n'est plus apparente.

De plus, nombre de conflits ont pour objectif initial ou second l'appropriation des ressources. *« De la combinaison d'Etats faibles et de riches ressources minérales en Afrique est né un environnement structurellement propice aux conflits. La lutte pour les ressources naturelles est devenue une cause de conflits autant qu'une source de richesse propre à les financer. En maints endroits de l'Afrique sub-saharienne, des acteurs semi-politiques luttent pour le contrôle des richesses naturelles, sans autre ambition politique »* (Rapport Sipri 1999). En Afrique et ailleurs, les exemples abondent : attaques nordistes contre le sud du Soudan riche en pétrole, guerillas colombiennes (pétrole et drogue), contrôle de la frontière avec la Thaïlande par les Khmers rouges (diamants et bois précieux), naissance de « gemmocraties », où se fomentent guerres civiles et troubles internes pour le contrôle des pierres précieuses en Afrique Centrale et de l'Ouest… Mais ce sont aussi et peut-être surtout les conflits de la rareté qui risquent de se multiplier, en particulier ceux dûs à la raréfaction de l'eau : Bassin méditerranéen – Egypte/Ethiopie/Soudan-Turquie/Syrie-Gaza-Jordanie-Lybie…

Ces problèmes nous concernent directement, non seulement parce que nous ne pouvons rester indifférents devant le drame de la misère, mais aussi parce qu'elle engendre des phénomènes mettant évidemment en péril la sécurité internationale : sécessions d'Etats, régimes plus autoritaires et plus agressifs, mouvements migratoires déstabilisants, risques écologiques… La violence est sans doute pourtant un des facteurs qui a le plus lassé l'aide internationale au développement. Le sentiment d'impuissance et d'inutilité qu'elle crée doit plus que jamais être dépassé : que l'aide s'oriente plus vers le développement humain et équitable, que la diplomatie se fasse préventive, éducatrice, que les pires violences ne restent plus impunies, et que l'Occident, par des jeux d'intérêt ambigus ne contribue plus à alimenter ces violences, sont quelques pistes que nous nous devrons d'explorer.

I - LA DESTRUCTURATION DES SOCIÉTÉS

La colonisation d'abord, la décolonisation ensuite, pas toujours réussie, et la confrontontation accélérée aujourd'hui avec les pays développés, par le commerce, les échanges, les politiques d'aide au développement elles-mêmes, sont autant de phénomènes qui ont contribué à déstructurer les sociétés des pays en développement, créant de nouveaux rapports de force, brisant les hiérarchies et les solidarités sociales traditionnelles, renversant les équilibres entre rural et urbain...

Cette déstructuration peut obéir à plusieurs logiques. Le développement étant une transformation non seulement économique mais sociale, il entraîne forcément avec lui un certain nombre de changements sociétaux qu'il importe de maîtriser ; comme l'estime Joseph Stiglitz, l'ancien économiste en chef de la Banque mondiale : *« les sociétés traditionnelles ont souvent un haut degré de capital social et organisationnel, bien que la forme qu'il y prend favorise rarement le changement. Mais ce capital est souvent détruit au cours du processus de développement. Les transformations qui surviennent pendant ce processus peuvent affaiblir les relations d'autorité traditionnelles et de nouveaux schémas de migration distendre le lien social qui prévalait. Le problème est que ce processus de destruction peut se produire avant même que tout capital social et organisationnel ne se soit constitué, laissant alors la société dépossédée des nécessaires structures institutionnelles sans lesquelles elle ne peut pas fonctionner correctement ».*

Le problème majeur est qu'effectivement, dans nombre de cas, la transition annoncée entre le capital social et organisationnel ancien et les structures nouvelles n'a pas lieu, ou n'a lieu que de façon imparfaite. Le système de repères structurants se voit supplanté par l'importation trop brutale et rapide de valeurs en conséquence inadaptées. Le réquisitoire ci-après est certes violent, mais il traduit bien ce que peuvent ressentir les peuples des pays en développement ainsi privés de leurs repères traditionnels :

« *Le dessein des puissances occidentales reste impertubablement le même: avoir la main mise sur les ressources de nos sols et de nos sous-sols, en passant par le contrôle de nos espaces, de nos esprits. Ce processus entre dans une nouvelle phase avec la globalisation des économies et des marchés financiers qui n'est que mondialisation des forces prédatrices... Elles exigent de nos Etats*

déconstruction et reconstruction selon des modalités qui favorisent la libre circulation des capitaux, des technologies, des services et des marchandises. Le choc est éminemment culturel sous nos cieux où l'on voudrait que les mentalités, les attitudes et les pratiques changent plus vite.... Les valeurs prônées sont la marchandise, le libre-échange, la consommation, la rentabilité économique et financière, et la compétition. La satisfaction des besoins individuels prime sur le souci de l'autre, sur la convivialité et la spiritualité qui auront permis à nos sociétés dites pauvres de tenir jusqu'ici en dépit de toutes les agressions subies »[1].

La volonté de s'ouvrir des marchés, par la libéralisation, a assurément eu des effets négatifs lorsqu'elle a été pratiquée sans discernement : en exportant leurs excédents vers le sud - parfois sous couvert d'aide alimentaire - les pays industrialisés ont souvent porté atteinte à l'agriculture locale et ont propagé des modes de consommation qui ne sont pas adaptés aux conditions que connaissent ces pays. Développer les produits à base de blé dans des pays qui n'en produisent pas, ou faciliter les exportations de viande congelée dans des endroits où on ne peut pas maintenir la chaîne du froid en sont des illustrations.

La déstructuration des sociétés des pays en développement frappe simultanément à tous les niveaux. Il en est ainsi des modes d'organisation de la production et du travail. A la pauvreté s'ajoute la précarité des situations, dénoncée notamment par le PNUD, dans son dernier rapport sur le développement humain. Sous la pression de la concurrence mondiale, pays et entreprises adoptent des politiques de l'emploi plus « flexibles » : « *en Amérique Latine, par exemple, les réformes de la législation du travail ont accru la flexibilité du marché de l'emploi et introduit des types de contrats plus souples. En 1996, la part des travailleurs employés sans contrat ou dans le cadre de ces nouveaux types de contrats a augmenté de 30 % au Chili, de 36 % en Argentine, de 39 % en Colombie et de 41 % au Pérou. En Egypte, la pratique qui consiste à faire signer une lettre de démission aux nouveaux embauchés est de plus en plus fréquente* ».

La précarisation touche aussi les ruraux : toujours d'après le PNUD, le quart des populations rurales du tiers-monde sont sans terre ou n'ont pas de titre sur la terre qu'ils exploitent. Ainsi se forment des cohortes de candidats à l'exode rural. Un exode qui souvent débouche sur le pire : comment décemment changer de vie, à la ville par exemple, lorsqu'on ne fait pas partie de ces 2 à 5 % de personnes qui, parmi les 500 millions de foyers les plus pauvres du monde, peuvent, quoique difficilement, accéder à un crédit institutionnel (PNUD) ?

La déstructuration des sociétés est souvent vue comme une acculturation, une uniformisation des modes de vie et de pensée sous l'influence du modèle dominant : celui des Etats-Unis. Sans doute, les élites économiques et financières des PVD sont -elles entrées dans ce processus. Mais la majeure partie de leur population est victime d'une totale déculturation. Les millions de pauvres comptés par le PNUD n'ont souvent plus aucune culture : coupés de leurs racines traditionnelles, ils ne peuvent prétendre accéder à la culture du modèle dominant puisqu'ils manquent de tout. De quelle culture peuvent bien se réclamer les

[1] Source : Aminata Traoré.

quelques 70 millions d'errants qui, en Chine, chassés des campagnes, vont d'une ville à l'autre pour y chercher un hypothétique travail, qui se transforment en nomades urbains, vivant sans domicile, hébergés directement dans les immeubles qu'ils construisent (les chantiers de construction sont leurs rares employeurs) ? L'analphabétisme de la plupart est révélateur. Le problème est immense, car la culture est souvent l'unique chose qui reste en propre : la crise identitaire n'est jamais loin de la déculturation.

La montée des mouvements identitaires et des confusions religieuses s'explique aisément dans ce cadre : le fondamentalisme musulman d'aujourd'hui touche les mêmes masses populaires qui, il y a 20 ou 30 ans étaient nassériennes ou baassistes par exemple ; si elles sont touchées par les discours des Chiites, des Frères musulmans ou courants analogues, c'est qu'elles ne croient plus au progrès auquel elles n'ont pas eu et n'auront pas accès. En Inde, le fondamentalisme hindou a si singulièrement crû que la quasi faillite de l'Etat indien en 1991 a forcé le pays à s'ouvrir de façon accélérée, sous la houlette du FMI. En Chine, le succès du mouvement Falungong, interdit l'an passé par les autorités, qui rassemblait des millions d'adeptes sur la base d'un syncrétisme étrange, n'est-il pas symptômatique des doutes d'un pays qui se modernise et s'ouvre à marche forcée ?

Dans tous les cas, on a affaire à des aberrations historiques et culturelles : l'Islam traditionnel n'était pas spécialement intégriste, et l'hindouisme est avant tout une doctrine de la tolérance. Les mouvements identitaires se réfèrent à des identités radicales qui n'ont pas existé dans l'histoire.

Pourtant, dans les PVD comme ailleurs, de nombreux signes semblent ouvrir des perspectives qui pourraient permettre que les sociétés échappent à l'uniformisation et retrouvent les dimensions humaines et leurs valeurs structurantes dans un contexte marqué par la mondialisation et la confrontation des cultures. Le sens des solidarités de proximité se recompose, des modes nouveaux d'entreprises émergent, notamment dans le secteur encore informel de l'économie, des cultures traditionnelles tout en conservant leurs racines tentent de vivre la modernité, y compris dans l'expression artistique. L'urbanisation galopante des villes du tiers-monde est généralement moins anarchique qu'on pourrait le redouter : même si les risques de dérapages du communautarisme demeurent, elle est l'occasion de la reconstitution des solidarités et des ethnicismes perdus de la ruralité. Ainsi, les 15 000 habitants de Chadipur, grand bidonville de Delhi, tous venus des Etats ruraux voisins, se sont regroupés par origines géographiques ou confessionnelles et recomposent une société vivante et relativement soudée. C'est d'une autre manière ce que dit Aminata Traoré, précitée : « *A l'implacable logique du marché, les populations africaines opposent les leurs. Elles gagnent, dans une large mesure, ce combat, en puisant, simultanément, dans leur répertoire culturel et dans l'environnement économique nouveau. L'économie dite informelle qui continue de se développer, loin des schémas et des principes de l'économie orthodoxe, n'est qu'une des expressions de la résistance de l'Afrique à l'agression économique et culturelle. Elle sert de soupape de sûreté aux pays endettés, en atténuant les conséquences dramatiques des programmes d'ajustement structurel. Si, en dépit de la crise qui persiste, le lien social se maintient, c'est précisément parce que cette économie*

génère des richesses dont le mode de gestion et de redistribution s'accommode au principe de la solidarité ».

II - DES RÉPONSES INADAPTÉES

Ancien Président de la Commission du développement du Parlement européen, Michel Rocard écrivait récemment : « *L'île Maurice est le seul pays qui ait réussi dans l'utilisation de l'aide européenne au développement pour promouvoir sa croissance économique. L'économie mauricienne a maintenant décollé, grâce à un gouvernement démocratique et à l'usage intelligent, au niveau local, des aides reçues. En outre, le protocole sucrier a permis à Maurice de diversifier ses activités et doubler son PNB en dix ans. Reste le fait qu'aucune autre économie ACP n'a franchement décollé* ».

Un succès sur 71, c'est assurément peu. Peut-être ces propos sont-ils trop sévères... Quand bien même le rapport ne serait pas de un sur 71, mais de 10 ou 20 sur 71, l'interrogation demeurerait. A quoi servirait-il que l'Europe consacre 15 milliards d'euros sur 5 ans à une politique de coopération au développement (Lomé seul), dont la médiocrité des résultats s'oppose aux ambitions affichées ?

Au niveau français, des constats semblables ont été faits. Le rapport Tavernier titrait : « *L'efficacité réelle de notre politique de coopération au développement est loin d'être évidente* ». Parmi les douze pays où le taux d'analphabétisme est le plus fort (70 % et plus), six font partie de la zone de solidarité prioritaire française et représentent 90 % de la population du Sahel (Burkina Faso, Niger, Mali, Sénégal, Tchad, Mauritanie) [1].

Chez nos partenaires, on retrouve des constats identiques qu'illustrent ces quelques exemples d'analyses de Conseils économiques et Sociaux d'Afrique:

M. Kamano, Président du Conseil économique et social de Guinée : « *Si, pour certains, le développement est un acquis, pour nous autres, après avoir longtemps nourri beaucoup d'espoirs, le développement reste encore un objectif réalisable à plus ou moins longue échéance, s'il n'est pas tout simplement un rêve pour ceux d'entre nous qui deviennent de plus en plus pauvres. L'aggravation du phénomène de la pauvreté a en réalité atteint aujourd'hui des niveaux qui ne devraient laisser personne indifférent... L'Afrique est particulièrement touchée car 42 % de sa population appartiennent au tiers mondial des plus démunis. Les statistiques indiquent que ce continent va devoir attendre plus d'un demi-siècle pour retrouver son niveau de vie moyen des années soixante-dix. A qui profite donc toute l'aide dont ce continent bénéficie ? La Banque Mondiale, se basant sur ces statistiques alarmantes, estime que l'objectif de réduire de moitié la pauvreté d'ici à 2015 est désormais compromis...* ».

Mme Bonkoungou, Présidente du Conseil économique et social du Burkina Faso : « *Malgré ses richesses naturelles, l'Afrique se présente accablée par le poids de la dette extérieure, la persistance de nombreux foyers de conflits, les problèmes environnementaux, les différents fléaux liés au sous-développement tels que les épidémies et notamment le SIDA, la sous-scolarisation, les famines…*

---

[1] O. de Solages; « Croissance ou développement des Tiers-Monde » - L'Harmattan – 1997.

en un mot, la pauvreté dans un contexte où l'impatience des peuples d'Afrique face à leurs besoins de développement se conjugue avec la lassitude des pays du Nord à travers leurs contribuables devant les insuffisances et la faiblesse des résultats obtenus. Aussi, des voix de plus en plus nombreuses s'élèvent pour contester le bien fondé de la coopération particulièrement dans son volet concernant l'aide publique au développement ».

La contestation généralisée de ces politiques et des modalités de leur mise en oeuvre conduit à des révisions profondes, telles celles en cours à la Banque Mondiale mais aussi dans nombre de pays donateurs en recherche d'une meilleure efficacité, mais s'accompagne également de conséquences négatives telles la réduction importante des crédits de l'aide publique au développement, ce qui ne fait qu'aggraver un peu plus la situation. C'est que beaucoup plaident, dans ce contexte, pour une plus grande sélectivité des aides.

La crise asiatique a mis en lumière les limites d'une conception libérale volontiers hégémonique, longtemps dominante en particulier dans les institutions financières internationales. Des politiques antérieures, beaucoup plus étatistes et volontaristes n'avaient guère fait mieux. On semble devoir se diriger, certes encore lentement, même au sein des IFI, vers des stratégies qui réconcilient Etat et marché, et mettent mieux en avant la dimension humaine du développement. L'on a notamment pris conscience du fait qu'il n'y aura de développement que si les Etats et les populations concernées s'en approprient les valeurs et peuvent enfin construire eux-mêmes leur destin.

A - LES ILLUSIONS DES APPROCHES VOLONTARISTES

1. Le sous-développement : retard de développement

Les années 50-60 marquent la fin de la décolonisation et l'affirmation de voies nationales d'émancipation politique et économique dans les Etats nouvellement indépendants. Ces Etats veulent se moderniser, conduire leur propre destin, en rattrapant leur retard économique et technologique sur les pays industrialisés. Le sous-développement est alors largement conçu comme un retard de développement, qu'il est loisible de combler, en particulier par des transferts technologiques, la mise sur pied d'infrastructures, la création d'industries industrialisantes et le développement d'un secteur exportateur. La volonté politique des pays en développement de s'engager sur cette voie est largement relayée par les convictions des économistes occidentaux qui envisagent le développement comme un processus en phases rationnelles, dans lequel l'accumulation des capitaux et les transferts technologiques engagent les pays bénéficiaires dans un cercle vertueux de décollage économique et d'intégration à l'économie mondiale. L'idée des bailleurs de fonds est donc de préconiser, sur le modèle du plan Marshall, de larges transferts financiers internationaux au profit des Etats du tiers-monde, pour qu'ils puissent accumuler le capital nécessaire à un seuil d'investissement jugé décisif, qui lui-même permettra d'amorcer une modernisation industrielle accélérée.

Plusieurs sous-modèles coexistèrent à l'époque, plus ou moins interventionnistes, étatistes ou plus libéraux, tant du côté des bailleurs de fonds que des pays aidés, pour beaucoup déterminés par le partage du monde en deux

blocs, dans le contexte de la guerre froide : les économistes anglo-saxons estimaient que l'Etat devait se cantonner à un rôle d'allocataire des investissements dans une économie ouverte, d'autres, dits hétérodoxes, plaidaient pour un interventionnisme accru dans un secteur industriel protégé. L'investissement industriel fut volontiers sélectif, au profit des secteurs jugés les plus stratégiques (industrie lourde notamment) en fonction de leur effet d'entraînement sur le reste de l'économie, les créations d'emploi qu'ils permettaient ou l'autonomie qu'ils laissaient espérer. Sans compter les pays s'inspirant directement des analyses soviétiques, beaucoup des grands pays du tiers-monde, et notamment les non-alignés, optèrent pour les lignes les plus interventionnistes: planification économique en Algérie, capitalisme d'Etat autocentré en Inde, nationalisations en Egypte (canal de Suez) etc.

Aucun de ces modèles n'emporta la conviction et n'assura un authentique développement. Les programmes envisagés à cette époque étaient largement trop ambitieux par rapport aux capacités d'action de pays où l'Etat s'avérait soit trop faible, soit trop autoritaire, soit trop corrompu, soit trop pauvre (ou tout cela à la fois) pour les assumer et en répartir correctement les fruits. L'inadéquation des réalisations par rapport aux besoins mit aussi à jour l'absence ou l'insuffisance dans les pays du tiers-monde de l'infrastructure sociale qui avait permis aux pays d'Europe occidentale, dévastés par la guerre, de se relever. Partout ou presque, les modèles initiaux, ayant échoué, furent dévoyés au profit d'économies rentières et clientélistes comme dans certains pays d'Afrique par exemple, ou de phénomènes de concentration des richesses et du pouvoir par des élites politiques et/ou économiques, comme au Brésil et en Inde. Le coût social et politique de ces expériences fut, en outre, souvent fort: ce furent des dictatures et des régimes autoritaires, d'inspiration marxiste pour les pays sous influence soviétique, d'extrême-droite pour les pays sous influence américaine (cf Amérique latine), ou nationalistes chez certains non-alignés ou prétendus tels. Ces dévoiements et ces dérives politiques furent à leur tour autant d'obstacles au développement, par les blocages sociaux, économiques et politiques qu'ils créèrent dans les sociétés où ils eurent lieu.

Mais l'échec n'était-il pas prévisible, tant il apparaît clair aujourd'hui que les bailleurs de fonds qui soutenaient ces expériences, les principales puissances économiques industrialisées, apparaissaient plus inspirées par le souci de maintenir leur contrôle politique et économique sur leur zone d'influence, plutôt que par celui d'assurer un développement fondé sur les besoins, atouts et aspirations de ces pays?

2. Dépasser les dépendances du Sud

C'est en partie sur ce terreau stérile que germèrent les idées de dépendance: non, le sous-développement n'est pas qu'un retard qu'on peut combler en suivant les mêmes recettes d'accumulation du capital et des techniques que les pays riches. Car ces derniers, « *le centre* », monopolisent le pouvoir économique et politique aux dépens des pays du tiers-monde, « la périphérie ». Ils ne souhaitent développer le tiers-monde et le faire entrer dans l'économie internationale que pour mieux le piller. Une preuve ? Les termes de l'échange entre centre et périphérie ne font que se détériorer au détriment de cette dernière : la division

internationale du travail que le centre impose, maître des ressources financières et techniques, confine la périphérie à la production et à la vente de matières premières ou de produits à faible valeur ajoutée et peu variée, dont le centre a tendance à avoir de moins en moins besoin, alors que la périphérie, prise, à ce jeu commercial biaisé, consomme de plus en plus de produits manufacturés et de biens d'équipement du centre. Ce dualisme centre/périphérie ne peut en outre que perdurer tant que la périphérie souffrira elle-même d'un dualisme interne, entre un secteur moderne, tourné vers l'exportation, qui *grosso modo* utilise les mêmes techniques que le centre, et un secteur traditionnel, de loin le plus important en termes d'emplois, où la modernité ne pénètre pas. Le centre, lui, est homogène : tous ses secteurs sont au diapason de la technique et des modes de gestion les plus modernes. L'Etat lui, dans les pays de la périphérie, n'est aux yeux des tenants de la théorie de la dépendance, qu'un fantoche jouet des structures capitalistes du centre. La multiplication des régimes autoritaires renforçait leur conviction en la matière.

Sur la base de ces théories, plusieurs Etats envisagèrent des solutions de type autarcique ou un développement en dehors du courant dominant : les pays socialistes fonctionnaient en cercle relativement fermé, nombre de pays d'Amérique latine se lancèrent dans des stratégies de substitution à leurs importations etc... Ces stratégies, ignorant délibérément les fondements socio-politiques endogènes des autoritarismes et des carences économiques du sud pour rejeter toute responsabilité des échecs sur le centre, ne réussirent guère mieux.

B - LES DÉFIS DE LA MONDIALISATION

1. Baisse des aides et respect des grands équilibres

Ces approches n'ont pas échoué seulement parce qu'intrinsèquement mauvaises. D'ailleurs, certains de leurs éléments gardent aujourd'hui encore leur valeur si l'on échappe à une logique globale purement doctrinale. Mais d'autres causes existent, qui expliquent aussi cet échec.

Un certain décollage, du moins dans certains pays, avait bel et bien eu lieu jusqu'à la crise économique des années 70. Mais cette crise et l'effondrement du cours des matières premières -sauf pétrolières- qui eut lieu à peu près au même moment, puis l'éclatement des « *blocs* » qui fit que les Etats concernés avaient moins besoin de préserver à grands frais des zones d'influence, conduisit d'une part les pays donateurs affectés à réduire leurs aides dans le cadre de rigueurs budgétaires, d'autre part les pays du tiers-monde à entrer dans la spirale de l'endettement.

Couplés au regain des thèses libérales, ces problèmes amenèrent lentement mais sûrement tant les bailleurs de fonds que les pays en voie de développement à s'orienter vers d'autres politiques. C'est dans ce contexte, dans les années 75-89, que le corps de doctrine des programmes d'ajustement structurel et de rétablissement des grands équilibres s'esquisse.

Ces premières tentatives connurent des débuts difficiles : d'abord, il était demandé aux mêmes élites du pouvoir, civiles ou militaires, à la tête de dispositifs étatiques lourds et autoritaires, d'appliquer des recettes antinomiques

à leur nature : désengagement de l'Etat, dégraissages dans la fonction publique... Ensuite, au niveau de l'offre de développement, la compétition politique et économique demeurait la règle vis-à-vis des pays présentant des intérêts d'ordre stratégique, ce qui autorisait bien des brèches dans les nouvelles prédispositions gestionnaires et la volonté de transparence politique demandées aux pouvoirs en place.

2. L'ajustement structurel

Pour autant, ces thèses ont incontestablement été les théories triomphantes des années quatre-vingt-dix. S'inscrivant dans le cadre d'une mondialisation présentée comme inéluctable, elles marquèrent de leur hégémonie les structures internationales de financement du développement. Au point qu'une quasi-tutelle, dans le cadre d'un rapport de transfert et d'administration indirecte, fut ouvertement affichée par ces dernières envers les pays en voie de développement. Libéralisation, privatisations, ajustement structurel, rétablissement et préservation des grands équilibres macro-économiques, notamment par des coupes sévères dans les budgets... bientôt éclairés par le concept de bonne gouvernance, furent partout imposés par la Banque mondiale et le FMI, quand ce ne fut pas par d'autres organisations internationales ou régionales : l'Union européenne, malgré l'originalité de sa coopération, a elle aussi pratiqué l'ajustement structurel (cf. article 66 et 67 de la nouvelle convention de Cotonou ACP-UE). Elle conduit ces actions en collaboration avec la Banque Mondiale et/ou le FMI. Deux exemples en cours : l'un avec le Cameroun, pour 19,510 millions d'euros, l'autre avec la Gambie pour 9,2 millions d'euros.

Connue sous le nom de « *consensus de Washington* », cette doctrine a contribué essentiellement à uniformiser les politiques de développement et les pratiques d'aide au développement aux niveaux international, régional et national. Au point qu'on a pu parler de pensée unique, les bonnes politiques justifiant les aides au développement se résumant à une politique unique, celle imposée par les IFI.

C'est avant tout le souci des grands équilibres et de la croissance macroéconomique qui priment. Le rapport Dollar (du nom de l'économiste qui l'a établi pour la Banque Mondiale) affirme que des études « *sur la relation entre l'aide et la croissance n'on pas pu prouver qu'une augmentation de l'aide avait un effet positif sur la croissance* ». Derrière cette affirmation, l'idée est que la mise en place de bonnes politiques est déterminante. L'aide sera efficace si elle soutient de bonnes politiques. Le rapport poursuit en indiquant que, dans les années quatre-vingt-dix, une série d'études ont mis en évidence les politiques qui favorisent la croissance à long terme : ouverture aux échanges commerciaux, discipline budgétaire et mesures permettant d'éviter une inflation forte. Dans le cas d'une aide à une bonne politique, les travaux sous-tendant les analyses en question montrent que si l'aide augmente de 1 % du PIB, la croissance progresse de 0,4 %. Ainsi, pour le rapport Dollar, le groupe des pays « bonnes politiques, aide abondante » a enregistré une croissance par habitant de 3,5 %. En revanche, les pays à mauvaises politiques n'auraient pratiquement connu aucune croissance, qu'ils aient ou non reçu de l'aide. Parmi les pays vertueux, les

auteurs citent : la Bolivie, le Ghana, le Honduras, le Mali et El Salvador. Même s'il n'est pas question de la récuser, la démonstration a cependant ses limites. On ne contestera pas, par exemple, que El Salvador ait connu ces dernières années une croissance de 3,5 %. Mais que signifie une croissance de 3,5 % qui ne bénéficie, selon tous les rapports publiés sur ce pays, qu'à 15 % de la population, en laisse 50 % en dessous du seuil de pauvreté, 19 % souffrir de malnutrition, 6 % ne subsister que grâce au programme alimentaire mondial, et ne permet pas, au contraire, de diminuer les inégalités (les revenus urbains étaient 1,9 fois plus élevés que les revenus ruraux en 1991, et 2,3 fois plus élevés en 1997) ?

Toujours pour le rapport Dollar, « dans un contexte de bonnes politiques, l'aide extérieure attire l'investissement privé, tandis que de mauvaises politiques ont un effet d'éviction ». C'est sans aucun doute un phénomène positif, mais il semble bien aussi qu'il y ait une pression des IFI pour qu'il en soit ainsi. Dans son cahier de la solidarité de décembre 1999, le Centre de recherche et d'information pour le développement (CRID) dénonce l'hégémonie des IFI sur le débat et la recherche sur l'économie du développement, et le chantage qu'elles sont en mesure d'exercer : « *les investisseurs et les banques privées ne s'engagent pas ou peu dans un pays, sans accord préalable avec les Institutions de Bretton-Woods* ». On peut par ailleurs comprendre cette prudence. Toutefois, en Asie du Sud-Est, zone longtemps citée en exemple par les IFI, l'analyse du PNUD (rapport 1999 sur le développement humain) mérite attention :

« *L'instabilité est une constante des marchés financiers d'aujourd'hui, mondialement intégrés. La crise en Asie de l'Est n'est pas un accident isolé, mais le symptôme d'une faiblesse générale des marchés mondiaux des capitaux. Des travaux récents de la CNUCED mettent en lumière une augmentation de la fréquence des crises financières, parallèlement à un accroissement des mouvements internationaux de capitaux, depuis le début des années quatre-vingt-dix. Ces flux sont parfois volatils, en raison du comportement grégaire des investisseurs et l'inadéquation des informations fournies à ces derniers... La confiance des investisseurs et l'évaluation des risques peuvent également basculer du jour au lendemain... Un des facteurs clés de la crise financière en Asie de l'Est a été l'injection massive et soudaine de capitaux à court terme, suivie d'un retrait tout aussi brutal... En 1996, les transferts nets en direction de l'Indonésie, de la Corée, de la Malaisie, des Philippines et de la Thaïlande ont totalisé 93 milliards de dollars. En 1997... ces flux se sont inversés en quelques semaines pour se transformer en des sorties nettes représentant 12 milliards de dollars. Ces 5 pays ont donc subi une variation de 105 milliards de dollars, soit 11 % de leur PIB d'avant la crise* ».

3. L'intégration au marché mondial

Tous les chiffres, à commencer par ceux du PNUD, l'attestent: les pays en développement restent pour la plupart en dehors des grands courants d'échanges: au niveau mondial, le 5ème de la population la plus riche absorbe 82 % des exportations et 68 % des investissements directs à l'étranger, contre à peine l % pour le 5ème de la population la plus pauvre. Si la part des pays industrialisés de l'OCDE dans le commerce mondial s'est réduite, passant d'environ 80 % dans les années soixante-dix à 67 % sur la période 90-96, seule la région Asie

Orientale, du Sud-Est et Pacifique a bénéficié du rééquilibrage, passant de 5 à 12 % environ. Il convient cependant de préciser que la baisse dans le commerce international ne signifie pas que ces pays aient refusé (ou refusent) de s'intégrer dans l'économie mondiale. Au contraire, la plupart de ces pays ont procédé, dans le cadre des politiques d'ajustement structurel, à l'ouverture de leurs économies. De plus, le prix des exportations des matières premières, principale richesse des pays en voie de développement, fluctue constamment. Sur la base d'un indice 100 en 1990, le prix de l'ensemble des matières premières descend à 86 en 1993, pour remonter à 105 en 1996, redescendre à nouveau à 68 en 1998 et remonter à 85 en 1999. Si l'on s'en tient aux matières premières énergétiques, on retrouve grosso modo une évolution analogue: l'indice descend à 94 en 1992, remonte à 155 en 1995 et redescend à 90 en 1999. Face à ces fluctuations, les exportations de produits manufacturés des pays développés se portent au contraire bien, et les termes de l'échange (rapport entre les prix des produits importés et des produits exportés) se détériorent de façon spectaculaire pour les pays en développement: d'après le PNUD, les prix réels des matières premières ont diminué de 45 % dans les années quatre-vingts. Même pour les produits manufacturés, on assiste à une détérioration des termes de l'échange d'environ 355 % sur la période 71-90 au détriment des pays en voie de développement. Difficile dans ces conditions d'asseoir les perspectives de croissance des PVD sur le seul jeu du libre marché.

Cependant ces constats ne doivent pas plaider pour un refus de la mondialisation ou de l'ouverture des pays du tiers-monde aux échanges -la plupart des pays concernés souhaitent bel et bien y participer- mais bien plus pour une régulation de cette ouverture, pour assurer les conditions qui la rendent équitable et qu'elle puisse ainsi profiter au plus grand nombre. L'OMC offre, de ce point de vue, une tribune et une enceinte de négociation pouvant permettre aux pays en voie de développement de faire valoir leur point de vue, à la conditions sans doute d'être soutenus par un pays comme la France et par l'Union Européenne. Rejeter en bloc toute idée de négociations, voire l'idée même d'une Organisation Mondiale du Commerce, comme on a pu le voir à Seattle, nous semble une stratégie contre-productive, voire dangereuse, du point de vue même des idées qui doivent être défendues en faveur des pays en voie de développement[1].

4. Prendre en compte les réalités

Le plus étonnant dans cette période des années quatre-vingt-dix réside dans un certain aveuglement par rapport à des expériences contemporaines, ou même antérieures, qui montraient les limites de ces thèses : la fin du régime communiste en ex-URSS a été suivie par une période -qui dure encore de nos jours- de libéralisation anarchique car mal maîtrisée de l'économie, qui a généré les pires dérives : corruption, criminalisation d'une partie de l'économie, aggravation de la pauvreté... « *Il ne suffit pas de bannir le monopole du pouvoir politique par le Parti communiste et le rôle du Gosplan dans la gestion économique, pour que prospère une économie de marché... le marché n'a pas la*

[1] Voir le récent avis du Conseil économique et social – « Les enjeux des négociations commerciales multilatérales du Millénaire » présenté par M. Jean-Claude Pasty – Rapports et avis du Conseil économique et social n°19 du 29 novembre 1999.

propriété de s'auto-instituer. En l'absence d'un Etat légitime doté du pouvoir de fixer de nouvelles règles du jeu, ce sont plutôt les tendances à l'autarcie et au fractionnement de l'espace économique et social qui ont tendance à l'emporter ». Ce retournement de l'économie russe est contemporain des avancées néo-libérales dans les IFI. Un exemple antérieur également cité aurait pu donner l'alerte : celui du Chili. Après 1973, ce pays a adopté une stratégie très marquée en faveur d'une logique marchande, dans toutes les sphères de l'activité économique... Mais à partir des années quatre-vingts, face à certains échecs de cette stratégie, « *L'Etat est contraint de corriger les déséquilibres engendrés par les stratégies antérieures et de développer les structures publiques d'encouragement à l'exportation, de réglementer les entrées de capitaux à court terme, et surtout de conserver la maîtrise des recettes liées à l'exportation du cuivre... Des études comparatives beaucoup plus systématiques confirment que les succès des pays latino-américains ne sont pas venus de l'adoption de stratégies de « tout marché » mais au contraire de la phase de correction postérieure qui réintroduit un minimum de contrôle public* »[1].

Le Sud-Est asiatique, dont les succès fondèrent en partie les théories appliquées au développement durant cette période, aurait pu également tempérer les ardeurs « tout marché » des experts des IFI : le succès à long terme des pays du sud-est asiatique (malgré la crise financière récente) a été en très large partie fondé non sur le seul libre jeu des mécanismes du marché, mais sur la conjonction du marché avec des interventions sélectives des administrations nationales, en particulier en faveur du secteur exportateur. La promotion des exportations, la mise en oeuvre de politiques de rattrapage technologique, ont incontestablement toujours fait partie de la panoplie de la politique économique des « Dragons » du Sud-Est asiatique. L'informatique et l'électronique à Taïwan n'auraient sans doute pas pu décoller sans des mesures interventionnistes très fortes de l'Etat en faveur de ces secteurs, le gouvernement taïwanais pratiquant une planification qui va souvent au-delà de la planification indicative à la française: définition d'industries prioritaires, création de parcs technologiques, de zones d'exportation etc... D'autres analyses confirment : « *dans ces pays, une minorité d'industriels et de financiers fortement liée au pouvoir politico-militaire, contrôle les principaux leviers de l'économie. Le dirigisme de l'Etat et une politique de distribution des crédits bancaires accommodante facilitent le développement des infrastructures et, dans certains pays, des industries lourdes telles la sidérurgie et la chimie. Des investissements dans les ressources humaines permettent aussi de former une main d'oeuvre relativement qualifiée. En même temps, certains pays consacrent des sommes considérables à l'effort de recherche-développement. Enfin, ces pays poursuivent, jusqu'à une période récente et à des degrés divers, une politique commerciale qui, par certains aspects, ne correspond pas complètement aux recommandations libérales du Gatt et de l'Organisation Mondiale du Commerce, et vise à protéger, plus ou moins, leurs industries* »[2].

---

[1] Robert Boyer « Etat, marché et développement » - Février 2000.
[2] M. Mansouri-Guilani : janvier 1998 - Crise asiatique, jusqu'où ?

5. Les remises en cause

Les conceptions avancées sous le thème de la bonne gouvernance ont souvent moins à voir avec le fonctionnement démocratique qu'avec la création d'un environnement économique crédible, stable et transparent pour les investisseurs et les bailleurs de fonds. « *Le système doit établir des lois et des moyens de les faire appliquer, de façon que soient définies et appliquées les règles du jeu, que les coûts commerciaux soient moindres, la certitude commerciale plus grande, l'efficacité encouragée, le crime et la corruption contrôlés; ainsi le monde des affaires peut se consacrer sur son objet* ». Cependant au sein même des IFI, on assiste depuis deux ans environ à une contestation progressive du consensus de Washington. La crise financière de l'Asie du Sud-Est a ouvert les yeux à certains : l'ouverture de ces pays aux innovations financières n'a pas manqué de souligner l'impact différencié qu'a l'extension du marché : efficace pour les marchandises ordinaires, les conséquences sont plus problématiques, on l'a vu avec les analyses du PNUD, en matière de crédit et de produits financiers dérivés, mais aussi de travail.

Joseph Stiglitz, l'ancien économiste en chef de la Banque Mondiale, écrit à propos du consensus de Washington : « *il a pris la privatisation et la libéralisation des échanges comme une fin en soi, plutôt que comme des moyens d'une croissance plus durable, équitable et démocratique... Il s'est beaucoup trop focalisé sur la stabilité des prix plutôt que sur la croissance et la stabilité de la production. Il n'a pas su reconnaître que le renforcement des institutions financières est aussi important pour la stabilité économique que la maîtrise des déficits budgétaires et de la masse monétaire. Il s'est concentré sur les privatisations, mais il n'a guère attaché d'importance à l'infrastructure institutionnelle nécessaire au bon fonctionnement des marchés, et particulièrement à la concurrence* » (J. Stiglitz- ler trimestre 2000 : Vers un nouveau paradigme pour le développement).

Et à propos de la crise asiatique, révélatrice des fragilités du consensus, Joseph Stiglitz poursuit : « *... tandis que les pays de l'Asie du Sud-Est qui rencontraient des difficultés économiques étaient largement punis pour la faiblesse de leurs institutions financières, le consensus de Washington n'avait pas su mettre en évidence que cette faiblesse pouvait être une source d'instabilité macroéconomique aussi importante que les déficits publics excessifs. Et la plupart des débats récents n'avaient pas réussi à évoquer le rôle joué par la libéralisation du marché financier -souvent sous la pression extérieure- dans l'affaiblissement des institutions financières. Il est beaucoup plus aisé de démanteler les systèmes réglementaires que de créer l'infrastructure institutionnelle nécessaire pour que les marchés fonctionnent* ».

Quels sont les enjeux qui se dessinent derrière la fin du consensus de Washington?

Le premier est sans doute celui d'une conjugaison optimale des rôles de l'Etat et de celui du marché. Car il ne s'agit surtout pas aujourd'hui de penser un développement qui ne se ferait pas dans et avec le marché, de même qu'il était dangereux de l'imaginer dans l'affaiblissement des responsabilités publiques. Etat et marché, chacun comporte ses failles et l'excès de l'un comme de l'autre s'avère inefficace, voire nuisible. L'excès de dirigisme étatique freine un marché

qui ne peut pourtant pleinement s'épanouir harmonieusement et solidement sans un minimum de régulation et de structuration par l'Etat...

Le deuxième est celui de savoir qui, *in fine*, définira et conduira les politiques économiques menant au développement: le consensus de Washington n'était-il pas un énième avatar d'une recette qui ne peut pas fonctionner : celle d'un développement décidé d'en haut, sans l'assentiment de ceux à qui il était censé bénéficier ? Il conduisait les IFI à donner aux pays sous tutelle des instructions concernant leur bonne gouvernance tout en les vidant d'une partie importante de leur souveraineté. Il les rendait incapables de dialoguer avec leurs citoyens: ce dialogue était inutile, les mesures étant décidées ailleurs. Il les déligitimait, en les rendant inaptes à servir lesdits citoyens: les services publics faisaient l'objet de coupes sombres. Un pays comme le Zimbabwe pouvait s'enorgueillir de posséder un des systèmes éducatifs les plus performants d'Afrique, avec une école primaire et secondaire gratuite et obligatoire pour tous les enfants. Ce système a été complètement déstructuré depuis la mise sous ajustement du pays, qui a massivement réduit les effectifs enseignants et fermé les écoles. Que peuvent dire, pour se justifier, les gouvernants de ce pays aux dizaines de milliers de jeunes filles qui ont, les premières, fait les frais de ces mesures et restent désormais confinées aux travaux domestiques dans leur famille ?

Dérégulations, Etats vidés de leur raison d'être... sont autant de portes ouvertes sur des crises sociales, sur la violence... La fin du consensus de Washington offre une perspective, celle de la ré-appropriation de leur destin, par les pays et par les populations. Ce n'est pas seulement la possibilité de rééquilibrer la relation marché/Etat, c'est la possibilité de rééquilibrer la relation économie/homme, par la réhabilitation non seulement de l'Etat, mais aussi des corps intermédiaires, de la famille et de l'individu dans toutes ses dimensions, dont celle de producteur et d'acteur du marché... Le développement n'est pas qu'une simple question d'ajustements, mais une transformation de la société, rappelle Joseph Stiglitz. Or, transformer une société implique d'y participer, et de s'en approprier les valeurs, même si c'est pour mieux les changer. C'est ce qu'il ne nous faut plus oublier pour réussir un développement non seulement économique, mais humain et durable.

C - LES CONDITIONS D'UN DÉVELOPPEMENT DURABLE

Dans son avis au gouvernement, du 26 juin 2000, « *Que la coopération Internationale soit une priorité forte de la Présidence française de l'Union Européenne* », le Haut Conseil de la Coopération Internationale écrit :

« *Le développement durable doit donner à la coopération européenne une cohérence nouvelle. Il signifie la mise en oeuvre d'une double solidarité :*

- *entre pays industrialisés et pays en développement ou émergents; le développement appelle en particulier l'UE à adopter des modes de production et de consommation plus soucieux d'une bonne gestion des ressources naturelles et des patrimoines communs de l'humanité ;*
- *entre générations : le développement durable exige la prise en compte systématique dans les politiques et projets de coopération, d'une part*

des externalités et impacts non visibles, et d'autre part des retombées sociales, économiques et écologiques à long terme ».

Rappel judicieux alors que, depuis la Conférence de Rio, les avancées dans la perspective du développement durable font plus souvent l'objet d'affrontements difficiles que de conjugaisons entre les intérêts et les arguments des pays industrialisés et ceux des pays en voie de développement.

Pourtant, notre pays comme l'Union européenne et les Organisations de l'ONU, et plus récemment la Banque Mondiale et le FMI, mais aussi l'OMC affirmant dans son préambule que l'accroissement du commerce favorise un développement durable respectueux de l'environnement et bénéfique pour tous, en ont fait l'objet inspirateur des politiques conduites, alors que se confirme en toute première priorité la lutte contre la pauvreté comme assise du développement.

Avant de retrouver les axes de la politique française, bilatérale comme multilatérale, nous abordons ici certaines des questions qui conditionnent la mise en oeuvre d'une coopération pour un développement « *soutenu, porté et supporté par l'environnement terrestre et l'ensemble de la population* ».

1. La participation de tous au cœur du développement durable

1.1. Des politiques d'aide au développement conçues et mises en œuvre en partenariat

L'échec des stratégies décidées et imposées d'en haut, quelles qu'elles soient ne tient pas seulement au fait que, ce faisant, elles méconnaissent ou interprètent mal tout ou partie de la réalité qu'elles sont censées corriger ou améliorer. Leur principal défaut est qu'elles n'emportent pas l'adhésion du plus grand nombre, de ceux qui doivent les mettre en oeuvre, de ceux à qui elles s'adressent.

Le premier des impératifs en la matière est que les politiques d'aide au développement ne soient plus définies unilatéralement. Cela reste hélas le plus souvent le cas: une étude comparative portant sur les pays de l'Union européenne, financée par la Suède en 1999, révèle qu'en pratique la plupart des documents stratégiques sur la base desquels les bailleurs de fonds déclenchent leurs financements sont conçus et réalisés par eux, faute pour les pays bénéficiaires de disposer de structures et de moyens pour mettre au point leurs propres stratégies nationales de développement. Ils sont, au mieux, consultés, voire associés au processus d'élaboration de ces stratégies. Ils n'en sont qu'exceptionnellement les concepteurs et les chefs de file. L'OCDE a pris conscience du problème. Elle recommandait, dans sa « *stratégie de partenariat pour le développement* » (Paris-janvier 1998), d'encourager les pays bénéficiaires partenaires à définir eux-mêmes leurs propres stratégies de développement. L'Union européenne a repris cette idée à son compte (Experts de l'UE à Stockolm en juin 1998, réunion des Directeurs généraux européens et nationaux du développement à Vienne en octobre 98)... Elle insiste en particulier sur un principe qui lui semble particulièrement bénéfique dans cette approche: le principe d'appropriation : « *l'élaboration des stratégies de développement nationales doit être faite en stricte application des principes de souveraineté, de*

partenariat et d'appropriation, dans le cadre d'un large dialogue mené par le pays bénéficiaire, avec les représentants de la société civile et l'ensemble des donateurs » (Commission : communication du 6 mai 1999 sur la complémentarité des politiques de la Communauté et des Etats-membres dans le domaine de la coopération au développement). La Banque mondiale n'est pas en reste: sa nouvelle approche, dite du « *cadre intégré du développement* », consiste à essayer de définir, avec toutes les composantes sociales des pays où elle intervient, des stratégies globales à long terme, qui doivent être mises en oeuvre avec le maximum de transparence et de concertation. Que l'idée de partenariat se substitue à celle d'unilatéralité, et donc implicitement à celle d'assistance, a un autre avantage : le partenariat sous-entend un intérêt mutuel des pays aidés comme des bailleurs de fonds. Le « *faire ensemble* », les responsabilités et intérêts partagés qui en découlent pourraient, à terme, contribuer à conforter une aide publique au développement, trop souvent perçue comme une assistance sans fin et de peu de résultats, dont on finit par se lasser.

Dans cette optique, il conviendra d'abord de faire effectivement fonctionner toutes les instances de concertation prévues, ce que demandent ardemment nos partenaires. C'est ce que souhaitent notamment M. Famara Ibrahima Sagna, Président du CES du Sénégal, regrettant le peu de dynamisme constaté depuis quelques années dans la concertation bilatérale- depuis 1996, pratiquement aucune commission mixte ne s'est tenue entre les deux pays- ou Monsieur Kamano, Président du CES de Guinée, souhaitant que le CES français favorise, au sein de l'association internationale des Conseils Economiques et sociaux et Institutions similaires, « *le développement socioéconomique durable des pays en développement, la proposition de relations de partenariat entre les acteurs sociaux et économiques de tous les pays et l'instauration de la culture de la paix universelle durable* ». Mais cela ne peut suffire si l'on ne soutient pas les PVD par les moyens adéquats leur permettant de jouer pleinement leur rôle de conception et d'évaluation dans les différentes instances bilatérales et multilatérales, car le manque de moyens est assurément une cause première s'opposant à la volonté de ces pays de conduire leur propre développement. Toute politique d'aide au développement doit en faire un principe prioritaire. Et cet effort doit être d'autant plus important qu'il ne doit pas seulement porter sur les gouvernements et administrations des pays en développement, mais sur l'ensemble de la société civile. Entreprises, Organisations syndicales et Organisations professionnelles, ONG... sont unanimes sur ce point. C'est ainsi que l'AFDI (Agriculteurs Français et Développement International) insiste : « la coopération au développement n'a de sens que si elle permet de mettre les paysans des pays du sud en situation d'arbitres par rapport aux projets des bailleurs de fonds ». Même discours du côté de l'Assemblée Permanente des Chambres de Métiers (APCM) : les programmes de coopération auxquels elle participe, notamment en Afrique, visent expressément à aider les artisans locaux à s'organiser en autant de corps intermédiaires ayant voix au chapitre sur les choix économiques et sociaux... A cet égard, il est heureux de constater que, depuis le G7 d'Halifax en 1995 notamment, l'intervention des IFI se soit progressivement réorientée et que les conditionnalités d'ordre environnemental, social et politique soient peu à peu affirmées. La véritable mise en tutelle des PVD placés sous programmes d'ajustement structurel visant le respect des

grands équilibres, certes opportuns sur le fond, (balance des paiements, déficits budgétaires, taux de changes...), la baisse des barrières protectionnistes et les privatisations, tout en imposant de sévères restrictions budgétaires, allaient à l'encontre de l'idée même d'autoprise en charge et de la participation de la population concernée à la définition de ce que doit et peut être son propre progrès.

1.2. Le développement durable : un nouveau mode de gouvernance ?

La globalisation des problèmes, qu'ils soient économiques, sociaux, environnementaux... entraîne aussi celle des réponses politiques. La solution de ces questions de plus en plus devient internationale car elles touchent au patrimoine commun de l'humanité, au « bien public commun ». Mais celle-ci réclame qu'un soin extrême soit apporté à la conjugaison harmonieuse des responsabilités car, au-delà de choix techniques et économiques, il n'y aura de développement durable qu'accepté et assumé par l'ensemble de la planète. Cela suppose que la fixation consensuelle des orientations planétaires, par exemple par les conventions internationales, permette l'exercice des responsabilités au plus près des populations dans une mise en oeuvre d'ordre contractuel respectueuse à la fois des objectifs à atteindre et des spécificités économiques, sociales et culturelles de chacun. Au risque sinon du rejet d'une mondialisation uniformisatrice qui menacerait les particularismes locaux. Or le cavalier seul d'un pays pourrait compromettre, voire ruiner les efforts solidaires de tous les autres et pourrait replonger le monde dans un « chacun pour soi » généralisé et suicidaire.

C'est dire l'ampleur et la complexité de la tâche, car trouver un consensus ménageant non seulement les intérêts économiques de chacun -ceux du Nord et ceux du Sud en particulier- mais satisfaisant aussi les conceptions philosophiques parfois éloignées sur ce que doit être le développement durable n'est pas aisé. Il s'agit d'un travail politique de fond. Le développement durable est « *affaire d'interprétation, de délibération et de jugements portés par les acteurs* », estimait le rapport Brundlandt de 1987. L'affirmation reste d'actualité : « *cette conception établit donc la nécessité à la fois de l'équité et de la démocratie, car ni la raison scientifique, ni l'omniscience du marché, ni le décideur politique, même éclairé, ne peuvent décider de choix par essence collectifs. Des procédures nouvelles sont donc indispensables... en effet les délibérations nécessaires pour définir les choix de développement se déroulent à diverses échelles et associent de multiples acteurs... Le développement durable ne se décrète pas, il se négocie, il est indispensable de trouver les médiations adaptées et les lieux appropriés à l'exercice de cette démocratie... Le développement durable est autant -ou davantage- un opérateur de réformes, une nouvelle manière de gérer et d'organiser les activités humaines, qu'une référence éthique ou politique. C'est en ce sens qu'il peut être qualifié de nouveau mode de gouvernance* »[1].

Cependant, la négociation des grandes conventions environnementales l'a montré: le processus est lent, complexe, parfois décevant. C'est que ces

[1] Laurence Tubiana : rapport du 23.11.99 « Le développement durable dans la politique extérieure de la France ».

négociations mettent à jour des conflits frontaux et fondamentaux entre les participants du Nord et du Sud, conflits qui eux-mêmes révèlent les problèmes dans leur globalité : le développement durable est multidimensionnel : environnemental, social, économique, culturel et politique. Les pays en développement voient dans toute tentative des pays industrialisés d'imposer des normes environnementales- ou sociales- jugées par eux trop contraignantes une démarche protectionniste s'opposant à leur développement et les condamnant à rester dans la misère économique et sociale, ainsi qu'une injustice profonde: ne sont-ce pas, estiment-ils, les pays industrialisés qui ont la plus lourde part de responsabilité dans les dégradations environnementales passées comme dans le pillage des ressources naturelles ? Alors, c'est sous la pression de l'Inde, du Brésil, de l'Indonésie, et surtout de la Malaisie que le projet initial de convention sur la forêt, qui constituait selon eux une atteinte à leur souveraineté, un obstacle à leur développement et un instrument d'ingérence, s'est réduit à une « Déclaration sur la Forêt ». C'est ainsi aussi qu'il a fallu une démarche revendicative tenace, principalement des pays africains heureusement soutenus en particulier par la France, pour qu'existe une convention sur la désertification qui ne répondait pas directement aux intérêts économiques de pays du Nord...

1.3. Développement durable, responsabilités et traitements différenciés

C'est pour parvenir à une meilleure équité, condition de l'acceptation par tous du développement durable, mais aussi par souci d'efficience économique, qu'ont été affirmés clairement par les articles 6 et 7 de la déclaration de Rio les principes de traitement spécifique des pays en développement et de responsabilité différenciée.

Encadré 9 : Déclaration de Rio

Art. 6 : Une priorité spéciale doit être accordée à la situation et aux besoins spécifiques des pays en développement, et en particulier des moins développés et des plus vulnérables sur le plan environnemental ;
Art 7 : Les Etats doivent coopérer dans un esprit de partenariat global pour conserver, protéger et restaurer la santé et l'intégrité des écosystèmes planétaires. Au regard des contributions différenciées de chacun à la dégradation de l'environnement, les Etats ont des responsabilités communes mais différenciées. Les pays développés reconnaissent leur responsabilité dans la poursuite, au niveau international, du développement durable, eu égard à la pression particulière que leurs sociétés font subir à l'environnement global et aux moyens technologiques et financiers dont ils disposent…

L'article 7 n'a certes satisfait personne: les pays développés furent mécontents d'être accusés pour leurs actes passés, alors que les pays en développement jugèrent le texte trop timide, eux qui voulaient à l'époque mettre la quasi-totalité de la charge du développement durable sur les pays développés (initiative du G 77) et souhaitaient évoluer vers un régime de responsabilité contraignante dans leur chef, pour leurs actes passés et actuels, ayant imposé ou imposant encore un modèle de développement non durable. Pour autant, l'article 7, même imparfait, existe. Et il a servi de base à l'élaboration d'autres dispositions : le Protocole « soufre » de 1994 et le Protocole de Tokyo de 1997 prévoient des engagements différents pour chaque partie. Dans la convention sur la désertification de 1994 citée plus haut, les pays développés ont accepté des obligations que n'ont pas les pays en développement. Il existe aussi des

exemples de traitement préférentiels en faveur des pays particulièrement vulnérables, mettant en exergue l'article 6 de la Déclaration de Rio. La convention sur les changements climatiques, la Déclaration de Washington sur l'environnement marin, le rapport de la conférence de l'ONU sur les microétats insulaires et la convention sur la désertification instaurent des mécanismes d'aide prioritaire aux pays les plus pauvres et les plus touchés par ces questions. Ces idées se sont la plupart du temps traduites par la création de Fonds, destinés à financer de façon prioritaire la résolution des problèmes environnementaux des pays du tiers-monde. On en compte de nombreux, créés dans le cadre des grandes conventions environnementales : World Heritage Fund, Fonds pour la conservation des zones humides de 1990 (Convention de Ramsar en 1971), Fonds pour l'environnement mondial (FEM) créé avant Rio à l'initiative de la France et de l'Allemagne, mécanismes financiers des conventions sur la biodiversité et le changement climatique, Fonds pour la conservation des ressources halieutiques côtières... etc.

Pour autant, la reconnaissance des responsabilités différenciées, si elle a permis d'avancer en direction de mesures concrètes, n'a pas résolu tous les obstacles sur la voie du développement durable : les nécessaires compromis sont souvent bancals et ne garantissent pas la pérennité des accords sur le long terme. Il en va ainsi de plusieurs problèmes : les engagements de réduction de leurs émissions gazeuses prises par les pays industrialisés dans le cadre de la convention sur le changement climatique, et de son protocole de Tokyo, sont jugés insuffisants par les pays du tiers-monde qui, au lieu d'une approche basée sur les niveaux d'émission actuels - ce qui donne une prime aux pays les plus pollueurs - auraient préféré - c'est notamment la position de l'Inde - que les engagements soient pris sur la base des émissions souhaitables de gaz par personne : aux taux d'aujourd'hui, un Américain rejette autant de gaz que 19 Indiens et 269 Népalais.

L'équité malmenée dans la convention sur les changements climatiques- c'est du moins leur position- a conduit les pays en développement à une approche très rationaliste dans les négociations sur la biodiversité : leur crainte d'être spoliés, dans le cadre de la brevetabilité du vivant, a poussé nombre d'Etats en développement à adopter et imposer une approche faisant de la biodiversité une richesse nationale et non un bien commun à l'ensemble de l'humanité. L'accès à leurs ressources biologiques dépend ainsi de leur accord. Ce qui devait être protégé -ou au moins exploité de façon prudente et raisonnée- est une ressource commercialisable, les pays en développement ne s'engageant à sauvegarder ce qui doit l'être que si les pays industriels et la communauté internationale prennent en charge les coûts additionnels de cette protection. Il ne faut évidemment pas préjuger des intentions de chaque pays, responsable du patrimoine national de biodiversité animale et végétale. Cependant, on peut craindre que de très fortes pressions financières s'exercent pour les pousser à l'ouvrir de façon excessive. Nous entrons dans l'ère de la génétique commerciale. Les gènes seront au XXIe siècle ce que les minerais, les métaux, le pétrole ont été: une matière première. La biodiversité sera peut être préservée, mais à quel prix ? Il est vrai que la convention prévoit un partage équitable des recettes d'exploitation -dont un accès préférentiel aux technologies mises au point grâce à cette exploitation- entre pays qui ouvrent leur patrimoine et pays

et/ou firmes qui l'exploitent. Dans le contexte actuel, cette approche était peut être la plus réaliste. Il n'en reste pas moins que la notion de patrimoine commun ou de bien public de l'humanité a marqué le pas.

Cela dit, Rio et ses suites ont ouvert les pistes à suivre. Dans un monde d'interdépendances de plus en plus étroites, le développement durable ne peut s'exercer dans les rapports de force entre intérêts de court terme divergents, mais dans une vision intégrant le long terme et l'exigence de solidarité que légitime le devenir commun. Cela passe d'abord par le règlement partagé de grandes questions collectives: assumer la dette environnementale et l'équité internationale dans l'inégalité des responsabilités, concevoir dans les politiques de préservation et de gestion des ressources naturelles et de la biodiversité les espaces de croissance qualitative et quantitative des PVD dont les ressources naturelles sont souvent le seul capital disponible, assurer la compensation nécessaire des mesures de sauvegarde de l'environnement, infléchir les consommations et les modes de production d'énergie, notamment en favorisant pour les PED les transferts et l'accessibilité de l'appropriation des technologies protégées par des brevets, encourager les entreprises et opérations conjointes, faire progresser dans les faits et le droit international le concept de « *bien public commun* » et l'esprit de « *gouvernance mondiale* »... Et tenir les promesses faites, notamment d'engagements financiers au risque sinon du discrédit et de la désillusion qui affaibliraient l'ensemble de la communauté internationale.

2. Le développement humain, pilier du développement durable

2.1. La croissance économique, un moyen au service du développement humain

Les politiques économiques ont d'évidence un rôle capital dans les processus du développement durable, dont la réussite dépend de leur qualité et de leurs capacités de penser à la fois l'exigence du court terme et les perspectives de long terme et de saisir l'interaction permanente entre les diverses dimensions du développement.

La croissance économique est nécessaire au développement, mais il y a longtemps que l'on sait qu'elle n'est à elle seule pas suffisante pour assurer le développement: le Sommet de Copenhague sur le développement humain a entériné cette idée, que le PNUD reprenait dans ses rapports de 1995 et 1996.

Pour le PNUD, « *la croissance économique est un moyen de réaliser le développement humain durable, non une fin en soi... La croissance économique ne conduit pas automatiquement au développement humain durable et à l'élimination de la pauvreté. Ainsi, les pays qui sont en bonne position dans un classement selon le revenu par habitant sont souvent moins bien classés si l'on utilise l'indicateur de développement humain* ». Le PNUD estime qu'il peut même y avoir une croissance dommageable au développement humain: celle « *qui ne se traduit pas par des emplois, qui ne se concrétise pas par plus de démocratie, celle qui anéantit les identités culturelles, celle qui pollue l'environnement, et celle où la croissance est accaparée par les plus riches* ».

« Hier*, nous étions autorisés à dire que plus de blé représentait plus de bien-être, pourrions-nous dire aujourd'hui la même chose de plus*

d'automobiles ? »[1]. Nous ne sommes plus depuis longtemps à l'époque où le plus engendre automatiquement le mieux : le problème du monde n'est pas la sousproduction mais souvent la surproduction, non seulement de biens industriels mais aussi agricoles. Les besoins alimentaires du globe sont couverts, en moyenne, à proportion de 110 %, alors que persiste, voire s'aggrave, la famine. La planète a, globalement, résolu son problème de production. Pas celui de la répartition: le produit de la planète a été multiplié par 6 depuis 1960, mais les 20 % les plus riches du monde consomment 16 fois plus que les 20 % les plus pauvres.

On constate que le développement social, ou son amorce, peut intervenir même dans des pays à faibles revenus et à l'industrialisation limitée, qui pratiquent une allocation juste et opportune des ressources. Ces Etats, entre autres, soutiennent leurs services de base, investissent prioritairement et massivement, par rapport à leurs ressources globales, dans l'éducation et la santé, promeuvent l'émancipation de la femme, très importante dans la création de richesses, dans la sécurité alimentaire des foyers, et dans l'hygiène et la santé publique, et s'efforcent d'assurer une alimentation minimale à toute leur population. Malgré un PIB/Habitant bien supérieur, le Brésil a une espérance de vie inférieure à celle du Sri Lanka. Avec un PIB/hab très inférieur, Cuba présente des chiffres d'espérance de vie et de taux d'alphabétisation supérieurs à ceux des USA... A PIB équivalent, des Etats ont également des politiques d'équipement très inégales. EDF international cite ainsi les cas du Népal et du Tchad : le premier est totalement électrifié, alors que le second ne l'est qu'aux alentours de 15 % de son territoire. Le Kerala est un des Etats les plus pauvres de l'Union indienne, mais ses services de santé de base sont ouverts à presque toute la population. Le Costa- Rica a une longue tradition de couverture universelle des besoins sociaux de base. Même pendant la crise économique, les services de santé et d'éducation ont pu être garantis à la plupart. La marginalisation et la paupérisation y ont été plus faibles qu'ailleurs en Amérique centrale. Pratiquant notamment une médecine préventive peu coûteuse, la santé de sa population a moins souffert que celle du Mexique, dont la médecine, plus tournée vers des soins curatifs lourds et chers, a été frappée de plein fouet.

Encadré 10 : Le développement humain au sens du PNUD

Le PNUD est sans doute l'organisation qui a le plus travaillé sur la notion de développement humain. On lui doit les indices de développement humain qui, d'un point de vue statistique, tempèrent les performances macroéconomiques brutes des Etats, pour arriver à mieux appréhender en quoi, comment et à quel degré ces performances se traduisent en mieux-être pour les populations.

Pour le PNUD, « le développement humain durable comporte 5 volets, qui ont tous des incidences sur la vie des pauvres et des personnes vulnérables :

- Responsabilisation : l'élargissement des capacités et des options offertes aux hommes et aux femmes accroît leur aptitude à opérer des choix sans souffrir de la faim, de pénuries et de privations, tout en améliorant leur possibilité de participer aux prises de décision qui ont une incidence sur leur vie ou d'approuver les décisions qui sont prises.

- Coopération: le sentiment d'appartenance étant important pour l'épanouissement personnel, le bien-être et le sens des responsabilités et de l'action, le développement humain s'intéresse aux moyens permettant aux gens de travailler ensemble et d'agir de manière concertée.

[1] René Passet « Comment parvenir à un développement durable ? » - 23.2.2000.

- Equité : l'élargissement des capacités et des possibilités ne se limite pas aux revenus. C'est aussi une question d'équité, par exemple avec un système d'enseignement auquel tout le monde devrait avoir accès.

- Durabilité : il convient de couvrir les besoins de la génération présente sans compromettre le droit des générations futures d'être à l'abri de la pauvreté et du dénuement et de tirer parti de leurs capacités de base.

- Sécurité : en particulier la sécurité des moyens de subsistance. Les individus doivent être à l'abri des menaces telles que les maladies ou la répression, ainsi que des bouleversements soudains de leur vie, qui sont nuisibles.

Le PNUD met l'accent sur 4 aspects critiques du développement humain : l'élimination de la pauvreté, la création d'emplois et de moyens de subsistance viables, la protection et la régénération de l'environnement, la promotion de la femme. Le renforcement des capacités aux fins de la bonne gotivernance étaye tous ces objectifs ».

Source : Extrait de « La bonne gouvernance et le développement humain, durable ».

2.2. Le développement humain : un droit de l'homme à part entière

Le droit au développement, comme composante des droits de l'homme, a été reconnu et défini au niveau international : « *Chaque être humain, et tous les peuples, sont autorisés à participer, à contribuer et à jouir du progrès économique, social, culturel et politique, dans lequel tous les droits humains et les libertés fondamentales peuvent être pleinement réalisées* » (déclaration sur le droit au développement - Assemblée générale de l'ONU - Résolution 41/128 4.12.86)[1]. La déclaration de Vienne sur les droits de l'homme, signée par les 171 membres de l'époque de l'ONU, confirma : affirmant que tous les droits de l'homme sont universels, indivisibles, interdépendants et reliés entre eux, notamment les droits fondamentaux de la personne humaine (déclaration universelle de 1948), les droits économiques, sociaux et culturels (convention de 1966) et les droits politiques et civiques (autre convention de 1966), mais aussi les droits des femmes (convention contre la discrimination envers les femmes de 1979) et ceux de l'enfant (convention de 1989), elle fait du droit au développement et plus précisément du droit au développement humain son « *coeur de cible* ».

Cependant la déclaration de la CESCR (Commission des Nations-Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels, chargée de superviser la convention du même nom) affirme que certains aspects de la globalisation, s'ils étaient mal régulés et maîtrisés, pourraient être antinomiques du droit au développement et donc des droits de l'homme : « *Le droit à de justes conditions de travail est menacé par la concurrence sauvage, le droit à la sécurité sociale par la privatisation de l'assurance, le droit à la santé et à l'éducation par les coupes dans les budgets à cause de programmes d'ajustement...* » D'autres exemples sont ainsi rapportés : lorsqu'un pays renonce ou se voit contraint de renoncer, sous l'effet de l'ouverture des marchés, à ses cultures vivrières pour se consacrer essentiellement aux cultures d'exportation, la démarche est opposée aux dispositions de la convention qui affirme « *qu'en aucun cas un peuple ne peut être privé des ses propres moyens de subsistance* ». Même chose lorsqu'une froide rationalité financière est prête à sacrifier la santé et la sécurité de millions de personnes. Un ancien économiste en chef de la Banque Mondiale, aujourd'hui

[1] Voir annexe n° 2 « Déclaration sur le droit au développement ».

secrétaire-adjoint au Trésor aux Etats-Unis, Lawrence Summers, n'avait-il pas affirmé en 1992, dans un mémo interne, mais (malencontreusement ?) rendu public : « *La Banque mondiale ne devrait-elle pas encourager la migration des industries polluantes vers les pays les moins développés ? La mesure des dépenses de santé liées à la pollution dépend des gains prévisibles liés à un accroissement de la mortalité et de la morbidité. De ce point de vue, un certain volume de pollution portant dommage à la santé devrait être traité dans les pays à bas revenus. Je pense que la logique économique qui sous-tend le dépôt des déchets toxiques dans les pays pauvres est impeccable... J'ai toujours pensé que les pays africains sous-peuplés sont aussi sous-pollués. La qualité de leur air est probablement largement et inefficacement supérieure à celle de Los Angeles ou de Mexico* ». Une telle outrance serait risible s'il n'existait pas bel et bien un commerce des déchets toxiques entre pays industriels et pays en développement, et si des firmes peu scrupuleuses n'avaient pas, à une époque, non seulement exporté des pesticides interdits aux Etats-Unis, mais encore violé la loi pour le faire, en changeant l'étiquetage de leurs produits pour éliminer toute mention de dangerosité...

Si droit et violation d'un droit il y a, il devrait être possible de les faire reconnaître et le cas échéant, sanctionner. La convention sur les droits économiques, sociaux et culturels, (ratifiée par 130 pays) a fait l'objet d'un examen approfondi par des experts qui ont élaboré à son sujet des « lignes directrices » (Limbourg en 1986, Maastricht en 1996) permettant de définir ce qui pouvait, concrètement constituer des violations de ces dispositions, ainsi que les obligations des Etats et des Organisations Internationales à ce sujet. Les Etats, précisément, se voient confier par les lignes directrices de Limbourg et Maastricht un rôle clé : « *L'Etat reste l'acteur primordial pour la mise en oeuvre des droits économiques et sociaux reconnus au niveau international... Il garde la responsabilité ultime pour garantir la réalisation de ces droits... et des services sociaux de base, y inclus la santé, l'emploi et l'éducation* ». Se pose à nouveau le problème de la compatibilité de ces lignes directrices avec certaines pratiques des IFI et, plus généralement, la globalisation, suscitée ou parfois subie. La Banque Mondiale s'est ouvertement et expressément inspirée, dans sa propre conduite, et de la convention sur les droits économiques, sociaux et culturels, et des guidelines de Limbourg et Maastricht. Sa politique, concernant les aspects sociaux de ses programmes, repose sur deux directions fondamentales :

- ne pas nuire socialement ;
- faire en sorte que les groupes vulnérables aient une part équitable des bienfaits des projets.

De façon encore plus précise, la Banque Mondiale s'est dotée en 1989 d'un instrument d'évaluation sociale et environnementale de ses projets. Faisant sien le principe de Limbourg/Maastricht qui condamne en principe les déplacements forcés de populations au nom de la croissance et dans le cadre des projets de développement, elle a refusé de cofinancer, ou cherché à faire modifier, plusieurs projets qui présentaient ce défaut.

Pour autant, et malgré toute la bonne volonté de la Banque Mondiale et celle des autres bailleurs de fonds, le droit à ne pas être pauvre, issu du droit au développement, se traduit encore trop souvent par le droit à ne pas devenir plus

pauvre qu'on ne l'est. Peut-on aller plus loin ? Sur le plan économique, le défi est celui, immense, du succès des politiques de développement conduites ou à conduire. Sur le plan juridique et politique, les droits économiques, sociaux et culturels, tels que définis par la convention du même nom, sont moins bien protégés que les droits politiques et civiques arrêtés par la convention de 1966. Il existe notamment, pour cette convention, un mécanisme de plainte devant la Commission des droits de l'homme de l'ONU pour violation des droits politiques et civils (protocole additionnel à la convention), mais il n'y a rien de semblable pour la convention sur les droits économiques et sociaux. Le seul moyen de progresser passe par les commentaires généraux de la Commission ONU chargée de mettre la convention en oeuvre. Ces commentaires ne sont pas inefficaces. Un exemple: le commentaire 4 (1991) de l'article 11 sur le droit au logement « dénonce les expulsions forcées, qui ne peuvent être justifiées que dans des circonstances exceptionnelles, et en conformité avec les règles internationales en vigueur », et demande que les programmes d'ajustement structurel des IFI « ne compromettent pas la jouissance du droit à un logement adéquat »... Ces prises de position ont conduit la Commission à critiquer le Chili et l'Italie pour leurs réductions drastiques de programmes de logements bon marché. Elle fit de même contre la République Dominicaine, Panama et les USA pour leurs politiques en matière d'expulsion. Ce genre de recommandations et critiques, répétées, peuvent à la longue, avoir un certain effet. Les Etats eux-mêmes, et qui plus est certains parmi les pays en développement, commencent à se sentir liés par ces textes.

La Convention sur les droits de l'enfant en offre plusieurs exemples :

- la Cour suprême des Philippines a reconnu (1993) la légitimité de la plainte d'un groupe d'enfants, représentés par une ONG, la Philippine Ecological Network, déposée en leur nom et au nom des générations futures, sur la base de la convention des droits de l'enfant et du principe de la responsabilité inter-générationnelle. Ces enfants avaient été chassés de chez eux à cause d'un programme d'aménagement industriel et immobilier ;
- la Cour suprême indienne (1996) a cherché à concilier l'adhésion de l'Inde à la Convention, et la réalité économique du pays, en ce qui concerne le travail des enfants: elle a posé le principe que, sans interdire ce dernier, il existait un droit à l'éducation de tout enfant au travail, que l'employeur devait respecter. La Cour suprême a condamné tout employeur fautif à verser une amende alimentant un fonds au profit de l'éducation des enfants, et a suggéré le remplacement des enfants dans les emplois difficiles par des adultes de la même famille.

Ces deux exemples sont à rapprocher de l'échec des tentatives pour imposer les clauses sociales du BIT du fait du sentiment de nombre de PVD qu'elles sont un moyen par lequel les pays développés cherchent à nuire à leur compétitivité. Ils montrent que ces échecs peuvent être dépassés et cela d'autant plus que s'organise mieux la société civile. Tenter de concilier l'intérêt des enfants et la réalité économique et sociale des pays où ils vivent, ainsi qu'on l'a vu plus haut dans ce rapport, est plus constructif que des interdictions brutales. Il

existe par exemple un programme UNICEF/BIT/ employeurs et exportateurs de textile au Bangladesh : les enfants continuent de travailler, mais avec un droit reconnu à l'éducation (1996) que l'employeur aidé doit assumer. Au Brésil, dans l'Etat de Goias, un autre programme soutenu internationalement a permis la mise en place d'ateliers éducation/ travail, pour les enfants pauvres : on y associe travail et éducation, via une pédagogie basée sur l'éducation par et pour le travail. Les bénéfices des ateliers sont co-gérés par les enfants et les responsables du programme.

La reconnaissance à chacun de ses droits n'est pas seulement importante d'un point de vue politique, citoyen ou moral. C'est le meilleur moyen de cultiver le capital social, le capital humain, fondamentaux pour toute transformation durable des sociétés et des économies. Elle fonde l'identité, le sentiment d'appartenance à la communauté et permet l'appropriation des politiques de développement mises en oeuvre, et donc un développement économiquement et humainement réussi.

2.3. L'exigence de cohérence

Le développement durable doit procéder d'un effort de cohérence : ce que l'on obtient en son nom ne doit pas être menacé ou détruit par d'autres logiques, d'autres mécanismes... que l'on mettrait en oeuvre par ailleurs. Le conflit potentiel le plus marquant actuellement en la matière, est celui opposant ou en tout cas vécu comme tel, développement durable et libéralisation des échanges, notamment dans le cadre de l'OMC. Cette situation est dommageable pour tous. Il n'y a pas de développement durable sans progrès économique, et l'on sait la relation positive qui existe entre développement des échanges et croissance. Mais l'ouverture des marchés ne peut se faire dans le respect des intérêts des populations et avec leur soutien, si elle a pour prix des conséquences brutales sur les productions locales, sur la vie sociale, sur la vie culturelle et les comportements.

Certes, l'OMC fait référence, ainsi que nous l'avons dit plus haut, aux objectifs de développement durable et de protection de l'environnement, mais son dispositif opérationnel ne contient pas d'instrument susceptible de résoudre harmonieusement les conflits entre liberté du commerce et développement durable. Or des Etats, développés ou non, sont de plus en plus amenés, sous la pression des populations, à adopter des mesures -normes, interdiction de produits jugés dangereux- qui sont potentiellement autant de mesures protectionnistes si l'on se place du côté des règles internationales du commerce. Si des dérogations aux règles sont par exemple possibles pour des raisons touchant à la santé, il n'existe pas de disposition plus générale, telle par exemple l'adoption et l'application du « principe de précaution », du fait de l'hostilité de certains Etats, dont les Etats-Unis, qui puisse être applicable à tout sujet pouvant affecter l'environnement et le développement durable. Seul, au sein de l'OMC, l'accord sur les obstacles techniques au commerce prend en compte les difficultés commerciales issues de divergences dans les pratiques de certification. Même au niveau du droit international, des conflits pourraient surgir entre les règles de l'OMC, et des conventions environnementales ou sociales. Ce pourrait être le cas pour le commerce de produits réalisés en contradiction flagrante avec les conventions du BIT, ou celles environnementales telles la convention sur les

mouvements transfrontaliers de déchets dangereux ou celle sur le commerce international des espèces menacées...

La mise en lumière de ces conflits potentiels vise non à décourager mais à insister sur les dimensions méthodologiques du développement durable: reconnaître et trouver un compromis pertinent entre les droits et intérêts de tous est certes plus long et délicat que de les ignorer et de « passer en force » en imposant les solutions du plus fort. Mais c'est construire sur du solide. C'est pourquoi le Conseil Economique et social français a maintes fois dans le passé appelé à ce que les grandes organisations internationales, OMC, BIT et Système ONU, travaillent en relation et en coopération dans ce sens. Il y aura certes à s'interroger sur les conditions qui permettraient à une réelle « gouvernance mondiale » de fonctionner, avec les capacités et les compétences d'ordre politique pouvant coordonner, réguler et conjuguer l'ensemble des instruments internationaux. Dans l'immédiat, il y a sans doute quelques enseignements à tirer concernant le fonctionnement des institutions et mécanismes internationaux chargés de réguler et d'orienter notre futur, et concernant la façon dont chacun, Etats, corps intermédiaires, mouvements citoyens peuvent y faire entendre leur voix. On peut par exemple s'interroger sur le processus décisionnel au sein des IFI où le pouvoir de chaque Etat membre est directement lié à la part qu'il détient dans le capital de ces organisations. A l'heure ou ces organismes, la Banque Mondiale par exemple, aspirent à un rôle politique plus affirmé, on peut se demander comment un Etat comme le Niger, dont le budget national est inférieur à celui d'une ville comme Ottawa consacre à ses seules dépenses de déneigement, pourrait y faire entendre équitablement sa voix. Comment mieux organiser la participation des entreprises, des organisations professionnelles, des organisations syndicales, des ONG à la définition et à la mise en oeuvre des politiques de développement durable ? Des évènements récents ont illustré leurs capacités de mobilisation. Comment passer de la confrontation à la concertation, au dialogue, au travailler ensemble ?

Nous n'en sommes peut-être pas si loin. Même si de nombreuses divergences et conflits d'intérêts demeurent, ne s'esquisse-t-il pas un nouveau consensus possible, vers lequel convergent dans les institutions internationales les bailleurs de fonds, les pays en développement et les acteurs non gouvernementaux ? Qu'expriment ces convergences ? Que la lutte contre la pauvreté est le préalable incontournable à toute idée de développement. Que ce développement n'a de sens que s'il est soutenable, permettant une gestion équilibrée de la planète, une répartition équitable de ses fruits et la participation de tous à sa conception et sa réalisation. Voilà de quoi activer toutes les bonnes volontés.

CHAPITRE II
LA POLITIQUE FRANÇAISE : DE L'AIDE AU PARTENARIAT

I - QUELQUES RAPPELS HISTORIQUES : DE LA DÉCOLONISATION À LA RÉFORME DE 1998

La politique française en direction des pays en développement s'inscrit dans un processus historique et trouve son origine dans le passé colonial. Elle a pris la suite des politiques de mise en valeur des territoires d'Outre Mer, ce qui explique qu'elle se soit concentrée sur des zones géographiques correspondant à l'aire d'expansion historique de la France.

Fondée sur l'existence de relations privilégiées avec l'Afrique, cette politique se caractérise par l'absence d'une doctrine définie et par une grande continuité.

A - LES ORIENTATIONS ET LES PRINCIPES DE LA POLITIQUE FRANÇAISE DE COOPÉRATION

La « doctrine » française n'a jamais été consignée dans un document officiel. Si les déclarations des Présidents de la Ve République et de leurs gouvernements tracent de grandes orientations, elles ne définissent pas une politique globale. Les nombreux rapports émanant pour l'essentiel de hauts fonctionnaires ou d'universitaires constituent l'autre référence en la matière, même si nombre d'entre eux n'ont pas été publiés.

1. Deux grands axes : solidarité et promotion des intérêts français

La politique française s'articule autour de deux axes : le principe de solidarité d'une part, la mission historique de la France conjointement à la promotion de ses intérêts d'autre part.

Dès 1789, la France a posé en principe le devoir de solidarité humaine. Celui-ci, renouvelé en 1848 et à la Conférence de Brazzaville en 1944, a été réaffirmé par les responsables politiques et notamment en 1964 par Georges Pompidou, alors Premier Ministre qui assignait à la coopération « *des raisons* mor*ales et humaines valables pour tous* » que l'on retrouvait déjà dans le rapport Jeanneney (juillet 1963).

Ce principe est également mis en avant par le Président Giscard d'Estaing à la 3ème réunion de la CNUCED à Santiago du Chili en 1972 et à Bangui en 1975. A la Conférence de Paris sur les PMA en septembre 1981 puis à Cancun en 1982, le Président Mitterrand place les relations avec le monde en développement sous le double signe de la solidarité et de la responsabilité mutuelle.

Sans négliger la solidarité, le Général de Gaulle avait conféré une autre dimension à la coopération avec les PVD en considérant que la France était en outre investie d'une mission historique. Comme la colonisation, la coopération

devait permettre à la France de satisfaire un besoin de rayonnement et une vocation civilisatrice ancrés dans son histoire et qui se manifestaient particulièrement au plan culturel. La communauté linguistique constitue à cet égard un élément essentiel, ce qui a conduit à donner une certaine priorité aux pays d'expression française.

Ces orientations n'étaient pas pour autant exclusives et incompatibles avec les intérêts nationaux tant politiques qu'économiques.

Au plan politique, l'importance d'une zone d'influence n'a jamais été niée par les responsables politiques français qui ont fait valoir le rôle stabilisateur de la présence et de l'aide françaises. Réciproquement, cette vaste zone d'influence a servi le rayonnement de la diplomatie française. Ainsi, dans des enceintes internationales telles que les Nations unies, le soutien des pays africains francophones a permis d'accroître l'audience de certaines résolutions que notre pays souhaitait faire adopter.

Au plan économique, il faut rappeler que l'empire était devenu au fil des ans le premier partenaire économique de la France, justifiant ainsi les espoirs de Jules Ferry qui estimait que *« la politique coloniale (était) fille de la politique industrielle* ».

Tableau 20 : Exportations de la France (millions de francs 1914 constants)

	Vers l'étranger	**Vers l'empire**
1927	7 783,4	1 354,9
1928	7 096,8	1 486,9
1929	6 804,3	1 580,1
1930	6 522,8	1 698,8
1931	5 253,7	1 616,7
1932	3 452,9	1 586,9
1933	3 347,1	1 605,6
1934	3 504,5	1 566,4
1935	3 184,6	1 468,7
1936	2 661,8	1 330,9

Source : Tableau général du Commerce et de la Navigation in Jacques Marseille « Empire colonial et capitalisme français » - Albin Michel 1984.

Ce partenaire était d'autant moins négligeable qu'il ne risquait pas d'être soumis aux aléas des relations politiques avec une grande puissance rivale.

Pour certaines branches, l'Empire représentait en 1958 un débouché essentiel : 84 % des exportations de l'industrie cotonnière, 56 % de la métallurgie, 86 % des sucres raffinés, 79 % des vêtements, 69 % du ciment, etc.[1]

On comprend dès lors le réalisme de certains dirigeants comme Georges Pompidou en 1964 ou Jean-Pierre Cot, Ministre de la Coopération et du Développement en 1981, qui ont reconnu que la coopération avec les PVD était l'occasion de satisfaire les intérêts français.

Ces différents facteurs - solidarité, rayonnement de la France, satisfaction des intérêts nationaux - expliquent la concentration de l'aide sur les anciennes colonies.

[1] Source : Jacques Marseille « Empire colonial et capitalisme français » - Albin Michel – 1984.

2. Une forte concentration sur les pays francophones

2.1. Au niveau budgétaire

En 1962, sur un total d'aide publique bilatérale légèrement supérieur à 4 milliards de francs, la zone franc recueillait plus de 3,9 milliards de francs soit 96,5 % contre 3,5 % seulement pour « *l'étranger traditionnel* ». A cette date, la mise en place du plan de Constantine a entraîné à l'égard de l'Algérie un niveau d'aide très élevé (1,7 milliard de francs soit 42 % de l'aide totale), les Etats africains et malgaches (EAM) ne recevant que 1,3 milliard de francs.

L'aide au Maghreb – et en particulier à l'Algérie – va ensuite décroître pour représenter moins de 25 % de l'aide bilatérale en 1980 et se redéployer vers les EAM qui en représentent alors 61,5 %.

Plus récemment, la part de l'Afrique subsaharienne reste prédominante : 53 % en 1986/87, 43 % au cours des quatre dernières années[1].

Parallèlement « l'étranger traditionnel » passera de 4 % en 1962 à 15 % en 1980, résultat de l'accroissement de la coopération avec certains Etats latino-américains ou avec les pays arabes producteurs de pétrole.

Cette concentration excessive sur les pays francophones a conduit, compte tenu de la limitation des moyens disponibles, à une absence de la France dans les régions où se jouait le sort des PVD (Inde, Chine, Brésil par exemple), d'une manière plus générale à la faiblesse de nos actions en Asie où se trouvent concentrés les deux tiers de la population mondiale, ou en Amérique Latine où les Etats ont cherché à diversifier les concours extérieurs pour limiter le poids des Etats-Unis. Ainsi en 1998, notre coopération avec les pays d'Amérique Latine représentait 4 % du total de notre aide bilatérale [2], l'Asie du Sud 1 %, l'Extrême-Orient 5 % (principaux bénéficiaires : Chine, Vietnam, Indonésie, Philippines), le Moyen-Orient 3 % avec une forte concentration sur le Liban.

2.2. L'importance de l'assistance technique

La coopération avec l'Afrique francophone présente une autre particularité : la place de **l'assistance technique**. Dès l'indépendance, les Etats sont confrontés à des problèmes budgétaires, de fonctionnement des services, de personnel. La **coopération de substitution** a donc fonctionné sur une grande échelle. Caractérisée par une mise à disposition sur une longue durée d'un nombre important d'experts dans des spécialités très variées, notamment dans l'enseignement, elle a néanmoins évolué avec le temps. En nombre important dans les années qui ont suivi les indépendances, elle a connu une forte réduction durant les deux dernières décennies.

---

[1] Cette prédominance des Etats francophones de l'Afrique subsaharienne a trouvé sa traduction dans la notion de « pays du champ » d'action du Ministère de la Coopération. Composé initialement de 37 pays, cet ensemble s'est enrichi progressivement d'Etats africains anciennement sous souveraineté anglaise, portugaise ou espagnole et de certains Etats de la région des Caraïbes et du Pacifique. La coopération avec les autres pays en développement relevait de la compétence du Ministère des Affaires étrangères.

[2] Les premiers bénéficiaires y étaient le Pérou, la Bolivie, la Colombie et le Chili.

Tableau 21 : Evolution des effectifs de l'aide en personnel dans les pays du « champ » financée en totalité ou en partie sur fonds publics (chiffres arrondis)

	1965	**1975**	**1990**	**Variation 90/65**
Coopération	9 500	10 700	6 800	- 30 %
dont CSN	*(950)*	*(1 350)*	*(950)*	*0 %*
Assistance militaire technique (AMT)	1 900	1 000	900	- 50 %
Autres administrations civiles *	1 000		50 e	- 95 %
Organismes **	2 900 e	2 000 e	1 200 e	- 60 % e
Volontaires	600 e	650 e	1 200 e	+ 100 % e
dont VP	*(350)*	*(360)*	*(550)*	*(+ 60 %)*
Total	16 000	14 500	10 150	- 35 %

* 1965 : 700 dans les 14 EAM au titre de l'éducation nationale et de l'OCCORA (Office de coopération radiophonique) et 300 environ dans les ex-colonies belges. 1990 : essentiellement des agents appartenant au service de coopération technique internationale de la police (SCTIP), relevant du ministère de l'intérieur : ne sont pas compris par contre les enseignants des écoles françaises.
** essentiellement recherche scientifique et sociétés d'intervention
e : évaluation
Source : Ministère de la Coopération « L'assistance technique française (1960-2000). Rapport d'étude « La documentation française » - 1994.

Il y a aujourd'hui un peu plus de 3 000 coopérants mis à la disposition de gouvernements ou d'institutions étrangères à travers le monde pour la plupart dans les pays francophones du continent africain. La réforme engagée en 1992 a largement contribué à l'adaptation du système, jugé parfois lourd et coûteux. Les coopérants sont désormais affectés à des projets précis et leurs missions ont changé de nature. Très souvent placés en position de conseillers auprès de décideurs locaux à différents niveaux, ils ont des fonctions de conseil technique ou administratif mais aussi d'interface avec les partenaires locaux ou étrangers. Engagés dans la préparation locale de programmes ou de projets complexes (définition, négociation et gestion), ils sont souvent amenés à entrer en contact avec de nombreux bailleurs de fonds. Des assistants techniques sont aussi placés dans des fonctions diverses dans le cadre de projets cofinancés, le financement de l'assistance technique constituant alors une part, parfois essentielle, de la quote-part française.

En dehors du continent africain, les besoins de coopération des pays sont de nature différente. On note l'absence de coopération de substitution au profit des actions de formation et de coopération de nature juridique, technique ou éducative.

Enfin, l'étroitesse des liens entre les pays francophones et la France s'est concrétisée au niveau monétaire et militaire.

2.3. La coopération monétaire : la spécificité de la zone franc

Héritée de la période coloniale et officiellement créée en 1948, la zone franc a été maintenue par décision contractuelle, après l'indépendance, par la plupart des pays africains et la France [1].

La coopération monétaire dans la zone franc [2] est basée sur quatre principes :

- une parité fixe avec le franc français, définie pour chaque sous-zone. La parité est restée stable pendant 46 ans à partir de 1948 à 50 francs CFA pour 1 franc français et depuis le 12 janvier 1994 elle est de 100 francs CFA pour 1 franc français ;
- un institut d'émission commun à chaque sous-zone. La Banque Centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest (BCEAO) émet des francs de la Communauté Financière Africaine et la Banque des Etats d'Afrique Centrale (BEAC) émet des francs de la Coopération Financière en Afrique Centrale. Ces deux monnaies ont le même sigle : franc CFA. Chaque banque centrale conduit la politique monétaire de sa sous-zone et centralise les avoirs des Etats membres. La France participe aux décisions monétaires dans chaque union, via sa présence dans certains organes de décision des autorités monétaires ;
- une garantie de convertibilité illimitée du franc CFA en francs français. La libre convertibilité de la monnaie de chaque sous-zone est assurée par le « compte d'opérations » ouvert par chaque banque centrale de la zone auprès du Trésor français et domicilié à la Banque de France. L'accès ouvert au marché des changes français garantit de fait la convertibilité du franc CFA en toute autre devise. Ce système permet aux Etats de la zone franc de disposer de devises sans accumuler d'importantes réserves (notamment en cas de déséquilibre de la balance des paiements des pays membres). En contrepartie, les banques centrales doivent déposer sur ces comptes d'opérations au moins 65 % de leurs avoirs extérieurs. Toutefois, des dispositifs de sauvegarde existent pour éviter que les avances du Trésor français, qui doivent être exceptionnelles, comme appui conjoncturel, ne deviennent structurelles ;
- la transférabilité. C'est-à-dire la liberté des mouvements de capitaux entre la France et chacune des unions monétaires et l'harmonisation de la réglementation des changes pour l'extérieur de la zone.

2.4. La coopération militaire [3]

En Afrique, les accords de coopération militaire comportaient généralement, outre l'assistance technique militaire, c'est-à-dire la formation des

---

[1] Madagascar et la Mauritanie s'en sont retirés en 1973.

[2] Les pays de l'UEMOA et de la CEMAC forment la zone CFA. La zone franc comprend la France, les DOM-TOM, la Principauté de Monaco, les 14 pays africains de l'UEMOA et de la CEMAC, Mayotte et la République des Comores.

[3] Coopération mentionnée pour mémoire.

armées des jeunes Etats, deux volets : l'octroi de bases militaires à la France et des accords de défense.

Depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, ce dispositif a été réduit et réorienté. Il s'inscrit dorénavant dans un cadre multilatéral : l'objectif est désormais de s'associer à d'autres pays – Royaume-Uni, Etats-Unis – pour aider au développement des capacités africaines de maintien de la paix, même si l'effort le plus notable reste fourni par la France avec le programme de Renforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix (RECAMP) et une présence importante sur le continent africain. Les forces dites prépositionnées sont installées dans cinq pays : le Sénégal, la Côte d'Ivoire, le Gabon, le Tchad et Djibouti. Elles se sont retirées de Centrafrique. Hors Afrique, la coopération militaire porte surtout sur des actions de formation.

B - UNE GRANDE CONTINUITÉ, QUELQUES RUPTURES

La continuité a marqué la politique française de coopération. Les adaptations qu'elle a connues avant la réforme de 1998 apparaissent en effet liées davantage à l'évolution du contexte mondial qu'à un véritable changement de stratégie.

Plusieurs facteurs ont provoqué les ruptures observées essentiellement à partir de 1990.

1. Les mutations de l'environnement international

Avec la fin de la guerre froide, l'Afrique a cessé d'être un enjeu de la rivalité des deux super-puissances qui se sont largement désengagées du continent. De ce fait un des arguments de la présence française – contrer l'influence soviétique – disparaissait.

L'accélération de la mondialisation au début des années quatre-vingt-dix et la recherche de nouveaux marchés, notamment en Asie, ont également contribué à cette évolution tout comme un renforcement des relations entre l'Europe et le continent africain.

En Afrique même, le vent de liberté qui fissure le bloc communiste, l'instabilité engendrée par les conséquences négatives de l'ajustement structurel sur les sociétés se sont traduits à la fin des années quatre-vingts par des aspirations nouvelles, la déstabilisation des régimes de parti unique et l'organisation de Conférences Nationales chargées d'assurer la transition politique [1].

Ce contexte conduit la France à mettre sa politique au diapason de la donne internationale.

La nouvelle doctrine démocratique est énoncée par le Président Mitterrand dans « **le discours de la Baule** » à l'occasion du Sommet franco-africain le 20 juin 1990. Bien que plus prudent qu'on ne l'a souvent présenté – il y est dit notamment qu'il appartient aux Africains de fixer le rythme de leur évolution -, la voie est désormais tracée, à travers l'exaltation des aspirations à la démocratie

[1] Dès novembre 1987, Bourguiba est évincé du pouvoir, en Algérie les émeutes de novembre 1988 poussent le Général Chadli à instaurer le multipartisme, en février 1990 Mandela est libéré.

et plus concrètement l'apparition d'une nouvelle conditionnalité : désormais la France « *liera ses efforts de contribution à tous les efforts faits pour aller vers plus de liberté* ».

Cet infléchissement ne se limitera pas au domaine politique. Il affectera également les relations économiques et monétaires.

2. Vers une multilatéralisation des relations économiques ?

Après leur indépendance, les pays africains sont passés par trois grandes étapes : une phase de croissance (1960-1972), une phase de stagnation économique (1973-1980) suivi d'un déclin (1981-1993).

Jusqu'au premier choc pétrolier (1973), la croissance a été stimulée par la hausse du cours des matières premières, par les investissements financiers, par les recettes d'exportation et l'aide extérieure.

Après 1973, le faible taux d'investissement, l'insuffisance de l'épargne et l'aggravation des déficits extérieurs ont conduit les Etats africains à mener une politique d'emprunt et d'endettement permanent.

Face à cette crise, sont mis en place au début des années quatre-vingts, sous l'égide de la Banque Mondiale et du FMI des programmes d'ajustement structurel dont les principes sont admis par la France : besoins d'une rigueur accrue dans les finances publiques, de prix (notamment agricoles) plus incitatifs, d'une administration plus efficace etc… Néanmoins, la pratique de l'ajustement sur l'ensemble du continent et la pratique de la zone franc vont s'avérer incompatibles dans la mesure où les bailleurs de fonds ont été avares de financements en zone franc, où les pays voisins de la zone ont opté pour des politiques extrêmement libérales et où les règles de la zone franc n'étaient pas totalement respectées dans le contexte de laxisme des années soixante-dix, et de montée de l'économie internationale d'endettement.

Parallèlement, la montée des déficits publics dans les pays-membres et la volonté de la France de réduire ou du moins de stabiliser son aide ont accru l'importance des financements extérieurs en provenance de la Banque Mondiale et du FMI. Les comptes d'opération sont devenus de plus en plus sensibles aux apports des institutions de Bretton Woods.

Malgré des divergences de fond avec les institutions multilatérales [1], la France s'engage alors dans un processus graduel de multilatéralisation, avec en 1993, l'adoption de la « **doctrine d'Abidjan** »[2] qui subordonne les concours financiers français à la conclusion d'accords avec le FMI et avec **la dévaluation du franc CFA** le 11 janvier 1994. Depuis cette date, les règles du jeu ont été profondément modifiées. Les pays africains membres de la zone franc ont perdu leurs droits de tirage automatique. La France est devenue un prêteur résiduel, qui se situe en second rang par rapport aux institutions de Bretton Woods et qui intervient après mobilisation des multilatéraux, notamment la Banque Africaine

[1] Notamment en matière de privatisation (coton, services publics) ou de développement agricole. Sur ce sujet, voir le rapport de Mme Cayet « Prospectives pour un développement durable : quelles politiques de coopération avec les pays de l'UEMOA ? » - JO Avis et rapports du Conseil économique et social n° 99-10 des 8-9 juin 1999.

[2] Egalement connue sous le nom de « doctrine Balladur ».

de Développement. Dans le cadre des programmes d'ajustement, la mise en œuvre des politiques d'équilibrage financier conduit, de fait, à une certaine convergence des politiques des pays membres. La mise en place de systèmes de surveillance et d'indicateurs de convergence aboutit à une coordination des politiques budgétaires qui permet de fonder une monnaie unique sur des bases internes, davantage que sur la garantie du Trésor. Il en résulte une certaine normalisation des relations des pays africains avec l'ancienne « *mère nourricière* ». Celle-ci doit permettre de retrouver une certaine crédibilité pour les pays de la zone et mobiliser les capitaux publics et privés de la part des bilatéraux, notamment européens, qui ne voient plus dans la zone franc une chasse gardée.

3. Immigration et co-développement

Bien que la France soit traditionnellement un pays d'immigration[1], sa perception a considérablement évolué, notamment depuis le milieu des années soixante-dix.

Comme les autres pays d'Europe Occidentale, notre pays a connu sa première vague d'immigration massive à partir des années soixante, sous la forme d'un apport substantiel de travailleurs migrants, attirés par sa croissance économique rapide. Ceux-ci, peu qualifiés pour la plupart, provenaient en général de pays avec lesquels la France entretenait des liens historiques et culturels anciens (Maghreb et Afrique francophone).

Les changements économiques, la capacité d'absorption du marché du travail, la réduction de la croissance notamment après le choc pétrolier de 1973 se sont traduits par une transformation des flux migratoires tant dans leur composition sociologique que dans leur origine géographique.

Cette évolution s'est accentuée à partir des années quatre-vingts avec l'accroissement démographique des populations, la faiblesse économique et l'instabilité politique dans le tiers monde conjugués à compter des années quatre-vingt-dix aux conséquences de la chute du mur de Berlin et des conflits dans l'ex-Yougoslavie[2].

Dans le même temps, les crises économiques et les problèmes de chômage provoquaient des phénomènes de rejet d'une partie de la population française, rejet accentué par des amalgames entretenus par certains entre immigration, délinquance, voire terrorisme.

---

[1] Néanmoins la France n'a pas eu de politique d'immigration jusqu'en 1945, date à laquelle l'ordonnance du 2 novembre 1945, devait contribuer à combattre « le manque d'hommes » et « la faiblesse de la natalité française… l'obstacle principal qui s'oppose à notre redressement ».

[2] La pression migratoire doit être relativisée. Rapportée à la population, l'immigration nouvelle est faible : elle est de deux entrées pour 1 000 habitants en France alors qu'elle est de 7,5 entrées/1 000 habitants en Allemagne. En matière de pourcentage de la population étrangère installée, la France se situe dans une certaine moyenne par rapport aux pays européens avec 6,3 % d'étrangers contre 2 % dans les nouveaux pays d'immigration que sont l'Espagne et l'Italie, 3,6 % au Royaume-Uni, 9 % en Allemagne, 19 % en Suisse et 35 % au Luxembourg. Ainsi il y a environ 300 000 ressortissants d'Afrique subsaharienne dont 100 000 Maliens, 60 000 Sénégalais et 50 000 Zaïrois.

Simultanément au resserrement par les pays occidentaux, dont la France, de leurs dispositions en matière d'asile et d'immigration[1] a grandi l'idée que les immigrés légalement installés, peuvent jouer un rôle positif dans le développement de leur pays d'origine grâce à l'établissement de conventions de co-développement/migrations entre la France et les pays en développement concernés et à une mobilité maîtrisée des ressortissants des pays signataires.

Cette politique notamment a été exprimée par le rapport de Sami Naïr sur le co-développement[2].

On peut regretter que ces dispositifs ne concernent que quelques dizaines ou centaines de personnes par an. On pourrait également souhaiter une politique plus globale, et plus systématique, liant de façon plus étroite les volets développement et retour dans le pays d'origine[3]. Le rapport Naïr sur la politique de co-développement liée aux flux migratoires, rédigé en 1997 pour la mission interministérielle « migrations/co-développement », avait ainsi préconisé le contingentement des migrations potentielles, dans l'intérêt des pays d'origine et d'accueil, grâce notamment à un dispositif permettant l'arrivée et le travail des migrants en France qui a besoin de main d'œuvre, et assurant le retour au pays de personnes formées, par des conventions de co-développement/migration entre la France et les pays d'origine, qui devraient s'engager à ré-accueillir les migrants chez eux. Cela a conduit nombre d'organisations de migrants à contester ce rapport qu'ils appréciaient comme un instrument du « retour forcé ». Ce rapport préconisait en outre d'autres mesures complémentaires : mieux associer les étudiants étrangers en France à la démarche de co-développement, par exemple par le biais de contrats co-développement/emploi/formation ; accueillir de jeunes travailleurs étrangers en stage de perfectionnement professionnel dans les entreprises ; favoriser enfin l'investissement productif de l'épargne des migrants, pour mieux valoriser leur épargne, par la création d'instruments financiers mixtes, offrant les garanties nécessaires et des produits d'épargne orientés vers les investissements productifs.

*
* *

La prise de conscience de ces mutations, les crises qu'ont connu les pays en développement ont engendré un vaste débat qui s'est amplifié au début des années quatre-vingt-dix comme l'illustre notamment le grand nombre de rapports publiés au cours de la décennie : rapport Samuel Lajeunesse (1989), rapport Hessel et rapport Vivien (1990), rapport Michaeloff (1993), rapport Prague (1996), rapport Tavernier (1998) pour ne citer que les plus connus.

Les doutes sur l'efficacité de la politique de coopération, les critiques récurrentes à l'encontre d'un système de coopération complexe et manquant de transparence ont abouti à la mise en place d'une nouvelle politique conjuguant les signes de changement et une certaine continuité.

---

[1] Voir annexe n°3 : la loi du 11 mai 1998.

[2] Sami Naïr était alors chargé de la mission interministérielle migrations/développement. Il est également l'auteur du « rapport de bilan et d'orientation sur la politique de co-développement liée aux flux migratoires » – Décembre 1997.

[3] Voir annexe n°4 : Vingt-deux ans « d'aides au retour ».

II - LA COOPÉRATION FRANÇAISE AU DÉVELOPPEMENT

A - LE DISPOSITIF ACTUEL

1. Le nouveau dispositif public : réforme ou transition ?

Les nombreux diagnostics portés depuis quelques années sur l'aide française au développement des pays pauvres (notamment en 1997 par le Comité d'aide au développement de l'OCDE) se rejoignent autour de quelques constats. Cette aide reste la plus importante de celle apportée par les pays du G7, même si elle a récemment diminué. Cependant, elle est restée trop longtemps marquée par une insuffisante hiérarchisation de ses objectifs, une opacité due à la diversité, voire à la superposition des politiques poursuivies et des instruments utilisés, enfin une quasi absence d'évaluation qui facilite la mise en exergue des erreurs ou des illusions sans jamais permettre la valorisation des succès.

Au terme d'un dernier examen critique effectué en 1997, qui a insisté sur les lacunes et les risques de dispersion de l'aide française, une réforme du dispositif de coopération a été arrêtée le 4 février 1998, afin de « *conférer davantage d'efficacité et de lisibilité à notre coopération, tout en affirmant la cohérence de l'action extérieure de la France* ».

1.1. Le nouveau cadre institutionnel

La réforme vise à une plus grande cohérence de l'aide, à une rationalisation du dispositif public, à un renforcement de la coordination, à la convergence et à la complémentarité des aides bilatérales et multilatérales.

a) Le Conseil Interministériel pour la Coopération internationale et le développement (CICID)

Il est présidé par le Premier Ministre et composé des douze ministres les plus directement concernés par les questions de développement. Au demeurant, tout ministre peut participer à une réunion du Conseil en tant que de besoin. Le CICID a pour mission de définir les grands axes de la politique, que le gouvernement entend mener, c'est-à-dire :

- déterminer la zone de solidarité prioritaire comprenant les pays vers lesquels sera concentrée l'aide bilatérale au développement ;
- fixer les orientations et les modalités de la politique de coopération, dans toutes ses composantes bilatérales et multilatérales ;
- veiller à la cohérence des priorités géographiques et sectorielles ;
- assurer le suivi et l'évaluation des résultats par rapport aux objectifs fixés et aux moyens assignés.

Le secrétariat du CICID est assuré en commun par le Ministère des Affaires étrangères et le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.

Le CICID, dont les réunions sont annuelles, s'est réuni deux fois depuis sa mise en place.

b) Deux grands pôles : le Ministère des Affaires étrangères et le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie

Alors que, jusque là, la France disposait, pour les pays dits « du champ » d'un Ministère de la coopération distinct des Affaires étrangères, la politique de coopération s'appuiera désormais sur **deux pôles ministériels** : le Ministère des Affaires étrangères, pôle diplomatique et le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, pôle financier.

Les structures du Ministère des Affaires étrangères ont donc été modifiées en conséquence : depuis le 1er janvier 1999, les services et les agents du Ministère de la coopération ont été intégrés au ministère des Affaires étrangères au sein d'une Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement (DGCID) traduisant un rapprochement de la culture « développementaliste » et de la culture diplomatique.

La DGCID est compétente pour l'ensemble du monde, ce qui n'était le cas ni de la direction du développement du ministère de la Coopération, ni de la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques du ministère des Affaires étrangères. L'objectif est de faire prévaloir un continuum s'appuyant sur une conception très large de la coopération internationale (échanges universitaires, coopération audiovisuelle, aide au développement, échanges sous forme de prestations de service…). Celle-ci associe la coopération non gouvernementale, à travers la mise en place, auprès du directeur général de la DGCID, d'une mission de la coopération non gouvernementale.

Simultanément, dans les ambassades françaises auprès des pays en développement, les missions de coopération ont été transformées en services, le rôle des ambassadeurs étant, par là même, renforcé dans ce domaine. Ces services de coopération assurent la gestion directe des opérations administratives et institutionnelles du Fonds social de développement ainsi que des actions à vocation culturelle. Par ailleurs, ils sont étroitement associés, sur le terrain, au montage des projets soutenus par l'Agence française de développement, comme, en aval, à leur bilan d'exécution.

Le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie est associé, dès les premières phases du processus de préparation de la loi de finances initiale, à la réflexion sur les dotations d'ajustement structurel et les dons-projets de l'Agence française de développement. Parallèlement, la procédure d'instruction des concours d'ajustement structurel initiée par la direction du Trésor associe pleinement le ministère des Affaires étrangères et l'Agence française de développement.

Les autres ministères participant aux réunions du CICID contribuent, dans leur domaine de compétence, à la politique française de coopération, souvent même de manière importante (notamment l'Education Nationale, la Santé, l'Intérieur, la Justice, la Défense), mais l'ensemble des actions conduites est coordonné par les deux départements ministériels précités.

Il serait, certes prématuré, de porter un jugement sur la portée réelle et les conséquences effectives de la réforme décidée en 1998 et mise en application en 1999. La première étape de sa mise en œuvre peut cependant donner lieu à un certain nombre d'observations :

- la nouvelle organisation administrative du Ministère des Affaires étrangères fait coexister quatre directions sectorielles regroupées au sein de la DGCID et une direction de la stratégie, de la programmation et du développement comprenant elle-même un service de la coordination géographique et un service de la programmation, des moyens et de l'évaluation. Il conviendra de veiller attentivement à ce que cette architecture complexe soit exempte de blocages bureaucratiques nuisibles à l'objectivité et à la célérité des prises de décision ;
- l'un des objectifs de la réforme était de promouvoir une inspiration commune dans les conduites de la politique d'aide au développement en procédant à un rééquilibrage entre le pôle diplomatique représenté par le Quai d'Orsay et le pôle économique et financier représenté par le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, le premier appuyé sur un vaste réseau, et une grande expérience de terrain, le second travaillant sur de grandes masses financières et garantissant l'équilibre économique de la politique suivie. Force est cependant de constater que la fusion de la coopération au sein du Ministère des Affaires étrangères n'a pas conduit jusqu'ici à ce rééquilibrage entre deux logiques de gestion nécessairement distinctes. Dès 1999, au contraire, 36 % des crédits de l'aide bilatérale publique relevaient de Bercy pour leur suivi (notamment de l'AFD) et 28 % du Quai, contre respectivement 30 % et 23,8 % en 1998.

c) Un opérateur pivot : l'Agence française de développement (AFD)

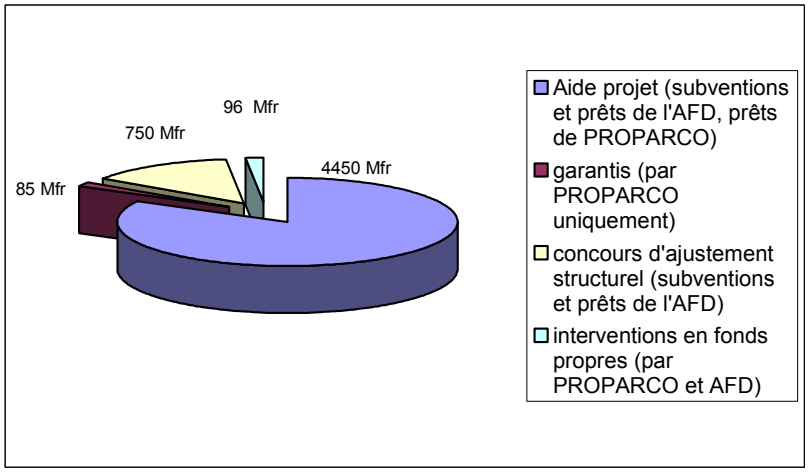
Etablissement public à caractère industriel et commercial à vocation d'institution financière spécialisée soumise à la loi bancaire, et avec des pouvoirs renforcés, l'AFD est « **l'opérateur pivot** » de l'aide bilatérale. Tandis que la conception des politiques géographiques et sectorielles, la coordination interministérielle, les relations multilatérales et les missions d'évaluation et de contrôle restent conduites par le Gouvernement et le Ministre des Affaires étrangères, la gestion directe des actions de coopération dans les pays de la zone de solidarité prioritaire lui est confiée. Elle gère ainsi, l'essentiel des projets et programmes d'aide au développement, qu'ils concernent la lutte contre la pauvreté, les infrastructures économiques de base, le soutien à l'investissement productif, l'aide au secteur privé (par sa filiale PROPARCO), l'environnement, l'allègement de la dette ou encore, plus récemment, les équipements d'éducation et de santé, ce qui souligne l'importance des infrastructures sociales dans le processus de développement.

L'efficacité de l'AFD repose à la fois sur son rôle de bailleur de fonds -ses ressources proviennent du budget de l'Etat (à hauteur de 40 %) et des emprunts qu'elle est autorisée à contracter sur les marchés financiers-, sa capacité d'expertise et de suivi des projets sélectionnés en fonction de leurs mérites, et sa réactivité dans les choix des outils appropriés (aide programme ou aide projet, aide au secteur privé, participation à une aide multilatérale). Elle dispose, pour remplir ses objectifs, de 1 240 agents, dont la moitié en fonction dans une quarantaine d'agences à travers le monde.

L'AFD intervient dans l'ensemble des pays de la zone de solidarité prioritaire et dans les DOM-TOM. Son activité se concentre sur les pays les plus pauvres : 41 d'entre eux figurent parmi les 48 pays les moins avancés selon le classement de l'ONU.

En 1998, les engagements consolidés de l'AFD se sont élevés à 8,336 milliards de francs, répartis à raison de 35 % pour les DOM-TOM et 65 % pour les Etats étrangers de la zone de solidarité prioritaire[1]. Les pays de la zone franc représentaient 40 % de ces engagements et, dans ces pays, la France renforce progressivement la complémentarité de son aide bilatérale avec celle des bailleurs multilatéraux. En zone franc, les principaux pays bénéficiaires étaient cette année là : la Côte d'Ivoire, le Sénégal et le Mali ; hors zone franc, le Maroc, la Tunisie, le Vietnam et l'Afrique du Sud[2]. La participation de la France à des projets cofinancés a représenté un total de 3,7 milliards de francs entre 1996 et 1998. En 1998, 37 % des opérations réalisées par l'Agence l'étaient par cofinancement.

Graphique 7 : Répartition des engagements de l'AFD dans les pays en voie de développement (en millions de francs)



Source : Agence française de développement – Rapport annuel 1998.

Par ailleurs, l'AFD a engagé en 1998, 2 955,16 millions de francs dans les DOM-TOM.

d) Le Haut Conseil de la Coopération Internationale (HCCI) : l'élargissement de la concertation à la société civile

Institué par décret du 10 février 1998, le HCCI a pour mission, aux termes de ce texte, de « permettre une concertation régulière entre les acteurs publics et privés de la coopération internationale, dans un souci de cohérence de leurs actions ». A cet effet, il formule des avis et des recommandations sur les

[1] En 1999, les engagements du groupe dans les PVD ont progressé de 18,7 %.

[2] En 1999, les principaux pays bénéficiaires en zone franc ont été le Cameroun, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Tchad et le Bénin ; hors zone francs, la Tunisie, le Vietnam, le Ghana, le Maroc et Madagascar.

politiques bilatérales et multilatérales, ainsi que sur l'action des opérateurs privés et remet chaque année au Premier Ministre un rapport qui est rendu public. Ainsi a-t-il remis son premier rapport pour le débat parlementaire d'avril 2000 et un avis à la veille de la présidence française de l'Union européenne.

Le Haut Conseil est composé de 60 représentants d'associations de solidarité internationale, de collectivités locales territoriales, de fondations, de groupements professionnels ainsi que d'universitaires, d'experts et de personnalités qualifiées.

Pour mieux préparer ses avis et propositions, qui doivent désormais nourrir un débat annuel devant le Parlement, le Haut Conseil a constitué des commissions de travail autour de six thèmes privilégiés et significatifs : « *les caractéristiques de la pensée française en matière de coopération internationale* », « *l'aide à la démocratisation et à l'Etat de droit* », « *l'articulation entre coopérations bilatérale et multilatérale* », « *le bilan critique de la coopération française gouvernementale et non gouvernementale* », « la *prévention et la gestion des conflits dans le cadre de la coopération* », « *la coopération en matière de formation et d'éducation* ».

1.2. Les priorités géographiques et sectorielles

a) La zone de solidarité prioritaire, nouveau champ de la coopération française

Devant l'importance, l'urgence et la diversité des besoins des pays en développement et la nécessité d'une sélection dans l'utilisation de ses moyens, la France a décidé de concentrer l'effort bilatéral d'aide au développement sur un nombre limité de pays dont l'ensemble constitue la zone de solidarité prioritaire (ZSP).

La zone de solidarité prioritaire comprend les pays les moins développés en termes de revenus et n'ayant pas accès au marché des capitaux, « *l'attention la plus grande étant accordée aux pays d'Afrique, en raison des liens historiques et politiques qui nous lient à eux* ». En particulier, tous les pays naguère « du champ » font partie de la ZSP et, sur la période 1995-1998, 43 % de l'aide bilatérale a bénéficié aux pays d'Afrique subsaharienne. La ZSP met en jeu des outils de coopération adaptés aux caractéristiques des projets et des objectifs poursuivis. Elle contribue au renforcement des cohérences régionales à travers la conception et la mise en œuvre de projets rassemblant plusieurs pays (ex. : les départements français d'Amérique, Cuba et la République dominicaine).

Le fait d'être membre de la ZSP signifie pour un pays avoir vocation à bénéficier de l'aide de la France, qu'il s'agisse des crédits du fonds d'aide et de coopération (FAC) ou de l'intervention de l'AFD. Mais il ne s'agit pas d'un droit de tirage automatique, encore moins d'un « abonnement ». D'une part, en effet, cette appartenance sera conditionnée par « les efforts accomplis tant en matière de développement économique et social qu'en matière de droits de l'homme », d'autre part, certains pays sont appelés à voir l'aide diminuer progressivement, et même à sortir un jour de la zone en raison précisément de leurs progrès.

Hors de la zone, une coopération bilatérale limitée est pratiquée ponctuellement dans le cadre de partenariats ciblés à vocation technique,

économique, culturelle ou scientifique. Cette forme d'aide est moins significative en termes de montants financiers, rapportée à l'ensemble de l'aide reçue par les pays concernés mais elle représente un vecteur important de l'influence française à l'étranger.

La définition de la zone de solidarité prioritaire ne va cependant pas sans soulever de fortes interrogations. Plusieurs critères, dont la légitimité n'est pas contestable, ont présidé à la fixation des contours de la zone : si la situation économique et financière des pays a été le principal, l'appartenance à l'espace francophone a évidemment pesé d'un grand poids, voire aussi la volonté de préserver certaines cohérences régionales « *facilitant les projets inter-Etats* ». Cependant, la superposition de ces trois critères et une souplesse un peu excessive dans leur application ont conduit à englober dans la ZSP près d'une soixantaine de pays alors que la définition d'une telle zone était censée répondre à la volonté de mettre en œuvre une aide bilatérale sélective et concertée. Aussi bien s'il est tout à fait opportun que la France élargisse cette aide à d'autres pays que ceux dits naguère « du champ » -élargissement initié d'ailleurs depuis plusieurs années- cette extension ne pourrait avoir de portée réelle qu'appuyée sur une augmentation globale de moyens, faute de laquelle elle porte en elle-même les risques de dilution, donc de saupoudrage et de désillusion. Sans compter les inévitables questions sur la présence dans la zone ou l'absence de tel ou tel pays : pourquoi le Gabon, qui dispose de ressources pétrolières et pas l'Egypte ? Pourquoi le Liban et pas la Jordanie, etc. ? Enfin, l'énumération des membres de la ZSP fait apparaître des différences très sensibles d'un pays ou d'un groupe de pays à l'autre en termes de ressources naturelles et touristiques, de situations économiques et financières et de capacités contributives.

C'est pourquoi, compte tenu des moyens que la France peut consacrer à l'aide bilatérale au développement eu égard aux autres engagements internationaux qui pèsent sur son budget (contribution aux divers fonds d'aide multilatérale, élargissement de l'Union européenne, partenariat euro-méditerranéen), le Conseil économique et social considère qu'il serait nécessaire de fixer avec plus de rigueur la liste des pays éligibles à l'aide bilatérale française et donc à la ZSP. Cette révision, qui devrait être annuelle, pourrait adopter l'une des deux modalités suivantes :

- soit limiter strictement la liste –la plupart des pays les moins avancés selon le classement de l'ONU- ce qui ne signifierait pas absence d'intervention dans d'autres pays, mais dans un cadre essentiellement multilatéral ;
- soit, à tout le moins, regrouper dans une première liste l'ensemble des PMA qui apparaîtraient encore plus « prioritaires » que les pays relevant d'une seconde liste vis-à-vis desquels les interventions de la France sur le plan bilatéral seraient considérées, en raison même de ce classement, comme ne présentant pas le même niveau d'exigence.

Tableau 22 : Liste des pays appartenant en 1999 à la zone de solidarité prioritaire

Proche-Orient	Liban - Territoires autonomes palestiniens
Afrique du Nord	Algérie – Maroc - Tunisie
Afrique subsaharienne et Océan Indien	Afrique du Sud – Angola – Bénin – Burkina Faso – Burundu – Cameroun – Capt-Vert – Centrafrique – Comores – Congo – Côte d'Ivoire – Djibouti – Erytrée – Ethiopie – Gabon – Ghana – Gambie – Guinée – Guinée Bissao – Guinée Equatoriale – Kenya – Libéria – Madagascar – Mali – Mauritanie – Maurice – Mozambique – Namibie – Niger – Nigéria – Ouganda – République démocratique du Congo – Rwanda – Sao-Tomé et Principe – Sénégal – Seychelles – Sierra Leone – Tanzanie – Tchad - Togo - Zimbabwe
Péninsule indochinoise	Cambodge – Laos - Vietnam
Caraïbes	Cuba – Haïti – Petites Antilles – République Dominicaine
Amérique Latine	Surinam
Pacifique	Vanuatu

Source : Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie – Données et orientations – années 1996 à 1998 – La politique française d'Aide au Développement.

Tableau 23 : Répartition géographique de l'aide bilatérale

	en millions de FF	**en %**
Afrique au sud du Sahara	12 426	42,21
Afrique au nord du Sahara	4 581	15,56
Asie		9,24
Moyen-Orient	718	
Asie du Sud	333	
Extrême-Orient	1 669	
Amérique Centrale et Caraïbes	430	1,46
Amérique du Sud	805	2,73
Océanie	4 279	14,54
Non ventilé	4 197	14,26
Total	**29 438**	**100,00**

Source : Ministère des Affaires étrangères, Coopération et Francophonie – Les chiffres clés 1998

b) L'adaptation sectorielle de l'aide bilatérale au degré de développement des pays concernés

Les pays bénéficiaires de l'aide bilatérale se voient appliquer un traitement différencié en fonction de leur niveau de développement économique et institutionnel, du contenu et de la qualité de leurs projets eu égard à leurs besoins spécifiques, et de capacités contributives qui peuvent considérablement varier d'un pays à l'autre. Aussi bien, sous l'impulsion du CICID, ont été élaborés à l'intention de tous les intervenants publics d'une part un cadre général d'orientations stratégiques placées sous le signe du développement durable, d'autre part des instructions sur l'adaptation de ces orientations à la diversité des situations rencontrées.

Les orientations sectorielles retenues tendent à favoriser :

- l'accès de tous à l'éducation de base et aux soins de santé primaires ;
- le renforcement des capacités institutionnelles et administratives, et tout ce qui concourt aux progrès de l'Etat de droit ;
- le développement de l'investissement productif, seul capable de créer les bases d'une croissance soutenue dont le rythme dépasse celui de la croissance démographique ;
- la gestion rationnelle des territoires et des ressources naturelles, le respect de l'équilibre nécessaire entre les objectifs économiques, sociaux et environnementaux, la maîtrise de l'urbanisation.

Pour avoir un impact adéquat et durable, l'aide publique au développement doit répondre à une logique de sélectivité. C'est pourquoi, pour la mise en œuvre des interventions susmentionnées, il a été décidé de distinguer **quatre types de pays** auxquels correspondent des priorités différentes en matière d'aide au développement.

Dans les **pays en très grande difficulté**, la priorité doit être donnée, selon les cas, à l'aide d'urgence, à la reconstruction, aux projets de proximité au profit direct des populations : appui aux très petites entreprises, accès aux services de base (eau, électricité).

Dans les **pays au niveau de développement très faible, mais disposant d'institutions et de politiques sectorielles**, la priorité va aux secteurs structurants : santé, éducation, infrastructures diverses, soutien aux institutions.

Dans les **pays ayant atteint un certain niveau de développement économique**, il convient d'accorder une attention particulière aux investissements productifs et à la restructuration des entreprises privées.

Enfin, dans les **pays dont la situation est proche de celle des pays émergents**, l'enjeu principal est de favoriser l'insertion de l'économie dans le commerce mondial, notamment par le renforcement des systèmes bancaires et financiers.

Cette typologie devra s'appuyer, pays par pays, et non sans tenir compte des ensembles régionaux, sur les études statistiques et analyses existantes en ce qui concerne le niveau de développement, la qualité des institutions du pays et de sa gestion macro-économique, le bilan de l'aide publique française et, le cas échéant, de l'aide publique internationale affectée au pays.

La coopération avec chaque pays s'inscrira dans un « **accord de partenariat et de développement** » établi en étroite liaison avec les autorités locales et qui précisera, dans un cadre pluriannuel et dans une logique contractuelle, les différents domaines d'action et les modalités de mise en œuvre et de suivi.

C'est donc dans un cadre beaucoup plus précis que par le passé qu'est désormais programmée l'utilisation des ressources relevant de l'aide bilatérale au développement.

L'esprit de la Baule n'est pas étranger à celui des accords de partenariat et de développement. Le conditionnement de l'aide aux efforts accomplis par les

pays en développement en faveur du droit, de la démocratie et de la bonne gouvernance est une idée qui a fait son chemin et qui est aujourd'hui admise dans son principe. Son maniement exige cependant prudence et réalisme. En effet, il ne saurait y avoir de démocratie et d'état de droit dans un pays tant que sa population ne bénéficie pas d'un niveau éducatif suffisant et de conditions économiques et sociales décentes : en freinant le développement, une politique de sanctions appliquée de manière systématique irait à l'encontre du but recherché.

1.3. Les ressources consacrées à l'aide publique au développement

La France assure un effort de solidarité financière très significatif à l'égard des pays en développement, même si le volume de l'aide publique au développement a diminué dans la seconde moitié de la dernière décennie. L'aide était de 42,1 milliards de francs en 1995, soit 0,55 % du PIB. Elle a atteint en 1999, 35,2 milliards de francs soit 0,4 % du PIB. Cette réduction résulte essentiellement de plusieurs éléments :

- les efforts passés ont eu des effets positifs : les pays de la zone franc ont tiré bénéfice de la dévaluation du franc CFA et de l'effort d'accompagnement de la France. Certaines aides macro-économiques ont donc logiquement diminué ensuite ;
- la France a réformé son aide extérieure afin de la rendre plus efficace, ce qui a conduit à une rigueur accrue dans l'attribution des crédits ;
- la formation de cadres locaux a conduit à une forte réduction de l'assistance technique directe ;
- certains projets n'ont pas été mis en œuvre dans des pays en proie à des conflits.

On doit observer par ailleurs que, durant la même période, l'action des ONG, associations, comités d'entreprises et collectivités locales françaises s'est, par contre, développée, de même que l'assistance technique privée.

Malgré la diminution du montant de l'aide publique au développement, la France se classe au troisième rang des 22 pays membres du CAD de l'OCDE pour le montant total de son aide publique au développement. En pourcentage du PNB, elle se situe au premier rang des pays du G7 et au sixième rang des membres du CAD.

Il convient de distinguer l'aide bilatérale qui représente en moyenne, sur la dernière décennie, les trois quarts de l'APD, de la participation française à l'aide multilatérale.

Tableau 24 : Répartition géographique de l'aide publique au développement
(en versements nets et en millions de francs et en pourcentage du total)

	1994		1995		1996		1997		1998	
	MF	**%**	**MF**	**%**	**MF**	**%**	**MF**	**%**	**MF**	**%**
Aide multilatérale	**10 298**	**22**	**10 055**	**24**	**8 682**	**23**	**8 931**	**24**	**9 186**	**27**
Aide bilatérale										
Europe du sud	334	1	164,0	1	270	1	230	1	269	1
Afrique du Nord	4 746	13	4 645,0	14	4 581	16	3 726	13	4 214	17
dont Maghreb	2 432	7	2 322,0	7	3 021	10	2 050	7	2 390	10
Afrique subsaharienne	17 360	47	13 501,0	42	12 426	42	12 661	45	9 455	38
Amérique Centrale et du Sud	1 164	3	1 880,6	6	1 235	4	1 014	4	1 120	5
Moyen-Orient	684	2	673,7	2	718	2	696	2	646	3
Asie du Sud	855	2	438,8	1	333	1	393	1	186	1
Extrême-Orient	2 677	7	2 120,0	7	1 667	6	1 202	4	1 160	5
Océanie (dont TOM)	4 335	12	4 477,2	14	4 279	15	4 159	15	4 519	18
PEDd non spécifiés[(1)]	4 553	12	4 184,4	13	3 928	13	3 795	14	3 118	13
TOTAL aide bilatérale	**36 706**	**78**	**32 085**	**76**	**29 437**	**77**	**27 877**	**76**	**24 686**	**73**
TOTAL A.P.D.	**47 004**		**42 139**		**38 119**		**36 808**		**33 872**	

[(1)] dont coûts administratifs

Source : Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie – Données et orientations – années 1996 à 1998 – La politique française d'Aide au Développement.

Tableau 25 : L'aide publique au développement
(ministères et institutions concernés)

	1998[1]	**1999[2]**
Aide bilatérale	**24 686**	**21 625**
- Ministère des Affaires étrangères et de la coopération	7 481	6 140
- Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et Agence française de développement	5 890	7 819
- Autres ministères	9 715	6 066
- Coûts administratifs	1 600	1 600
APD multilatérale	**9 186**	**10 050**
- Aide européenne	4 613	6 250
- Banque et fonds de développement	2 324	2 813
- Nations Unies	709	640
- FMI (FASR)	1 540	347
TOM	**4 519**	**4 601**
TOTAL	**33 872**	**36 276**

(1) exécution

(2) prévision d'exécution associée à la LFI

Source : Avis n°92 présenté par Mme Paulette BRISEPIERRE sur « Aide au développement » - Sénat – 25 novembre 1999

a) L'aide bilatérale

Cette aide couvre d'une part, l'ensemble des aides apportées à toutes les formes de programmes et de projets de développement, la coopération culturelle, scientifique et technique, l'aide humanitaire et l'aide d'urgence, les allègements, conversions ou remises de dettes décidées unilatéralement par la France, la coopération militaire avec certains Etats, d'autre part l'aide dite « hors projet » allouée sous forme de concours d'ajustement structurel.

C'est la coopération culturelle, scientifique et technique qui, avec près de 9 milliards de francs en 1998, représente le pôle de dépenses le plus important, suivi de l'aide projet sous toutes ses formes et des allègements de dettes. Dans ce dernier domaine, l'initiative sur la dette des pays pauvres très endettés a conduit la France à un effort financier à court terme très important qui n'apparaît que partiellement dans les statistiques de l'aide, et qui se répercute sur une période très longue.

Tableau 26 : Composition de l'aide publique bilatérale (Versements nets en millions de francs et en pourcentage du total)

	1994		**1995**		**1996**		**1997**		**1998**	
	en MF	**%**	**en MF**	**%**	**en MF**	**%**	**en MF**	**%**	**en MF**	**%**
* Coopération Technique et culturelle	10 098,9	28	10 083	31	10 175	35	9 879	35	9 121	37
* Soutien à l'investissement	6 660,6	18	5 964	19	5 080	17	3 843	14	3 546	14
* Soutien financier	3 487,7	10	2 565	8	1 820	6	831	3	407	2
* Allègement de dettes	8 763,5	24	5 658	18	4 944	17	6 419	23	4 575	19
* TOM	4 787,4	13	4 947	15	4 686	16	4 501	16	4 882	20
* Divers	2 907,8	8	2 868	9	2 733	9	2 403	9	2 155	9
TOTAL	**36 706**		**32 085**		**29 438**		**27 877**		**24 686**	
Total des dons	30 193	82	26 819		26 429	90	26 180	94	23 565	95
Total des prêts	6 513	18	5 265,8	16	3 009	10	1 696,8	6	1 121	5

Source : Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie – Données et orientations – années 1996 à 1998 – La politique française d'Aide au Développement.

Tableau 27 : Evolution géographique des ressources accordées au titre de l'APD bilatérale (en millions de francs)

	1994	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**
APD bilatérale totale	36 706	32 085	29 438	27 877	24 688
ZSP	19 241	15 112	14 198	13 879	11 025
Autres zones géographiques	17 465	16 973	15 240	13 998	13 663
Part de la ZSP dans l'APD bilatérale	**52 %**	**47 %**	**48 %**	**50 %**	**45 %**

Source : Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie

L'aide projet a été confiée, nous le savons, à **l'Agence Française de développement** qui contribue par ses dons et ses concours financiers à la réalisation de projets productifs publics et privés, dont certains sont co-financés par d'autres bailleurs de fonds. Cette aide intervient pour 1/5 sous forme de dons et, pour 4/5, sous forme de prêts, en majorité concessionnels.

Tableau 28 : Notification des plafonds d'engagement de l'AFD de 1995 à 1999 (en millions de francs)

Pays étrangers	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**
Ressources de marchés bonifiées	2 900	2 500	2 300	2 000	1 950
Ressources auprès du Trésor	825	775	758	750	900
Crédits budgétaires pour subventions projets	1 269	957	1 155	1 014	1 135*
Ressources de marché	647	600	300	400	500
Total	**5 641**	**4 832**	**4 540**	**4 164**	**4 485**

* dont le transfert de 75 millions de francs pour les secteurs de la santé et l'éducation

Source : Agence Française de Développement

Par ailleurs, le **fonds de solidarité prioritaire**, qui a remplacé le FAC à compter du 1er janvier 2000, est l'instrument de coopération avec les pays de la ZSP dans l'ensemble des domaines institutionnels et de souveraineté : institutions, sécurité civile, développement social, culturel et de la recherche où il intervient uniquement sous forme de dons. L e FSP finance annuellement 120 à 130 projets représentant plus de 1 milliard de francs et transitant par l'AFD pour ce qui concerne les opérations d'investissement. Il s'agit pour 36 %de projets « Etats » à caractère bilatéral, pour 2 % de projets inter-Etats et pour 42 % de projets d'intérêt général à caractère sectoriel, finançant des opérations pilotes dans les domaines de l'éducation, du développement agricole, de l'environnement et de l'intégration régionale.

Enfin, un **fonds social de développement** a été mis en place en 1994 en vue de financer la réalisation de petits projets de développement au profit des populations les plus défavorisées, notamment en milieu urbain (aide sociale, aménagements en eau…).

La répartition géographique de l'aide bilatérale épouse les contours de la ZSP dans leurs pesanteurs historiques. Elle accorde donc une place prépondérante au continent africain, en particulier aux pays de la zone subsaharienne. Elle traduit cependant, bien qu'encore timidement, une ouverture vers des régions plus lointaines appelées à un grand développement.

Outre les aides directes rappelées ci-dessus, la France participe aux concours d'ajustement structurel apportés par la communauté internationale pour permettre à certains pays d'équilibrer leur budget et leur balance des paiements courants.

Les concours se situent à la rencontre entre aide bilatérale et aide multilatérale. Ils relèvent de la première dans la mesure où les contributions des Etats sont individualisées et de la seconde pour ce qui concerne les modalités de fixation de ces contributions.

b) L'aide multilatérale

En 1998, le montant de la participation française à l'aide multilatérale s'est élevée à 9,186 milliards de francs et la part transitant par l'Union européenne a atteint 5,638 milliards de francs soit 63 % de l'ensemble.

Sur le plan multilatéral mondial, la France tient sa place dans tous les organismes chargés du développement, dont elle est, en moyenne, le quatrième bailleur, qu'il s'agisse de la Banque Mondiale et des banques régionales de développement, du FMI et de sa Facilité d'ajustement structurel renforcé (FASR) récemment transformé en Facilité pour la croissance et la réduction de la pauvreté (FCRP), des fonds et programmes ainsi que des institutions et agences spécialisées des Nations Unies.

Elle participe à la reconstitution permanente des ressources de l'Association internationale de développement, guichet de la Banque Mondiale, et à l'aide aux grandes banques régionales pour les projets de proximité.

Elle est le premier contributeur à la FCRP du FMI en ce qui concerne les bonifications d'intérêt, et le second contributeur au compte de prêt.

Elle verse sa participation obligatoire aux institutions spécialisées telles que l'OMS, l'OIT, la FAO, l'ONUDI, l'UNESCO.

Elle a, en 1999 et 2000, accru sa contribution volontaire aux six fonds et programmes des Nations Unies : PNUD, FNUAP, UNICEF, PAU, PNUE, PNUCID.

Enfin, la France assure la présidence du Club de Paris où elle joue un rôle moteur dans **le traitement de la dette** des pays en développement (allègements, rééchelonnements, conversions de dettes).

Sur le plan européen, la France soutient la politique de coopération par laquelle l'Union européenne contribue de façon concertée au développement des pays pauvres. Elle plaide pour la complémentarité des aides communautaires et nationales, une évaluation régulière des programmes décidés en commun, une meilleure coordination sur le terrain et un dialogue plus étroit avec les bénéficiaires de l'aide comme avec les autres contributeurs.

L'Union européenne (Etats-membres et Communauté confondus) est de loin le premier bailleur de fonds aux pays en développement. Plus de 60 % de

l'afflux d'APD reçu par les pays d'Afrique subsaharienne proviennent de l'Europe.

La participation française passe par deux canaux : le budget communautaire et le fonds européen de développement.

Second contributeur au budget communautaire, elle participe activement à la politique de coopération de l'Union à travers les programmes MEDA (pays méditerranéens), le règlement PVD/ALA (pays d'Amérique Latine et Asie), les programmes PHARE (PECO), TACIS (NEI) et OBNOVA (suivi post conflits de l'ex-Yougoslavie).

La France est **le premier contributeur au FED**, dédié aux 70 Etats ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) signataires de la Convention de Lomé, et a participé activement à la négociation de la nouvelle convention. Le FED finance sous forme de dons des projets à vocation économique et sociale ou de soutien à l'ajustement structurel.

Tableau 29 : Contribution de la France à la coopération européenne au développement (en millions de francs)

Année	FED	BUDGET	TOTAL
1994	2 841	2 242	5 083
1995	2 613	2 299	4 912
1996	1 485	2 835	4 321
1997	1 927	3 219	5 146
1998	2 101	2 513	4 614
Part française dans les dépenses totales	24,3 %	17,1 % en 2000	

Source : Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie

Enfin, la France est l'un des actionnaires majeurs de la Banque européenne d'investissement dont les prêts aux pays en voie de développement sont cautionnés par les Etats membres.

En conclusion, l'évolution récente des montants de l'aide publique française au développement appelle deux observations :

- Une remontée des crédits de l'aide sera assurément difficile à programmer alors que, dans le même temps, les contributions au budget de l'Union européenne sont appelées à croître dans la perspective de l'élargissement. Toutefois, même si la réduction progressive des montants de cette aide correspond à un réel effort de rationalité dans leur attribution, **une inversion de la tendance, qui s'inscrirait dans un cadre pluriannuel, est aujourd'hui souhaitable** si l'on ne veut pas remettre en cause un certain nombre d'objectifs et de vecteurs d'influence que les récentes réformes se proposaient de conforter.

- On constate un **glissement lent mais constant de l'aide bilatérale vers l'aide multilatérale**. Cette évolution s'explique aisément et va probablement s'accentuer au cours des prochaines années. En effet, par les moyens qu'elle mobilise et l'effet de levier qu'elle procure, l'aide

multilatérale paraît mieux à même de répondre aux situations d'urgence comme aux programmes de long terme. De plus, les zones d'influence traditionnelle tendent à s'estomper, les menaces, les risques et les enjeux en matière d'environnement, de mouvements migratoires, de répartition des richesses sont désormais universels. Dans cette perspective, il appartiendra à la France, forte de sa longue expérience des pays du Sud, de contribuer à orienter l'action des institutions multilatérales vers plus de cohérence entre les programmes et de partenariat avec les pays bénéficiaires, et de veiller à ce que le souci légitime de favoriser un retour aux grands équilibres macro-économiques ne conduise à négliger les réalités humaines et sociales du monde en développement et les traitements différenciés qu'elles exigent.

Aussi bien, cette tendance générale au développement de l'aide multilatérale ne doit pas conduire la France à sacrifier l'aide bilatérale qui, au cours des dernières années, a décru beaucoup plus fortement que la participation à l'aide multilatérale et sur laquelle repose en grande partie le « décollage » des pays membres de la ZSP récemment définie et leur accession progressive aux échanges mondiaux. En particulier, il conviendra de ne pas comptabiliser les remises ou conversions de dettes dans l'aide publique bilatérale.

1.4. Les intervenants

Outre les agents en fonction dans les services de coopération des ambassades concernées et ceux de l'AFD, l'APD dispose de deux catégories de personnels : les coopérants et les volontaires civils appelés en application de la loi du 14 mars 2000 à succéder aux jeunes gens qui choisissaient auparavant d'effectuer leur service national en coopération (1 400 en 1998).

a) Les coopérants

Depuis quarante ans, la France a mobilisé plusieurs dizaines de milliers de coopérants qu'elle mettait pour une longue durée à la disposition des pays bénéficiaires de l'aide - essentiellement ceux de l'Afrique subsaharienne et du Maghreb - dans le cadre d'accords de coopération. Dans une moindre mesure, elle a encouragé une aide « indirecte », laissant le soin à des « opérateurs » divers (ONG, entreprises, bureaux d'études) de mobiliser eux-mêmes, en accord avec les autorités locales, les personnels qu'ils estimaient nécessaires à la bonne fin des projets qui leur étaient confiés ou délégués.

La majeure partie des coopérants exerçait dans les secteurs de l'enseignement et de la santé en « substitution » de cadres nationaux à former. L'arrivée de ces derniers sur le marché du travail a entraîné une **forte déflation du nombre de coopérants de longue durée** passé de plus de 20 000 au début des années quatre-vingts à 7 000 fin 1990 et à 2 500 aujourd'hui, dont une moitié est composée d'enseignants et l'autre moitié d'experts et de techniciens compétents dans divers domaines (institutions, santé, travaux publics et transports, environnement, agriculture et hydraulique, mines et énergie). Dans le même temps, **leur mission a changé de nature** : très souvent placés en position de conseillers auprès de décideurs locaux à différents niveaux, ils sont engagés dans la préparation et la mise en œuvre de programmes et de projets complexes, exigeant des compétences techniques et administratives de plus en plus précises. Même dans le secteur éducatif, longtemps doté d'un effectif très important de

coopérants, l'assistance technique consiste beaucoup moins aujourd'hui à dispenser des enseignements qu'à aider les Etats partenaires à élaborer leur politique éducative et à former des formateurs locaux.

Si les avantages de cette assistance technique directe propre à la France sont reconnus par de nombreux acteurs de terrain, la variété des besoins à satisfaire et le niveau des compétences à mobiliser impliquent à terme une plus grande souplesse dans les recrutements et les durées de mission. On ne fera plus carrière désormais dans la coopération technique, car il sera de plus en plus nécessaire de pouvoir organiser des missions courtes et denses - ce qui permettra d'éviter les ruptures d'établissement - assurées par un vivier comprenant des agents de la fonction publique, certes, mais aussi des agents du secteur privé, des étrangers particulièrement qualifiés, de jeunes retraités.

Il va de soi cependant que cette réforme indispensable ne pourra être introduite que progressivement, en portant la plus grande attention au sort des coopérants actuellement en poste, dont la moyenne d'âge et l'ancienneté en coopération rendent la réinsertion délicate, même lorsqu'il s'agit de fonctionnaires, et dont le départ serait mal compris des Etats partenaires si la transition n'était pas correctement gérée.

b) Les volontaires de solidarité internationale

Présentés par Georges Ricout, le rapport sur l'expatriation et l'avis adopté par le Conseil économique et social le 27 avril 1999 ont largement traité des conséquences de la suppression du service national obligatoire sur la coopération faisant appel aux volontaires du service national. La loi 2000- 242 du 14 mars 2000, relative aux volontariats civils institués par l'article L 111-2 du Code du service national et à diverses mesures relatives à la réforme du service national, doit permettre que soient assurées les missions antérieurement dévolues à ce cadre du volontariat. Sont ainsi visés les coopérants VSNA (administration) et VSNE (entreprises), ainsi que les volontaires du service national intervenant, sous régime de droit public, dans des missions assurées par les collectivités territoriales et les OSI. A la date de rédaction de ce rapport, le projet d'arrêté qui permettra la mise en oeuvre du volontariat de solidarité et de cohésion sociale fait l'objet d'une consultation avec les organismes concernés.

« *Cette loi propose aux jeunes, garçons et filles, désireux de s'engager dans les actions de solidarité et de coopération définie par l'Etat, un cadre juridique dépourvu de toute ambiguïté. Désormais, l'engagement volontaire n'est plus une alternative au service militaire, il est un choix librement consenti en faveur de la solidarité et de la coopération. C'est un progrès qu'il faut applaudir...* » (Michel Joli- Délégué Général de l'association française des Volontaires du Progrès). Reste qu'il s'agit d'un pari à gagner : celui de l'intérêt des jeunes pour un exercice de citoyenneté active et responsable mise au service de la communauté humaine. Cependant, Michel Joli pour le Conseil National de la Vie Associative (CNVA), de même que le CLONG Volontariat et l'ensemble des associations de solidarité internationales, regrettent que n'ait été traité que le volet du service civil dans le cadre de la réforme du service national et souhaitent une loi plus large reconnaissant l'ensemble de l'engagement volontaire comme un moyen déterminant de cohésion sociale, au Nord comme au Sud. En effet, bien reconnu dans les pays anglo-saxons, le volontariat social peine à se faire

une place juridique dans l'Hexagone, à côté du bénévolat. La seule reconnaissance des volontaires pour la solidarité internationale se trouve dans le décret du 30 janvier 1995 - remplaçant un décret du 15 mars 1986 - relatif aux associations de volontariat et aux volontaires pour le développement. Ce décret pose les critères et les droits et devoirs associés à la « qualité de volontaire pour la solidarité internationale ». Ce niveau juridique est estimé fragile et insuffisant alors que ce volontariat représente la grande majorité (26 % pour les coopérants du service national, 74 % pour les volontaires civils relevant de ce décret). Pour ces organisations, c'est un véritable statut social nouveau qui doit émerger, défini par le don de travail et de temps, distinct du bénévolat pendant lequel la personne conserve son statut et les droits qui lui sont associés (le décret précité considère le volontariat comme un motif dit de « démission légitime », la personne quittant son emploi pour devenir volontaire de solidarité internationale -un an minimum. Par ailleurs, les allocations de subsistance prévues, non reliées à la quantité et à la qualité du travail fourni, ne sont pas assimilables à un salaire).

Les Associations de Solidarité internationale ainsi que les Organisations syndicales souhaitent notamment que puisse être consolidée la situation des volontaires au regard des droits sociaux (protection sociale, retraite…).

Encadré 11 : Quelques données sur le Volontariat de solidarité internationale

Le volontaire est une personne, homme ou femme, majeure, célibataire ou non, de nationalité française ou ressortissant d'un Etat-membre de l'Union européenne qui, fortement motivée,va bénévolement mettre ses compétences au service de populations en ayant exprimé le besoin, dans des pays étrangers, pour une durée limitée (1 an minimum, 6 ans maximum) dans le cadre d'une association reconnue, dans des situations d'urgence ou pour la coopération au développement.

En 1997, sur plus de 10 000 candidatures reçues par les associations de solidarité internationale, 1 750 ont été retenues. Les volontaires demeurent en moyenne deux ans en mission. D'un niveau moyen Bac +2 à Bac +5, les volontaires sont à 59 % des hommes et pour 77 % d'entre eux des célibataires, 23 % étant partis en couple. 17 % des volontaires ont entre 21 et 25 ans, 46 % entre 25 et 29 ans et 37% ont 30 ans et plus.

Les profils les plus demandés sont: ingénieur agronome, technicien agricole, vétérinaire, médecin, chirurgien, anesthésiste, infirmière, sage-femme, pharmacien, kinésithérapeute, chef de projet, gestionnaire, logisticien, spécialiste du crédit coopératif, conducteur de travaux, architecte, spécialiste en bâtiment, professeur, géomètre, psychologue, éducateur...

Les pays d'accueil sont par ordre décroissant: Madagascar, Cameroun, Côte d'Ivoire, Burkina Faso, Tchad, Cambodge, Guinée, Conakry, Sénégal, Mali, Haïti, Liban, Bénin, Brésil, Angola, Bosnie, Mozambique, Niger, Togo, Afgflanistan, Centrafrique, Soudan, Ouganda, Mauritanie, Vietnam, Laos, Pérou... (86 pays au total).

Source : Coordination SUD- 1997.

Citons enfin d'autres formules existantes: le Congé de solidarité internationale, que peuvent solliciter les salariés pour une durée maximale de six mois, et le programme d'action communautaire: « Service volontaire européen » ouvert aux actions de coopération entre l'UE et les pays tiers, qui peut s'articuler avec les dispositions nationales, pour les jeunes de 18 à 25 ans.

2. La coopération décentralisée et la coopération non gouvernementale d'initiative privée : l'engagement d'une société civile envers une autre société civile

2.1. Une coopération en plein essor

Ouvrant les assises de la coopération et de la solidarité internationale, Jacques Pelletier déclarait, le 17 octobre 1997 :

« *La coopération internationale fut longtemps l'affaire exclusive des Etats qui traitaient avec un Etat partenaire, lui apportant des moyens humains et financiers pour organiser, programmer, aménager. Mais la montée en puissance des ONG et des collectivités territoriales, ainsi que le rôle important des entreprises, ont accompagné une prise de conscience de plus en plus claire que l'Etat ne pouvait être - à lui seul - le moteur du développement d'un pays. Celui-ci suppose d'abord une responsabilisation de la société civile et des corps intermédiaires, et ce à tous les niveaux... La mondialisation des problèmes et la globalisation des rapports sont concomitantes avec la volonté des populations de s'inscrire dans des pratiques de développement local. Cette contradiction pourrait être résolue en associant les politiques structurelles menées par les Etats, avec les pratiques de la société civile. Cela signifie, en matière de coopération, que le rôle de l'Etat sera de plus en plus de mettre en place et de soutenir les mécanismes libérateurs de créativité et d'énergie. Cela veut dire aussi que la coopération sera de plus en plus des actions menées directement de société civile à société civile, où chacun des Partenaires s'enrichira de l'échange* ».

La coopération décentralisée (celle des collectivités territoriales) et plus généralement la coopération non gouvernementale (avec les acteurs de la société civile) occupent, si l'on s'en tient aux chiffres qu'elles représentent dans l'aide au développement, une place encore modeste dans le dispositif français. Le mémorandum de la France à l'OCDE de février 2000 estime la première à 1,2 milliards de Francs ; le délégué à l'action extérieure des Collectivités locales évaluait en 1999 le montant des actions financées à une somme située entre 1,4 et 1,6 milliards de Francs, dont 500 millions de co-financements de l'Etat (cité dans le rapport de Francis Vitel au CESR Ile de France sur la politique décentralisée de cette région 27 janvier 2000). Quant à la coopération des Organisations de solidarité internationale, le montant total des ressources des OSI françaises s'est élevé à 3 306 millions de francs en 1997, dont 44 % de ressources publiques, toutes origines confondues.

Il n'empêche : cette coopération prend de plus en plus d'importance, par la variété et le nombre de ses acteurs, son attractivité et sa capacité à mobiliser les populations, sa dimension citoyenne, son efficacité liée à sa proximité du terrain par sa démarche de partenariat de développement local entre acteurs enracinés dans le tissu économique et social, son impact direct sur les réalités de la vie quotidienne des populations.

2.2. La coopération décentralisée

a) Des jumelages à la coopération décentralisée

Initiée par les jumelages-coopération qui se sont multipliés dans les années 60-70, la coopération décentralisée ne s'est réellement développée en France qu'avec les lois de décentralisation. C'est ce que soulignaient les Rencontres Nationales de la Coopération décentralisée de 1999, pour qui la valeur ajoutée de la coopération décentralisée française repose sur les compétences que les collectivités territoriales ont tirées de leur décentralisation : « *le développement urbain et l'administration locale pour les communes, le développement social pour les départements, le développement économique local et régional pour les départements et régions...* ».

La Coopération des collectivités territoriales, celle qu'au sens strict le droit français appelle « coopération décentralisée[1] » fut consacrée après plusieurs années de pratique et d'expérimentations par la Loi du 6 février 1992, complétée par celle du 4 février 1995, définissant la coopération décentralisée comme toute action de coopération réalisée par des collectivités territoriales françaises avec des collectivités locales étrangères:

« *Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs Groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France* ».

Il faut noter cependant, comme le souligne le rapport de P. Hamon du 31 mars 1998 : (évaluation des politiques de coopération décentralisée et propositions susceptibles d'en améliorer la coordination et l'efficacité), que le terme « *décentralisée* » ne signifie pas que l'Etat ait, en ce domaine, procédé à un quelconque transfert de compétences. La coopération décentralisée provient de l'initiative des collectivités locales qui considéraient que le développement local ne signifie pas le repli sur soi, mais l'ouverture sur le monde par la mobilisation et la mise en relation des opérateurs locaux dans un projet international.

La loi interdit expressément aux collectivités territoriales de passer des accords avec des Etats : seule une coopération avec des entités homologues de pays tiers est autorisée. Cela étant, au-delà de cette interdiction de principe, les textes en vigueur ne fixent ni les modalités ni les objectifs de la coopération décentralisée. De ce fait, les collectivités territoriales exercent une pleine responsabilité des choix et des méthodes, et peuvent notamment s'impliquer (cette pratique est de plus en plus souhaitée et répandue) avec d'autres intervenants (ONG, organisations professionnelles, entreprises, établissements d'enseignement, Chambres Consulaires... etc.). Cette souplesse se traduit également dans le fait que la Loi met toute une panoplie d'outils à la disposition

[1] La notion française diverge ainsi de la conception de l'Union européenne qui inclut l'ensemble des acteurs publics ou privés, à la seule condition qu'il s'agisse d'organismes non-étatiques -une conception apparue avec Lomé IV. Cela n'empêche pas l'Union européenne, de financer de façon spécifique les actions des Collectivités territoriales au moyen d'une ligne budgétaire dotée de 18 millions d'Euros sur la période 1999-2001. Mais d'autres financements sont plus indifférenciés, comme ceux des programmes méditerranéens, MED-Urbs.

des collectivités territoriales pour mettre en oeuvre leur coopération décentralisée : conventions de coopération, sociétés d'économie mixtes locales, groupements d'intérêt public. Il est aussi possible, depuis la loi de 1995, que la collectivité adhère, dans certaines conditions, à un organisme public de droit étranger, ou participe au capital d'une personne morale de droit étranger.

La coopération des collectivités territoriales est en plein développement. On recense plus de 2 600 collectivités engagées dans les actions de ce type et ce nombre progresse régulièrement. La Commission Nationale de la Coopération décentralisée (CNCD) recensait, dans ses chiffres de 1999, 5 225 opérations réparties sur 114 pays. Sur la même année, la seule région Ile-de-France a, pour sa part, recensé 203 collectivités engagées dans 623 actions (assises régionales de la coopération décentralisée, nov.1999), la région elle-même ayant signé pas moins de 23 accords de coopération.

C'est une coopération qui reste, malgré une tendance à la diversification, géographiquement encore assez ciblée sur les zones d'influence historique française : en 1996, l'Afrique absorbait 50 % des projets et 57 % des cofinancements, dont 35 % allaient à trois pays : le Mali, le Sénégal et le Burkina Faso. Outre ces trois pays, selon le rapport précité de P. Hamon, la coopération décentralisée s'oriente vers le Bénin, le Togo, le Vietnam, la Mauritanie, le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, la Roumanie et la Pologne, puis, loin derrière, la Côte d'Ivoire, le Cambodge, le Cameroun, le Niger, le Rwanda, le Gabon, la Guinée, le Nicaragua, la Palestine, Salvador, Haïti, Cuba, Congo, Cap Vert, Maurice, Madagascar, la Chine... Les pays de la zone anglophone d'Afrique et l'Inde, malgré quelques programmes récents, sont pratiquement absents.

b) Les axes des programmes

Sur le plan sectoriel, la tendance est d'aller, ce qui est naturel, vers les pôles d'excellence des collectivités locales, là où elles ont un savoir-faire unique, en particulier le renforcement des collectivités partenaires. Mais les actions visant à aider les populations en situation de pauvreté, comme à permettre le développement des entreprises et notamment des PME régionales, sont également très nombreuses.

Les actions principales s'organisent donc autour des axes suivants :

- augmentation des compétences et des capacités des élus, des collectivités locales et de leurs acteurs : formation des fonctionnaires territoriaux, citoyenneté locale, gestion communale, assainissement, traitement des déchets, distribution et qualité de l'eau, logement social, transports urbains, fiscalité locale, promotion des services publics locaux, développement durable urbain et rural...
- aide humanitaire en direction des populations en situation de pauvreté, aides d'urgence en cas de catastrophes...
- coopération économique par la mobilisation du tissu industriel et agricole et des acteurs professionnels français de la commune, du département ou de la région, dans des programmes de développement socio-économique mettant par exemple en oeuvre le compagnonnage entre PME du nord et du sud, des opérations conjointes, des transferts de technologie, des échanges de savoir faire...

- échanges éducatifs, sociaux et culturels, en particulier par le soutien aux initiatives des organisations de la société civile, comme atout de la compréhension des aspirations des populations et puissant moyen d'intéressement à la coopération internationale.

c) Coopération décentralisée et mobilisation de la société civile

Un des plus grands intérêts de la coopération décentralisée actuelle, c'est qu'on y retrouve judicieusement l'esprit des jumelages fondés sur l'échange humain et professionnel dans l'inspiration d'échanges égalitaires bilatéraux. Largement fondée sur un partenariat avec des structures homologues du sud, qu'elle partage avec l'ensemble de la coopération non gouvernementale, elle ne peut (et n'a pu) se développer réellement qu'avec l'émergence de sociétés civiles organisées, de mouvements de décentralisation, de processus de démocratisation dans les pays du Sud, qu'elle a largement soutenus en ce sens. Le Ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie, Charles Josselin, le rappelait récemment : « *la coopération décentralisée oblige les pays avec lesquels nous collaborons à organiser leur propre structure administrative et politique sur une base décentralisée. Il n'y a pas de coopération décentralisée s'il n'y a pas deux partenaires décentralisés. Ce qui signifie des occasions supplémentaires de former des responsables. Or, nous avons besoin de responsables locaux. La coopération décentralisée, en obligeant à l'émergence de nouveaux responsables locaux, apporte là aussi beaucoup de démocratie. Je ne crois pas qu'il y ait de démocratie consolidée s'il n'y a pas de démocratie locale à la base. La coopération décentralisée, en ayant des liens de terrain proches, permet, mieux que la coopération d'Etat à Etat, de mettre en mouvement la société, de mobiliser les acteurs économiques, syndicaux, sociaux, culturels, éducatifs, associatifs...* ».

La coopération décentralisée a donc très souvent pour moyen d'intervention l'implication de la société civile organisée dont l'échelon public local ou régional favorise la concertation et la mise en réseau sur des programmes précis, sans remettre en cause ni doubler le rôle que jouent les fédérations et coordinations verticales dont ces acteurs se sont dotés. A cet égard, la coopération décentralisée est perçue comme un catalyseur, comme le rappelle le CESR Bretagne sur le sujet (1997) : « *la coopération décentralisée a pour objectif de favoriser les initiatives de tous les groupes socioprofessionnels de tous les acteurs de la société civile... la région, acteur et financeur, pourrait être le lieu de recollement des initiatives, des contacts, des échanges...* ». La Coordination des associations de solidarité internationale de Bretagne (CASI) défend la même position (note du 16 février 1999), pour qui « *l'échelon régional est reconnu comme échelle pertinente pour améliorer la lisibilité et l'efficacité des actions de coopération... C'est pourquoi plusieurs régions françaises soutiennent avec le concours de l'Etat, des structures de coordination* ». Cette imbrication doit d'abord avoir pour objectif d'accroître l'efficacité de chacun dans une politique globale. C'est ce que plaide le CESR de Bretagne : « *les ONG bretonnes disposent de peu de moyens, pratiquent peu le travail en réseaux, sont émiettées. Le fait que la politique régionale de coopération décentralisée s'appuie sur elles, pour mieux les associer et les intégrer à un processus plus large, ne peut que renforcer l'impact de leurs actions* ».

Mais l'imbrication, le partenariat sont aussi porteurs de complexité et peuvent entraîner le risque de l'instrumentalisation d'acteurs « exécutants » d'une politique décidée en dehors d'eux. D'où la nécessité d'un dialogue permanent, construit et rigoureux. C'est pourquoi a été ressenti, dans beaucoup de régions, le besoin de créer des structures d'appui et de dialogue, pour consolider une coopération foisonnante, qui a tout à gagner à trouver des synergies et éviter des dispersions. Ainsi, des assises régionales de la coopération décentralisée ont eu lieu, et parfois se tiennent désormais régulièrement.

Quant aux structures mises en place, elles sont nombreuses : 1'lle de France s'est dotée d'une commission régionale de la coopération décentralisée, composée de représentants des collectivités territoriales, des ONG, des entreprises, des organismes consulaires... etc. et travaille en synergie avec d'autres partenaires régionaux, tel le Comité régional pour l'exportation. Dans la région Rhône/Alpes fonctionne une commission analogue. En Basse-Normandie, c'est une structure de concertation entre collectivités locales et ONG, baptisée « horizons solidaires » qui a été créée. Dans d'autres régions, on a créé des Instituts régionaux de coopération au développement (Alsace, Champagne-Ardennes, Nord Pas de Calais...) et autres centres de ressources et organes de coordination (comme en Franche-Comté et en Bourgogne) qui visent notamment à la mutualisation des participations financières des collectivités territoriales. Il est à noter que beaucoup de ces centres ont été créés sur l'incitation des CESR. Tel est notamment le cas de l'association bourguignonne pour la coordination de la coopération internationale, fondée en 1999, dans la foulée du CESR et d'assises régionales de la coopération décentralisée. Le programme Resacoop est une autre initiative originale lancée en 1994 par Rhône-Alpes, en partenariat avec l'Etat et deux centres techniques : Centre international d'études pour le développement local (CIEDEL) et le Réseau des ONG européennes agroalimentaires et de développement (RONGEAD). C'est un véritable outil de promotion de la coopération décentralisée de la région, centre d'échanges, recherche de financements, formation...

Nous avons insisté sur le niveau régional, considéré par beaucoup comme le plus pertinent de la concertation/coordination. Cependant, un certain nombre de Conseils généraux se sont dotés d'organes analogues et les communes de commissions extra-municipales, ou ont créé des formules associatives *ad hoc*. L'essentiel pour tous les responsables de la coopération décentralisée, c'est que, quelle que soit la nature des démarches des collectivités locales, « *de la collectivité simple bailleur de fonds, via des ONG, à celle qui associe ou implique tant la société civile que les autres institutions de son territoire, en passant par la stricte coopération institutionnelle dans le cadre d'une contractualisation limitée dans le temps ou au contraire volontairement inscrite dans la durée* » (rapport Hamon précité) soient assurées les liaisons, concertations et coordinations entre les acteurs publics des différents niveaux communal, départemental et régional, et avec les acteurs privés du territoire correspondant, dans une démarche où les collectivités jouent pleinement leur responsabilité de composante des pouvoirs publics, sans confusion avec les responsabilités relevant de l'initiative privée.

d) Etat et coopération décentralisée

S'il y eut, peut-être, une certaine méfiance au début de la part de l'Etat, face à une coopération qu'il ne maîtrisait pas, cet état d'esprit est en tout cas aujourd'hui largement révolu. La conception à l'honneur est plutôt que la mobilisation des collectivités territoriales, des entreprises, des ONG et autres acteurs de la société civile, disposant d'un ancrage local, mais aussi de compétences et de savoir-faire spécifiques, constituent une valeur ajoutée irremplaçable pour l'action internationale de la France, une action internationale dont la diversité constituerait ainsi un des principaux atouts devant les exigences d'adaptation à des situations complexes. Le département de l'Hérault résume assez bien l'état d'esprit actuel (note de la Direction des relations internationales et de la coopération décentralisée sur les relations internationales et les actions de coopération du département-2000) : « *La coopération décentralisée, loin de nuire à l'autorité de l'Etat, complète et renforce son action, notamment comme outil de promotion et de valorisation des ressources du pays* ». D'ailleurs, Charles Josselin déclarait encore, le 11 février 1999, que la coopération décentralisée est une priorité de l'action du Gouvernement. Cette volonté de l'Etat s'est au fil des années traduite par l'installation de dispositifs assurant les relations : Mission de coopération non gouvernementale et Bureau commun de coopération décentralisée, désignation d'un Préfet délégué à l'action extérieure des collectivités locales; un « *Monsieur Coopération décentralisée* » auprès de chaque SGAR, prise en compte de la coopération décentralisée dans les Missions de coopération des Ambassades... La Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD), créée en 1994 dans le prolongement de la loi de 1992 regroupe 32 personnalités dont 16 représentants des collectivités territoriales. Elle doit, de par la mission que lui a confiée la loi, « *établir et tenir à jour un état de la coopération décentralisée* » et peut également « *formuler toute proposition* » tendant à renforcer celle-ci. Son Secrétariat est assuré par un Délégué national à l'action extérieure des Collectivités Territoriales. Ce délégué a un rôle de liaison avec les Ambassadeurs, les Préfets, les Collectivités territoriales et de coordination de l'ensemble des Services de l'Etat en la matière.

En outre, le Haut Conseil de la Coopération Internationale, installé en 1999, doit jouer un rôle central dans la politique de concertation entre l'Etat et l'ensemble de la coopération non gouvernementale.

Pour assurer la nécessaire cohérence entre coopération nationale et coopération décentralisée, tout en évitant les risques d'instrumentalisation, des politiques de labellisation et de partenariat sont réclamées et certaines mises en place, dans le cadre des contrats de plan Etat-Région d'abord (les contrats de plan 2000-2006 font explicitement mention de la coopération décentralisée) et pour tous les projets de coopération décentralisée cofinancés par l'Etat. De son côté, via la DGCID, l'Etat a établi des « directives » qui établissent ses priorités en matière de cofinancement d'actions de coopération décentralisée : développement local, coopération institutionnelle, compagnonnage industriel... Elles éclairent les choix et permettent une meilleure transparence. Cependant, le rapport P. Hamon de 1998, précité, insiste sur le fait que l'information reste insuffisante, tant verticalement (Union européenne, Etat, collectivités locales, ONG, associations...) qu'horizontalement (Ministères, Services d'un même

Ministère, Services centraux et Missions ou Ambassades à l'étranger, collectivités, parfois d'un même territoire, collectivités et acteurs de terrain...). Toutefois, la réforme du dispositif français de coopération, et notamment la nouvelle organisation du Ministère des Affaires étrangères, entreprise depuis le ler janvier 1999, devrait apporter un certain nombre d'améliorations, car « *elle a pour ambition de :*

- *donner une plus grande place à l'information stratégique et à l'évaluation ;*
- *mieux valoriser la pensée française du développement qui a perdu de l'importance au fil des années ;*
- *resserrer le dispositif de la coopération pour une meilleure communication entre l'administration et les divers acteurs. En outre, la participation des collectivités territoriales aux Commissions mixtes pourrait être renforcée, en l'articulant avec les « groupes pays » de Cités Unies France* ».

e) Atouts et difficultés de la coopération décentralisée

Cette coopération « *de société à société* » a pour elle de nombreux atouts, que ses promoteurs ne manquent pas de mettre en valeur.

« *La coopération décentralisée contribue à mieux cerner les besoins des populations locales... Les projets venant de la base s'y réalisent mieux... Elle permet la participation de larges couches de la population et d'un éventail plus étendu d'acteurs du développement. En dépassant les relations inter-étatiques, elle favorise une meilleure mise en contact des populations et de leurs représentants locaux* »[1]. C'est une coopération « *réellement au service d'un développement maîtrisé par les gens des pays concernés, responsabilisante et porteuse d'autonomie* »[2].

C'est aussi une coopération humaine : « *dans une société où tout devient plus technique, où le partage des tâches s'étend à tous les domaines, nous sommes de plus en plus sollicités pour entrer dans ce cloisonnement et cette spécialisation. Nous estimons bien entendu que les techniciens, les spécialistes sont indispensables, mais une démarche qui s'enracine dans la vie des populations, qui fait d'elles des acteurs... nous permet de marcher longtemps dans le bon sens et avec du bon sens... Les meilleurs experts ne sont-ils pas les habitants eux-mêmes, pour peu que l'on développe la démocratie participative en complémentarité de la démocratie élective ?* »[3]. Un programme comme Volontariat Rhône -Alpes, créé par la Région en 1999 sur le modèle du service volontaire européen, et qui permet à des jeunes de la région de mener une action d'intérêt général auprès des régions étrangères liées par accord de coopération, illustre bien cette argumentation.

La coopération décentralisée est enfin une coopération où le bailleur de fonds peut plus facilement lire les résultats de son action, voire en tirer un

---

1 Source : Rapport Vitel du CESR Ile de France.
2 Source : André Pineau, Président de l'association niortaise pour le jumelage et la coopération avec Atakpamé.
3 Source : André Pineau, Président de l'association niortaise pour le jumelage et la coopération avec Atakpamé.

bénéfice immédiat : tel est d'ailleurs, pour de nombreuses collectivités qui se lancent dans la coopération décentralisée, un des objectifs affichés : « *Il n'y a pas lieu d'opposer une coopération désintéressée et de solidarité internationale à une coopération utile et rentable. La coopération doit être un vecteur de développement des deux partenaires, soit en favorisant des échanges directs avec d'autres pays développés, soit en favorisant des échanges de savoir-faire contre une ouverture de marché avec les PVD. L'ouverture vers l'extérieur est créatrice d'opportunités. C'est aussi un enjeu image qui permet de valoriser les potentialités... vers l'extérieur et de positionner son savoir-faire à l'international* »[1]. Hubert Prévot, responsable de SUD, coordination d'OSI, y insiste: « *Il n'y a de véritable développement que si, au-delà de l'aide publique... il y a des investissements privés, des entrepreneurs du pays, mais surtout venant de l'extérieur. Un pays qui ne reçoit pas d'investîssements privés... ne décollera pas. Il doit donc y avoir une étroite relation entre ce qu'attendent les investisseurs et ce que nous réalisons* »[2]. Les opérations de compagnonnage industriel dans lesquels se lancent les collectivités et les entreprises qui sont sur leur territoire s'inscrivent clairement dans cette perspective.

Cela étant, si l'enthousiasme et la mobilisation doivent exister, et existent bel et bien au Nord, ils doivent aussi exister au sud: la coopération décentralisée n'est efficace que s'il y a implication et intérêt véritables des partenaires du Sud. D'où, d'une part, l'intérêt des programmes qui visent à accompagner les processus de décentralisation et de développement du savoir-faire administratif local ou régional sans risque de remettre en cause la stabilité et le fonctionnement parfois fragiles des structures étatiques de certains pays en développement s'ouvrant à la démocratie ; d'où, d'autre part, un écueil majeur à éviter : celui de se contenter de transposer des modèles sans chercher à vérifier s'ils sont réellement en phase avec la société locale. Le respect de ces exigences passe sans doute par une certaine professionnalisation et par une clarification des objectifs et des moyens car, malgré de belles et nombreuses réalisations, peuvent toujours exister *« la légèreté des programmes, des risques de saupoudrage, l'illusionnisme des effets d'annonce, et la recherche de légitimité, qui confine parfois au désir de rayonnement, au détriment de la coopération effective »*[3]. Ce même auteur poursuit : il convient aussi de se rappeler que « *ni l'enthousiasme du néophyte en coopération, ni le professionnalisme des Villes françaises en matière d'ingéniérie urbaine ne peuvent suffire à parer aux risques de dérive des projets. Comme toutes les autres politiques publiques de coopération au développement, la coopération décentralisée est confrontée à des interférences multiples (décalage culturel, enjeux politiques et sociaux autochtones, pesanteurs institutionnelles, limites technico-économiques) qui sont autant de perturbations à attendre sur la trajectoire d'un projet de coopération, et autant d'effets pervers potentiels qui militent pour une rationalisation plus efficace* ».

Les rencontres nationales de la coopération décentralisée de 1999 mettaient également en garde contre un certain nombre de risques, entre autres ceux de :

---

[1] Source : Rapport Vitel du CESR Ile de France.

[2] Hubert Prévot, Président de la Confédération permanente des Coordinations associatives au cours de son audition devant la section des Relations extérieures le 18 janvier 2000.

[3] Franck Petiteville – « la coopération décentralisée » – 1996.

- créer une concurrence entre collectivités territoriales du sud pour trouver des partenaires au Nord ;
- confondre développement local et développement communal, le premier, à privilégier, visant d'abord les acteurs, le second, les infrastructures ;
- confondre décentralisation et démocratie locale; la coopération décentralisée ne peut servir à entretenir des « tyranneaux locaux » ;
- fragmenter et atomiser des actions peu coordonnées entre elles et avec les orientations générales fixées aux niveaux étatique et international.

f) Une coopération qui poursuit sa structuration et sa consolidation

La recherche d'une certaine continuité des engagements constitue, dans cette perspective, une première démarche intéressante. Engagements budgétaires d'abord : la région Bretagne, par exemple, consacre ainsi chaque année 1/1000 de son budget aux opérations de coopération décentralisée, dans le cadre d'une politique dont les axes ont été arrêtés : soutien aux ONG et aux collectivités territoriales de la région, actions dans les domaines de la santé, de la formation, de l'agriculture et de la pêche, essentiellement vers les pays francophones. La Ville d'Angers fait de même qui, dans le cadre de son jumelage avec Bamako, a décidé depuis 1985 de consacrer 0,5 % de son budget d'investissement à des travaux d'aménagement, d'assainissement et de voirie au bénéfice de Bamako. Engagements institutionnels ensuite: la même ville d'Angers a mis au service de son jumelage des outils institutionnels : un Office de coopération internationale, une maison du partenariat à Bamako. Il existe heureusement de très nombreux autres exemples de ce type. D'une façon plus générale, les efforts de structuration que beaucoup de communes, de départements et de régions ont accomplis pour mieux asseoir et pérenniser leurs relations internationales et leur coopération décentralisée sont à saluer.

Un autre rôle très important dans cet effort de rationalisation de la coopération décentralisée est celui de ses réseaux d'appui. Ils sont nombreux et divers, et la présentation ci-après n'est pas exhaustive.

La Fédération Mondiale des Villes jumelées avait créé Cités-Unies développement en 1989, véritable agence d'exécution de la politique de coopération décentralisée, qui favorisait les partenariats, aidait à la recherche de cofinancements, orientait son activité vers l'appui aux politiques locales de développement, soutenait les processus de décentralisation et d'autonomie municipale. Au niveau national, Cités-Unies France a joué un rôle central dans la coopération décentralisée française : elle a organisé la concertation entre collectivités et participé à la mise en oeuvre d'une centaine de projets par an. L'association des Présidents des Conseils généraux, qui a mis en place une Commission de coopération décentralisée, favorise les échanges entre élus mais aussi entre professionnels. Les actions de l'association internationale des maires francophones, opérateur de la francophonie institutionnelle, de l'association des maires de France, ou encore de l'association française des Communes et régions d'Europe, de l'Union internationale des villes et pouvoirs locaux et de l'Union Nationale des acteurs du développement local sont, entre autres, à citer.

Mentionnons aussi le Centre National de la Fonction Publique territoriale qui organise stages et sessions de formation à la coopération décentralisée pour les personnels concernés des Collectivités territoriales.

Il existe aussi des réseaux plus techniques. Souvent composés des différents acteurs, publics et privés, compétents sur un secteur donné, ils fournissent un appui technique aux collectivités qui le demandent, en validant par exemple des projets que les collectivités souhaitent soutenir. Le secteur de l'eau en fournit des exemples significatifs : le Programme Solidarité Eau apporte ainsi son expertise aux collectivités locales qui ont des projets de coopération décentralisée en la matière, allant jusqu'à sélectionner et valider les projets qu'elles désirent cofinancer. Ainsi, par exemple, le Syndicat des Eaux de 1'lle de France (144 communes adhérentes) ne cofinance que des projets qui ont été validés et sélectionnés par Solidarité Eau. D'autres organismes du secteur de l'eau proposent leurs services : l'Office international de l'eau, qui réunit les organismes privés et publics du secteur de l'eau en France, comporte une direction de la coopération internationale pour mener des actions de coopération en liaison avec les collectivités territoriales. Les agences de l'eau font parfois de même: expertises, soutien aux Collectivités locales...

En matière de logement des expériences similaires ont lieu: le Programme Solidarité Habitat, initié en 1998 par le Ministère des Affaires étrangères, labellise et encadre des projets de coopération décentralisée, et en assure le suivi opérationnel. De nombreux organismes professionnels participent également, sous la maîtrise d'oeuvre des collectivités, à des programmes de coopération décentralisée : Pact-Arim et le Club HLM international construisent ainsi des logements, en particulier au Maghreb, et l'association des ingénieurs des Villes de France met des personnels à disposition.

Encadré 12 : Place des DOM-TOM

Il importe de souligner les spécificités et la place particulière que peuvent prendre les DOM-TOM dans la coopération décentralisée de par leur position géographique, leur histoire, leur situation économique et sociale, leur patrimoine et leur voisinage culturel, ils constituent des acteurs originaux de la coopération décentralisée qui mériteraient d'être mieux consultés, écoutés et mis en valeur. Pleinement présents dans la zone aidée (les Caraïbes pour la Guadeloupe et la Martinique, l'Océan Indien pour la Réunion, l'Amérique Latine pour la Guyane... etc...) la coopération décentralisée peut être pour eux autant un moyen de développement économique qu'un partenariat judicieux avec leurs voisins. En outre, les DOM permettent l'expérimentation et la mise en valeur de techniques et de pratiques qui peuvent donner lieu à extension dans les pays en voie de développement. A titre d'exemples, citons ces programmes conduits par EDF : maîtrise de l'énergie avec développement de lampe faible consommation, de stockage de froid ; production d'électricité à partir de bagasse ; conception des réseaux pour résister aux cyclones ; éoliennes de petite taille ; photovoltaïque pour population dispersée ; utilisation de la géothermie. Enfin, pour une large part, même s'il mérite d'être parfois réactualisé, les propositions de l'avis présenté par Jean Crusol et voté par le Conseil économique et social le 29 mai 1991, restent tout à fait pertinentes.

Pour accompagner leurs propres efforts de rationalisation les acteurs de la coopération décentralisée attendent de l'Etat, avec un affinement de la législation visant à conforter leurs compétences, l'allègement des procédures administratives et des délais, une meilleure prise en compte par les Ministères, services déconcentrés et instruments spécialisés, des implantations de la coopération décentralisée dans les pays où ils sont amenés à agir, ainsi que de la présence des Français établis dans ces pays... Ils souhaitent aussi une meilleure compatibilité de leurs interventions avec les politiques d'aménagement du territoire et de développement humain des pays partenaires et surtout une coordination accrue entre l'ensemble des acteurs publics et français impliqués dans une même aire géographique. En faisant leur cette affirmation en forme de pari de Charles Josselin : « *Réussir à mieux articuler le public et le privé, le local et le national, le non gouvernemental et le gouvernemental, le bilatéral et le multilatéral* ».

2.3. La coopération non gouvernementale

Au cours de son audition au Conseil économique et social, M. Faure, Président du CAD de l'OCDE, indiquait[1] : « Je vois bien que les pays qui sont en mesure d'associer leur secteur privé dans des visions plus larges et dynamiques sont aujourd'hui ceux qui progressent sur le front de l'aide au développement, en l'alliant mieux à l'évolution des flux privés ».

De son côté, dans son avis au gouvernement préalable au débat parlementaire du printemps 2000, le Haut Conseil de la Coopération Internationale, présidé par Jean-Louis Bianco, préconisait une meilleure association des organisations non gouvernementales et des sociétés civiles des pays en développement à la politique de coopération de la France. L'ensemble des secteurs de la société civile organisée française sont parfaitement conscients des responsabilités qu'ils assument et peuvent développer dans leur relation partenariale avec leurs homologues des pays du Sud. Ils ont en commun avec les acteurs de la coopération décentralisée bien des atouts liés à leur enracinement dans la vie économique et sociale comme à leurs compétences sectorielles et

[1] Audition devant la section des Relations extérieures le 7 mars 2000.

professionnelles, de même qu'à leur aptitude à valoriser la responsabilité de la population locale sur son propre développement, et leur apport incontestable à la défense et la promotion de la francophonie.

« *Le plus que nous pouvons apporter*, disait Etienne Pflimlin, Président Directeur Général du Crédit Mutuel, *c'est de donner à des populations, souvent dans un état de précarité, non seulement une vision d'avenir, mais une vision de la façon propre dont ils peuvent assurer leur avenir en faisant des projets et pas simplement en attendant une aide extérieure, qu'elle soit alimentaire, financière, solidaire… etc… Ce peut être une des clés du développement* »[1].

Cette intervention, de plus en plus importante, concerne aussi bien le monde associatif des ONG, que l'entreprise privée ou publique, les organisations syndicales, les associations professionnelles et patronales, les agriculteurs, les artisans, les professions libérales, l'économie sociale coopérative et mutualiste… La vocation et la composition du Conseil économique et social l'amènent tout naturellement à être particulièrement attentif à cet aspect de la coopération française au développement. Les gouvernements successifs se sont d'ailleurs déclarés favorables à une meilleure prise en compte, non seulement de la coopération décentralisée, mais aussi de la coopération non gouvernementale d'initiative privée. Il semble que des efforts soient encore à accomplir puisque le CAD de l'OCDE, en mars dernier, relevait que le rôle des organisations non gouvernementales dans la gestion de l'aide française est plus faible que chez la plupart des autres membres du CAD. Il a encouragé la France à les associer davantage, ce qui aura « *un effet bénéfique dans l'implication de la société civile* ». A la condition qu'il ne s'agisse pas de substituer l'une à un désengagement partiel de la politique publique de l'Etat, mais bien de construire à partir de leurs complémentarités une stratégie intégrée du développement. Le présent chapitre vise à en présenter les acteurs, dont les actions seront analysées plus en détail, au niveau de chaque politique, dans la seconde partie du rapport.

a) Les entreprises

Le scénario du développement durable qui sert de fondement à la politique nationale et se trouve au centre des propositions françaises dans les enceintes nationales est le suivant :

« *L'ouverture politique des dernières années et l'assainissement des politiques économiques dans les pays relevant de la solidarité font apparaître le scénario suivant comme une voie possible, sinon la plus probable, à la hauteur des défis auxquels les place la mondialisation. Ce scénario est celui du dév*eloppement *graduel des échanges régionaux, préalable à l'insertion plus poussée dans l'économie mondiale. Il repose sur l'hypothèse que les pressions poussant vers la marginalisation susciteront de la part des gouvernants des réactions positives et conduiront les pays à travailler, en poursuivant leurs réformes, au renforcement d'une croissance plus endogène et moins dépendante des apports extérieurs* ». Ce scénario d'entrée graduelle dans le cercle « vertueux » du développement suppose une stratégie de base qui, aux côtés des compétences de l'Etat, prévoit que la croissance soit portée essentiellement par le secteur privé.

---

[1] Audition devant la section des Relations extérieures le 1er février 2000.

M. Olivier Giscard d'Estaing y faisait écho lors de son audition au Conseil économique et social : « *Ce sont les investissements privés qui sont la réponse au développement économique du monde, car qui, sinon les entreprises, crée des emplois et les richesses, que ce soient les entreprises agricoles, industrielles, de services, des petites ou grandes entreprises ?* »[1]. C'est ce qu'affirme également M. Michel Roussin, ancien Ministre de la coopération, Président du Comité Afrique au MEDEF, membre du Conseil économique et social : « *l'action en faveur d'un essor de l'initiative privée doit être placée au coeur de la stratégie de coopération... si l'on veut accroître dans les pays du sud les richesses produites, assurer une meilleure redistribution de celles-ci et créer des emplois... Il faut donner au secteur privé africain les moyens de se développer et encourager le secteur privé européen à prendre le chemin de l'Afrique... Le secteur privé a besoin d'un bon environnement pour développer des partenariats. Les bailleurs de fond ont un rôle fondamental pour financer des programmes améliorant l'environnement des affaires ou pour favoriser la transmission d'informations, la mise en place de programmes de formation au profit des cadres africains...* » Ces propos tenus à propos de l'Afrique, compte tenu des responsabilités de M. Roussin, gardent évidemment toute leur valeur appliquée à d'autres régions du monde. Par ailleurs, souligne le mémorandum de la France au CAD de l'OCDE : « *Les projets de coopération internationale sont aussi un moyen de mobiliser les salariés et de créer une dynamique positive au sein de l'entreprise. Les clubs CODEV créés par des salariés sont actifs, par exemple au sein d'EDF. La législation elle-même encourage l'engagement des salariés pour la solidarité internationale, en leur permettant de prendre un congé de solidarité de six mois*. »

Pour le MEDEF, dans le cadre de baisse qu'a connu sur plusieurs années consécutives l'aide publique au développement, il convient plus que jamais de décider d'actions prioritaires, en évitant le saupoudrage. Ces actions doivent être avant tout économiques et tournées vers l'entreprise, moteur du développement. Elles sont d'autant plus urgentes qu'un certain nombre de pays, notamment en Afrique de l'Ouest et en Afrique australe, connaissent une reprise d'activité significative, acquis notamment des politiques de restructuration engagées il y a quelques années, et que cet acquis doit être rapidement exploité pour permettre l'émergence de secteurs d'activité compétitifs.

[1] Audition devant la section des Relations extérieures le 7 décembre 1999.

Les entreprises françaises y apportent un concours irremplaçable, du fait de leurs relations et implantations existantes, en Asie, en Amérique Latine, dans les pays méditerranéens et en Afrique (on pourra se reporter notamment aux rapports et avis adoptés récemment par le Conseil économique et social qui présentent de manière détaillée l'investissement et l'intervention des entreprises privées et publiques dans les PVD concernés)[1].

Il faut sortir de la seule logique des transferts d'Etat à Etat que constitue l'aide programmable. Il s'agit en effet de réunir les conditions et de promouvoir les instruments d'appui qui permettront de créer à terme des pôles de croissance basés sur des initiatives privées locales. Cela passe d'abord par le développement d'une culture de l'entreprise, et du risque maîtrisé, sans laquelle rien de durable ne pourra se faire.

Cette participation active du secteur entrepreneurial dans le développement pourrait être démultipliée et renforcée. C'est ce que fait le MEDEF, en Afrique notamment, souvent victime d'un déficit d'image, où ses missions ont permis en trois ans à 430 entreprises françaises de mieux comprendre le contexte et le marché africain, de trouver des partenaires africains et d'être encouragées à y investir. On a vu aussi que la coopération décentralisée était un vecteur susceptible d'encourager la coopération entre entreprises, notamment par le « compagnonnage industriel » qui offre en particulier l'occasion d'un dialogue de profession à profession. La coopération industrielle dans le cadre de la coopération décentralisée a d'ailleurs sa structure d'appui: le réseau « *Entreprise et développement* ». Fondé en 1991, il s'agit d'un réseau d'initiatives décentralisées pour le partenariat industriel Nord-Sud. Ses membres sont des agences de développement des collectivités locales, des instituts régionaux de coopération, des organismes consulaires, des associations d'entreprises... etc. Il joue un rôle important pour le rapprochement des PME françaises et de leurs homologues des pays en développement. Plusieurs autres réseaux s'inscrivent dans des démarches parallèles ou complémentaires. Citons ainsi l'Assemblée permanente des Chambres Consulaires franco-africaines qui aide au démarrage de partenariats d'entreprises ou de compagnonnage d'entreprises du sud par des entreprises du nord, ou encore l'Institut pour le mécénat humanitaire qui regroupe environ 80 grandes entreprises et sponsorise des actions de développement, ainsi que « *Afrique Initiatives* » qui rassemble entreprises, banques, ONG, organisations professionnelles... etc. pour concevoir et réaliser en Afrique des projets de développement, visant à la fois la rentabilité commerciale et la satisfaction des besoins du plus grand nombre. Sa cible prioritaire, ce sont les six cents millions d'Africains (sur sept cent cinquante) qui vivent en économie populaire (l'informel salubre), pour permettre à l'Afrique

---

[1] « Les relations entre l'Union européenne et les pays méditerranéens : quel rôle pour la France ? », rapport présenté par M. François Périgot - JO Avis et rapport du Conseil économique et social n°7 du 22 avril 1998.

« Les nouvelles économies émergentes d'Asie : un rôle pour la France ? », rapport présenté par M. Eric Hintermann – JO Avis et rapport du Conseil économique et social n°18 du 4 novembre 1998.

« Prospectives pour un développement durable : quelle politique de coopération avec les pays de l'Union économique et monétaire Ouest-Africaine », rapport présenté par Mme Janine Cayet – JO Avis et rapport n°10 du 16 juin 1999.

pauvre « *de créer ses propres richesses, donc ses propres entreprises, pour ne plus dépendre... en favorisant l'émergence de l'offre au sein de l'économie africaine* », en faisant le pari économique que : « *même en économie populaire, il existe un pouvoir d'achat capable de se mobiliser, pourvu qu'on lui offre des produits ou des services répondant à ses besoins, à ses habitudes et à son niveau de revenu* ». Afrique Initiatives où se retrouvent autour du Président M.Rocard des responsables comme Vincent Bolloré, Jean-Marie Messier (Vivendi) ou François Ailleret (EDF), part du principe que « *si le reste de l'Afrique ne se développe pas, les perspectives de croissance offertes aux activités déjà engagées seront compromises* ». Les entreprises françaises auraient intérêt à soutenir le micro-développement. C'est ce que Michel Roussin confirme : « *C'est précisément l'orientation que prennent les entreprises françaises implantées en Afrique. Sur ce continent, la solution des problèmes de chômage, de pauvreté, de santé, d'éducation et de formation repose essentiellement sur le développement économique et l'initiative privée. Dans ce cadre, il faut privilégier l'activité des PME, favoriser le transfert de technologie, encourager l'épargne locale, soutenir les projets réalistes auxquels nous pouvons associer nos entreprises en partenariat avec les entreprises locales* ».

Pour le MEDEF, plusieurs axes doivent être suivis simultanément :

- **Créer un cadre institutionnel favorable à la prise de risque** entrepreneuriale dans les PVD (notamment les Etats ACP pour lesquels il est intervenu en ce sens dans la phase de préparation du nouvel accord UE / ACP) par:
  - la consultation systématique du secteur privé dans une conception de co-élaboration des programmes ;
  - un développement des partenariats (appui aux projets plutôt qu'aux structures) ;
  - un renforcement des administrations publiques nationales visant l'amélioration du fonctionnement de l'appareil judiciaire, des législations commerciales, de la protection des investissements, et la mise en place d'un cadre juridique et fiscal stable ;
  - un renforcement des entités régionales : étendre et accélérer l'harmonisation des réglementations par blocs régionaux afin de parvenir à une taille suffisante des marchés ;
  - un renforcement du secteur financier, l'objectif étant d'inciter l'épargne locale à être réinvestie dans l'économie du pays et de renforcer l'essor du capital risque dirigé vers les micro-entreprises ;
  - des mesures visant à favoriser l'épanouissement de l'économie « informelle » tout en mettant simultanément en place les instruments permettant d'intégrer progressivement dans l'économie "formelle" ses initiatives ;
  - un renforcement des organisations professionnelles, que soutiennent également les Chambres de Commerce et d'Industrie, et qui pourraient servir de relais pour l'intégration du secteur informel, faciliter les partenariats entre entreprises européennes et celles des PVD, participer à la mise en place d'un véritable dialogue social et

contribuer à crédibiliser le secteur privé comme partenaire incontournable du développement ;

- des programmes de formation des ressources humaines plus adaptés d'une part au monde de l'entreprise, seule source de création d'emplois durables et solvables, et d'autre part aux besoins de l'économie locale et non pas uniquement orientés vers la formation des élites. *« Plus et mieux de formation professionnelle* » : c'est un sujet primordial, car elle est indispensable pour développer sur place des activités avec un minimum de valeur ajoutée. Les entreprises sont demandeuses et prêtes à contribuer financièrement à de bons projets. Mais il faut accepter de demander aux entreprises qui travaillent ou ont des projets sur le terrain de quoi elles ont besoin en la matière. C'est le meilleur moyen de les rendre efficaces. C'est en outre par une population formée que les notions de préservation de l'environnement ont des chances d'être entendues. Une population non formée ne sera jamais réceptive à ce qu'elle croit ne pas être son intérêt immédiat. C'est pourquoi le MEDEF y travaille, par exemple dans la filière bois,et peut aider à proposer des projets dans les PVD avec les entreprises. Il estime que, sur les 500 MF de budget annuel du MAE pour les boursiers étrangers, 10 % devraient être consacrés aux programmes de formation professionnelle avec les entreprises : « *c'est de l'emploi assuré dans ces pays, des créations d'entreprises possibles, des commandes de matériels français à terme puisque les techniciens auront été formés sur du matériel le plus souvent français et avec des techniques françaises...* ».

- **Promouvoir le secteur concurrentiel, condition pour réussir le développement**

Il est démontré qu'un pays pour se développer, doit disposer d'un secteur concurrentiel actif favorisant l'essor de l'esprit d'entreprise. Il faut donc renforcer l'action contre le nombre important d'entraves qui s'y opposent, psychologiques, politiques, juridiques, judiciaires, fiscales, commerciales... Pour ce faire, il est suggéré d'introduire dans la nécessaire conditionnalité de l'aide au développement la promotion de l'entreprise privée (allocation d'une part de l'aide aux projets et au développement d'entreprises et aux organismes représentatifs des entreprises, cogestion public/privé des fonds et, à tout le moins, participation active du secteur privé à la définition et au suivi des programmes de développement). L'aide aux organisations professionnelles locales citées plus haut y participe indirectement et à long terme, car les entreprises locales, représentées dans des organisations professionnelles structurées et donc reconnues, plus fortes, ont plus de moyens pour être une force de proposition vis à vis des politiques nationales et régionales. Ces structures sont un bon vecteur de diffusion de l'esprit d'entreprise et un appui à leur développement. Elles peuvent veiller à ce que les Etats légifèrent dans le sens d'un réel encouragement au développement de l'entreprise. Ces orientations devraient par ailleurs avoir effet sur l'impérieuse nécessité d'attirer des ressources externes (capitaux, technologies, ressources humaines) pour consolider la croissance engagée.

Il faut en outre un système efficace de garantie des financements. Pour créer une entreprise, il faut des financements au démarrage (et donc des fonds de capital-risque adaptés à de petits projets) et la possibilité d'échouer (donc un système de garantie adapté pour le prêteur). En effet, aucune banque, du fait des ratios prudentiels auxquels elles sont soumises, ne peut accepter de prêter à des taux intéressants pour des projets d'investissements dans des pays considérés eux-mêmes à risques, a fortiori pour des petits projets. Ainsi que M. Antoine Pouillieute, Directeur Général de l'Agence Française de Développement, le reconnaissait lui-même, le MEDEF estime qu'il faudrait créer des fonds de garantie adaptés pour des investissements jugés trop risqués par les banques, et de montants relativement peu élevés, car les systèmes existants, notamment au niveau européen, sont jugés trop limitatifs en termes de types et de montants de projets.

Enfin, il faut préparer les pouvoirs publics de nos pays partenaires du sud à affronter la compétition mondiale, tout en considérant que cette ouverture doit se faire progressivement ce qui suppose des mesures discriminatoires dans les périodes de transition, mais l'introduction dans les échanges commerciaux du principe de réciprocité pour les économies les plus développées dès que cela est possible. Ces facilités de financement doivent être d'un accès simple, pour les petits comme pour les grands projets. En outre, il est impératif que soient renforcés transparence et contrôle dans l'utilisation des aides.

Le choix des priorités stratégiques des pouvoirs publics français, comme au niveau européen et au niveau international, tient bien compte des préoccupations ainsi affirmées. Les travaux de la Direction Générale de la coopération internationale et du développement (janvier 1999-mars 2000) l'indiquent : « *Dans un contexte où les Etats recentrent leur action sur les domaines de souveraineté, la politique de coopération a fait de l'appui au développement du secteur privé une de ses priorités. L'amélioration de l'environnement de l'activité productive et des affaires est privilégiée avec le programme OHADA (harmonisation du droit des sociétés) et la création du site IZF (investir en zone Franc). Les grandes sociétés ayant plus facilement accès aux sources de financement et aux services nécessaires à leur évolution, ce sont les petites et moyennes entreprises qui constituent la population-cible des actions de coopération. Les actions de conseil, de formation et les appuis aux initiatives de micro-crédits sont particulièrement favorisés* ». Le groupe de l'Agence Française de développement, et notamment sa filiale secteur privé Proparco, apporte des appuis diversifiés aux entreprises, en complément ou aux côtés des banques locales, notamment en matière d'incitation en amont de l'investissement, de prêts directs ou indirects, de garanties d'emprunts. Son action est appréciée. Cependant compte tenu de la nécessité d'une meilleure concentration de moyens et de ressources, le MEDEF et également les CCI souhaitent la création d'une agence européenne. En outre, les entreprises regrettent, devant la multiplication des intervenants, une insuffisante coordination sur place du système d'appui national aux entreprises : MAE, DREE, AFD, PROPARCO... Le rôle des Postes d'expansion économique pourrait être valorisé. Mais aussi l'insuffisante coordination des structures françaises avec les structures européennes ou de Bretton Woods (et dont nous sommes contributeurs pour le FED ou actionnaires pour la BM et la SFI) qui

présentent pour les entreprises des sources de financement et d'information importantes. Et ce, d'autant plus que ces Organisations accentuent leurs interventions de partenariat avec les entreprises. C'est le cas, par exemple, de la Banque Mondiale qui, avec le concept de cadre de développement intégré, encourage systématiquement la création de partenariats, avec de grands programmes tels, par exemple « *Business Partners for dévelopment* » (BPD). Ainsi, M.Roussin peut confirmer : « *du côté des pouvoirs publics français, européens, comme du côté des bailleurs de fonds internationaux, le rôle majeur du secteur privé dans le développement est devenu une conviction forte. Son dynamisme est un processus incontournable pour créer des richesses et de l'emploi. De surcroît, les efforts consentis par les populations et les gouvernements des PVD pour répondre aux exigences des plans de restructuration et de réajustement seraient vains s'ils n'étaient pas relayés par l'initiative privée, c'est-à-dire l'investissement* ».

Parallèlement, on a vu que la liaison entre coopération décentralisée et entreprises est un sérieux atout pour l'efficacité de l'intervention française. On notera aussi, nous le verrons plus loin plus en détail, que la coordination Entreprises/ONG se développe ; des expériences qui se multiplient montrent qu'elle peut être aussi un vecteur de l'amplification et de la pérennisation de l'engagement de notre pays.

b) Les organisations syndicales

- **Affirmer la nécessité d'une politique de coopération syndicale au développement**

Le progrès des pays en voie de développement suppose une vision de long terme ambitieuse et porteuse de contenus forts pour un réel développement durable, ce qui demande, bien au-delà d'une conception strictement libréchangiste, la mise en oeuvre de politiques intégrant l'ensemble des dimensions sociales, économiques et culturelles rencontrant l'adhésion active des populations. Les organisations syndicales françaises partagent la même conviction : la mobilisation et l'implication des forces sociales dans les stratégies agricoles, industrielles, commerciales... etc. sont indispensables au respect des intérêts fondamentaux des hommes, des femmes et des enfants. Pour y contribuer, il faudrait reconnaître et promouvoir une politique de coopération syndicale visant à aider les organisations syndicales dans les PVD à se structurer, et ainsi leur donner les moyens d'assumer leur rôle de défense des intérêts des salariés. C'est pourquoi, parmi les priorités de l'action des organisations syndicales dans la politique de coopération, figure en place essentielle le soutien à la structuration des organisations syndicales et au renforcement des compétences des acteurs sociaux des PVD comme acteurs de leur propre développement. Les interventions des syndicats français sont profondément marquées par l'esprit de partenariat avec les organisations locales, ce qui peut conduire jusqu'à la signature de protocoles d'accord entre l'organisation française et son homologue à l'étranger, tels que le pratiquent par exemple la CFDT, la CGT et la CFE-CGC.

Si l'état de droit fait encore souvent défaut dans les pays en développement, c'est en particulier trop souvent vrai en ce qui concerne les

relations au travail. L'action de coopération des syndicats y trouve sa première légitimité.

Cependant, les organisations syndicales des PVD peuvent être parfois le relais de pouvoirs en place, plus souvent elles sont considérées comme leurs concurrents voire leurs opposants, ce qui conduit à la répression syndicale allant jusqu'aux disparitions et arrestations de syndicalistes. Cet état de fait a été répété à plusieurs reprises par les dirigeants syndicaux des pays d'Afrique qui participaient aux 22èmes rencontres des milieux économiques et sociaux, UE/ACP à Bruxelles en septembre 2000. Aussi, il est indispensable, pour FO par exemple, de développer le syndicalisme libre et indépendant de toute emprise patronale, politique, religieuse et philosophique, afin de permettre la mise en œuvre de relations de travail normales dans le cadre de régimes démocratiques.

Une avancée non négligeable a été acquise à l'occasion de l'accord de Cotonou signé le 23 juin dernier entre l'Union européenne et 77 pays de la zone ACP. Cet accord répond à une série de propositions formulées par les organisations syndicales : la transparence et la bonne gestion, la participation des acteurs non étatiques y compris syndicaux dans tous les domaines prioritaires de coopération, les droits sociaux fondamentaux comme indissociables de tout effort de croissance et de développement économique, etc.

Il confirme la nécessité d'une politique de coopération syndicale au développement en cohérence avec les valeurs et les missions générales des syndicats au service des travailleurs et de leurs familles. La lutte pour l'Etat de droit en général, la défense des libertés syndicales et des droits de l'homme, la lutte pour l'emploi et les conditions de travail, mais aussi la cohérence entre droit des sociétés et législation sociale, le soutien aux travailleurs du secteur informel par des programmes de formation, d'expertise, tout comme l'éducation au développement... sont autant de facettes d'une coopération syndicale que la contribution des syndicats CFDT,CFTC,CFE-CGC, FEN et FO au livre blanc des assises nationales de la coopération et de la solidarité internationale présentait ainsi :

« *Le mouvement syndical s'inscrit dans l'esprit du Sommet du Développement Social de Copenhague et entend avec tous ceux qui sont attachés à ses objectifs peser en faveur de :*

- *la coopération solidaire entre les Etats pour organiser l'interdépendance croissante des économies, pour diminuer les contraintes et accroître les opportunités d'un développement au bénéfice de tous les pays ;*
- *la régulation sociale des échanges en couplant le progrès des droits fondamentaux de l'homme au travail et l'intensification des échanges mondiaux, le progrès économique et social devant aller de pair ;*
- *l'extension du modèle démocratique porteur de valeurs universelles et de libertés sans lequel il n'y a pas de réel développement social durable et auto-entretenu ».*

Par exemple, la CGT-FO considère que 5 ans après le Sommet mondial pour le développement social de Copenhague, où 114 pays ont reconnu que le marché devait être réglementé, que la coopération internationale était de plus en

plus essentielle dans l'économie mondiale et que le développement et le progrès devaient avant tout bénéficier aux personnes, le bilan reste plutôt maigre. L'écart entre les pays riches et pauvres n'a cessé de se creuser, l'aide publique au développement qui devait atteindre les 0,7 % du PIB des pays industrialisés n'a cessé de diminuer aux cours de ces dernières années.

Le décalage est donc grand entre les engagements et la réalité. Toutefois, la décision prise lors du sommet du G7-G8, à Cologne en juin 1999, d'annuler près de 70 milliards de dollars de dette en faveur des pays les plus endettés va dans le bon sens. Encore faudra-t-il vérifier que des mesures concrètes viendront donner corps à cette « première » sur le plan politique et social.

Force est de constater que très peu de progrès ont été enregistrés dans les institutions internationales (FMI, Banque Mondiale, etc…) pour y mettre en œuvre les réformes de structures, ou en modifier les orientations dans le sens des engagements de Copenhague.

La déclaration de l'OIT de juin 1998 sur les droits fondamentaux, engageant 174 pays, prend toute son importance. La CGT-FO, au sein de la CISL, entend oeuvrer à sa réalisation pour :

- la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective ;
- l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire ;
- l'abolition effective du travail des enfants ;
- l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession.

La CGT qui partage les orientations du Livre Blanc, considère la coopération avec les syndicats des pays en développement, comme un des axes majeurs de son travail international. Sur tous les continents, elle organise des rencontres bilatérales, des stages de formation, des séminaires de recherches, prend des initiatives de solidarité. Elle appuie la déclaration de l'OIT (1998) pour l'adoption de normes sociales fondamentales. Elle défend également l'idée que des normes sociales de développement devraient être adoptées et suivies d'effets concrets, et donc que les instances internationales, notamment l'OMC, la Banque Mondiale, le FMI, devraient être profondément transformées.

Depuis de nombreuses années, la CFTC a œuvré avec ses partenaires d'Afrique francophone et des PECO notamment pour la reconnaissance du fait syndical, l'amélioration des conventions collectives existantes ou l'aide à la rédaction de nouvelles conventions. Des réunions thématiques ont également été organisées entre militants CFTC et militants syndicalistes d'Afrique francophone et du Maroc sur les problèmes de l'enseignement, sur les mutuelles de santé, le travail informel et l'organisation des travailleurs dans ce secteur, les multinationales, la protection sociale, etc.

De son côté, le Congrès confédéral de la CFDT qui s'est tenu à Lille en décembre 2000 a réaffirmé – à l'occasion du débat sur le syndicalisme face à la mondialisation- que la coopération internationale syndicale était bien une expression du monde du travail et des réalités de l'entreprise. Il a par ailleurs confirmé que l'Institut Belleville – organe chargé de la coopération syndicale

internationale de la CFDT- avait vocation à amplifier ses interventions et ses programmes de coopération pour renforcer le syndicalisme dans le monde comme acteur de développement et facteur de démocratie.

Encadré 13 : Un exemple d'instrument de coopération syndicale : l'Institut Belleville de la CFDT

Les activités de l'Institut Belleville depuis plusieurs années peuvent être regroupées autour de trois thèmes stratégiques :

- Le syndicalisme démocratique (promotion d'un syndicalisme libre, autonome et démocratique) ;
- Le syndicalisme et l'entreprise (reconnaissance du syndicat et de son activité sur les lieux de travail) ;
- Le syndicalisme et la société (action visant à favoriser la dimension sociétale du syndicalisme telle que l'exercice des libertés citoyennes).

Les partenaires de l'Institut Belleville sont tous des organisations syndicales nationales qui ont des relations avec la CFDT, soit en bilatéral, soit en multilatéral. Un partenariat est particulièrement recherché avec les organisation syndicales internationales : la Confédération Internationale des Syndicats Libres (CISL) et ses organisations régionales, la Confédération Européenne des Syndicats (en direction des PECO, des Balkans, de la Méditerranée…). L'Institut Belleville reçoit des fonds pour ses activités de coopération de la part de la CFDT (et notamment de son fonds de Solidarité syndicale mondiale alimenté par une fraction de la cotisation de ses adhérents). Elle sollicite également des cofinancements auprès d'organismes reconnaissant son savoir-faire en matière de coopération syndicale internationale : le Gip-Inter, le Ministère français des Affaires étrangères, l'OIT, etc.

Ainsi, l'ensemble des organisations syndicales agit pour faire reconnaître et consolider leur droit d'expression et d'intervention dans la conception et les orientations des politiques de coopération, bilatérales et multilatérales, notamment sur les questions vives telles l'annulation de la dette, les termes de l'échange équitable, le rôle des services publics et les politiques de privatisation, la mise en oeuvre des politiques de soutien économique et les règles de l'OMC, les accords Union européenne/ACP, le respect des conventions de l'OIT, par exemple.

- **Une internationalisation déjà forte du mouvement syndical, fondant une expérience unique dans les pays en développement**

L'histoire syndicale est déjà riche d'une longue tradition de coopération : formation au droit du travail et à l'exercice des libertés syndicales, actions visant à structurer les organisations du sud et à les former à la négociation avec leurs partenaires publics et privés...

On peut citer ainsi ce que fait l'UNSA Education (ex FEN) depuis plusieurs années en liaison avec l'Internationale de l'Education qui, associée à la CISL, regroupe 294 syndicats représentant 152 pays et 23 millions de membres dans le monde. Les pays avec lesquels elle a engagé une coopération à moyen terme se situent en Afrique francophone. L' UNSA coopère également avec des pays de l'Europe Centrale : la Moldavie, la Bosnie et le Kosovo. Pour ces deux dernières, elle met en œuvre des échanges culturels et linguistiques. Pour les pays francophones, il s'agit essentiellement d'aider à la structuration des syndicats partenaires et à la promotion du dialogue social dans des démocraties en devenir, au travers de stages de formation de responsables.

A noter que les Syndicats accordent une place importante à la promotion des femmes. C'est par exemple le cas de la CGT-FO. Son implication dans le domaine de la coopération syndicale, tant en Afrique qu'en Amérique Latine et que dans les PECO, s'est traduite, entre autres, par sa présence à des séminaires sur les conséquences sociales de l'ajustement structurel, des colloques sur les services publics et la privatisation, et par sa participation à des missions organisées par la CISL.

Mais c'est en matière de formation syndicale que la CGT-FO a été et est encore la plus investie.

Après 35 ans de séminaires africain, malgache, mauricien et haïtien se déroulant en France, qui ont permis de former des générations de cadres syndicaux, la CGT-FO vient de décider de sessions décentralisées en Afrique, sur une période de 4 ans (2000 à 2004). Afin de répondre au mieux aux attentes réelles des intéressés, la CGT-FO entend les associer à toutes les phases du déroulement du programme de coopération.

La CGT-FO participe aussi à la formation de syndicalistes dans le cadre des sessions organisées par le centre international de formation de l'OIT à Turin dans les domaines de la protection sociale, les nouvelles technologies, la négociation collective, etc. et développe les contacts entre les femmes responsables syndicales dans l'ensemble des pays en voie de développement pour promouvoir une formation réciproque et une aide effective dans leurs engagements syndicaux. A ce titre, une expérience avec le Mali verra sa concrétisation en décembre 2000.

Pour sa part, la CFE-CGC prône soit directement, soit par l'intermédiaire de la CEC ou de ses fédérations professionnelles, des initiatives en vue de trouver des solutions valables, tant pour l'économie générale des différents pays concernés, que pour l'amélioration de la situation des cadres dans celles-ci.

Autre exemple, la coopération syndicale internationale mise en œuvre par la CFDT vise à promouvoir le développement des syndicats et de leurs activités à la fois dans les pays en développement (Afrique, Amérique Latine, Asie…) et dans ceux en phase de transition (PECO, anciennes républiques soviétiques, Balkans,…). Quelques exemples de projets de coopération réalisés par l'Institut Belleville : en Algérie pour la mise en place de la Caisse Nationale d'Assurance Chômage ; en Corée du Sud sur la réduction du temps de travail et la loi sur les 35 heures (ces deux actions cofinancées par le Ministère des Affaires étrangères) ; sur les conséquences de la mondialisation : en République démocratique du Congo sur les privatisations et la révision du Code du travail ; sur la politique de restructurations industrielles : les mines de charbon de Bulgarie ; sur la mise en place de nouvelles relations professionnelles dans les PECO : la formation de formateurs de membres de CHSCT en Bulgarie, la formation d'assesseurs syndicaux appelés à siéger dans les tribunaux du travail en Roumanie ; au Pérou et au Cambodge : la constitution et la structuration d'une organisation syndicale ; en Pologne : la promotion de la femme dans le syndicat et la société en Pologne (avec Solidarnosc), etc. Une autre illustration du tour pris par la coopération syndicale internationale de la CFDT est le travail effectué en partenariat avec le collectif « *De l'éthique sur l'étiquette* » oeuvrant pour le respect et le développement des droits sociaux fondamentaux, visant en

particulier à instaurer des codes de conduite qui seraient adoptés par les multinationales et les entreprises qui s'engageraient à respecter certaines normes sociales. Cette action se développe au niveau européen et mondial, par exemple sur le plan syndical dans la branche de l'habillement, du cuir et du textile (où sont engagés la Fédération Hacuitex de la CFDT, mais aussi les fédérations européenne et mondiale de cette branche).

M. Eddy Laurijsen, Secrétaire Général adjoint de la Confédération Internationale des Syndicats libres (CISL)[1], rappelait que la plupart des 130 millions d'adhérents de son organisation sont des travailleurs des pays en développement. Dans beaucoup de ceux-ci ont été constatées une augmentation des violations des droits syndicaux et une dégradation des normes de travail. C'est un combat international qu'il s'agit de mener, qui s'intègre complètement dans la recherche d'un ordre économique plus juste et plus soucieux des hommes, comme le rappelle M. Nasser Mansouri-Guilani (CGT) : « *Le développement social, l'obligation du respect des droits fondamentaux au travail, l'interdiction du travail des enfants, l'abolition des discriminations sexistes et autres, la lutte contre les inégalités, le respect de l'environnement... devraient être placés au coeur des préoccupations de la coopération au développement* ». Et M. Laurijsen de rappeler que les syndicats disposaient également d'une compétence, comme par ricochet, sur d'autres sujets touchant indirectement aux relations de travail : égalité entre hommes et femmes, problème de la prévention du SIDA et de son dépistage au travail...

- **Une reconnaissance encore insuffisante au niveau français ?**

Dans ses données et orientations de la politique française d'aide au développement 96-98 précitées, le Gouvernement affirme que « *des cofinancements d'opérations de formation sont prévus avec les grandes organisations représentatives des salariés, du patronat et des PME du Nord, au profit de leurs homologues du Sud. A court terme, il est également envisagé de travailler avec le BIT et d'autres multilatéraux pour définir un programme d'action destiné à faciliter le dialogue social et le tripartisme* ».

Pour la CFDT, et sur la base de l'expérience de ses nombreuses activités de coopération internationale, il est indispensable de pouvoir mener de front deux types d'actions : celles qui prennent une forme multilatérale avec les grandes organisations représentatives des salariés et du patronat du Nord et du Sud cofinançant les projets correspondants ; celles qui revêtent la forme de coopérations bilatérales entre organisations syndicales ou patronales du Nord et du Sud, avec le soutien des pouvoirs publics. La CFDT a bien noté à l'occasion de la mise en œuvre de la réforme de la Coopération française et de son intégration dans le Ministère des Affaires étrangères, de nouvelles orientations qui pourraient être plus favorables à la reconnaissance de la coopération syndicale internationale. Ainsi a-t-on pu déceler l'apparition d'une plus grande prise en considération des syndicats comme acteurs de coopération internationale, tendance qui se retrouve également dans les bureaux spécialisés par thème d'intervention constitués au sein de la Mission pour la coopération non gouvernementale (état de droit et démocratie, santé, développement

[1] Audition devant la section des Relations extérieures le 15 février 2000.

économique et social…). On y perçoit – même si c'est encore timide - une meilleure reconnaissance des partenaires sociaux par l'acceptation de cofinancer un certain nombre de projets de ce type.

Quant à la CFTC, elle estime que les demandes de coopération qui lui parviennent, doivent malheureusement pour la plupart rester sans suite faute de moyens suffisants. La part réservée aux organisations syndicales pour leur action internationale de coopération est insignifiante et soumise à des conditions qui ne correspondent pas toujours à l'attente de ses partenaires. C'est le donateur qui estime ce qui doit être bon pour celui qui reçoit… Dans ces conditions, il n'est plus possible de parler de partenariat. C'est toujours l'assistance qui prévaut, qui ne coïncide pas forcément avec les besoins réels et maintient le supposé partenaire en état d'assisté.

La CFTC a toujours revendiqué l'attribution d'une enveloppe sur la base d'un programme présenté pour une durée de trois, voire cinq ans, à charge pour elle de justifier au fur et à mesure de l'utilisation des fonds et quitte à ce qu'une mission d'évaluation puisse apprécier sur le terrain le travail réalisé. La formule actuelle de subvention dont l'obtention reste très aléatoire et le montant très insuffisant ne permet pas aux confédérations syndicales françaises d'assumer leur pleine responsabilité de partenaires dans leur coopération avec le mouvement syndical des pays en développement. Dans ce domaine, une réflexion s'impose entre l'Etat et les coopérations syndicales françaises.

La CGT-FO constate que le cheminement des demandes de coopération émane de multiples bureaux et administrations des PVD, sans qu'il y ait recherche de cohérence entre elles. Cet état de fait ne permet pas de répondre à ce que souhaitent exactement les organisations syndicales de PVD, et fait prendre le risque aux organisations syndicales françaises d'être instrumentalisées.

Les syndicats français sont trop souvent considérés comme de simples opérateurs. Il n'existe d'ailleurs pas de ligne budgétaire accordée à la coopération syndicale dont les organisations syndicales françaises seraient maîtresses des sujets.

Afin de sortir de cette situation, la CGT-FO pense que le programme de coopération entre la France et le BIT, dont une partie est confiée aux organisations syndicales françaises, pourrait alors constituer une première expérience intéressante débouchant sur des objectifs partagés entre le gouvernement et les syndicats et leur maîtrise d'œuvre assurée par les syndicats, avec la collaboration et l'expertise d'un organisme international.

La CFE-CGC, quant à elle, organise des rencontres, des stages de formation, communique toutes informations, documentations avec pays d'Afrique francophone essentiellement, avec lesquels elle a noué des liens. Cependant, la dimension internationale du dialogue syndical et social se traduit par des surcoûts importants qui ne lui permettent pas encore, malheureusement, de mener une action à un niveau satisfaisant.

Par ailleurs, M. Laurijsen considère que, dans bien des pays (Allemagne, Japon, Pays-Bas ...) les Agences nationales de développement semblent faire plus de cas du rôle potentiel des syndicats dans le développement qu'en France.

Les données comparatives dont dispose la CFTC le confirment : 0,33 % des fonds du programme de coopération néerlandais sont réservés à des actions de coopération élaborées par les syndicats (CNV et FNV). Au total, ces 0,33 % représentaient 23 millions de florins en 2000, dont 6,9 ont été alloués au CNV... La CFTC s'estime heureuse lorsqu'elle reçoit 150 à 200 000 F de soutien par an pour ses programmes... De même dans les pays scandinaves, les syndicats sont au nombre des opérateurs conventionnés soit par le Ministère des Affaires étrangères, soit par une agence gouvernementale. C'est ainsi que les projets syndicaux, dès lors qu'ils sont retenus, sont financés en majeure partie sur fonds publics et sur une base pluriannuelle. De plus, les règles de subventionnement permettent la prise en compte d'aides à l'investissement en matériel et en équipement divers. Cette illustration montre bien qu'effectivement des progrès peuvent encore être accomplis dans les relations entre l'Etat et les organisations syndicales dans l'élaboration, la réalisation et l'évaluation des politiques françaises de coopération. Cela touche d'ailleurs l'ensemble des acteurs de la société civile organisée.

c) Les Associations de solidarité internationale (ASI)

- **L'affirmation d'un rôle spécifique :**

Pour les actes de la coopération et de la solidarité internationale (1997), les ASI [1] exercent un mandat spécifique : « *elles expriment une solidarité collective aux sociétés du Sud et de l'Est face à leurs propres dysfonctionnements et aux mécanismes internationaux qui tendent à les marginaliser… Ce mandat se traduit par un double rôle :*

- *agir pour soulager et défendre, pour mettre en œuvre des actes de solidarité et plus largement des actions et des structures permettant aux personnes et aux groupes en difficulté d'orienter leur propre vie et prendre en main leur destin ;*
- *celui de veilleur et d'interpellateur face à des situations inacceptables et des décisions injustes. Elles expriment leur opposition à des actes, des régimes, des décisions politiques et économiques qui vont à l'encontre des valeurs de solidarité, de justice et de fraternité qu'elles défendent et qui fondent leur existence. Avec leurs partenaires internationaux, elles cherchent des alternatives au monde actuel ».*

Les autorités publiques ont repris à leur compte et complété ces idées. Dans ses « *données et orientations de la politique française d'aide au développement 96/98, rédigées à l'occasion de l'examen de cette politique par le CAD de l'OCDE, le gouvernement estimait qu'en « mettant en avant une connaissance intime du terrain, en privilégiant les actions de proximité et en jouant sur les vraies solidarités, elles ont contribué à l'émergence d'une nouvelle conception de la coopération et du partenariat…* ».

[1] Le terme ONG recouvrant des organisations de différents statuts, nous employons le terme A.S.I. s'agissant des seules associations.

Ce même document, affirmait en outre que les ASI ont un rôle de premier plan à tenir :

- en matière de mobilisation de l'opinion française… ;
- dans les initiatives concernant particulièrement l'organisation des sociétés civiles, le respect des droits humains, la lutte contre la pauvreté ;
- pour renforcer et structurer les capacités françaises des acteurs non gouvernementaux…

- **Une place croissante dans la coopération française**

Tout le monde s'accorde à penser que les Associations de Solidarité Internationale (ASI) jouent désormais un rôle majeur, et croissant, dans la politique française de coopération au développement. Une des plus récentes évaluations fait état d'un « *archipel de 2000 organisations françaises* » (HCCI, 5ème réunion plénière, 18 avril 2000). Ce chiffre, pourtant en augmentation par rapport à d'autres évaluations antérieures, balaie-t-il tout le paysage, notamment au niveau régional et local ? Plusieurs évaluations régionales font état d'un véritable foisonnement d'ASI à ces niveaux : l'Ile de France compterait à elle seule plus de 500 ASI, engagées dans 1 634 projets dans 105 pays (rencontres régionales de la coopération décentralisée et de la solidarité internationale, novembre 1999). Le Réseau Aquitain pour le développement et la solidarité internationale (RADSI) recensait également autour de 500 ASI en Aquitaine en 1999.

Quoi qu'il en soit, la coopération menée par les ASI est incontestablement en augmentation constante, à en juger par le volume des ressources dont elles disposent qui, sur la période 1985-1994, est passée de 1,35 à 3,2 millions de francs (ONG et développement, Karthala). D'autres chiffres, ceux du Bureau des OSI à la Mission de coopération non gouvernementale (MCNG), confirment cette évolution (enquête 95-96), puisqu'ils font état de ressources en progression de 49 % entre 1991 et 1996. Si l'on raisonne en termes d'effectifs, le phénomène est également substantiel : en 1996, les ASI objets de l'enquête employaient 1 989 salariés à temps plein, 145 objecteurs et 13 020 bénévoles en équivalent temps plein (même enquête, précitée). Et la visibilité de la présence croissante des ASI sur le terrain est de plus en plus attestée. Ainsi en juge par exemple, au Sénégal, le Président du Conseil économique et social de ce pays, Famara Ibrahim Sagna : « *au niveau de l'appui à la démocratie… on peut noter que les ONG sont de plus en plus sollicitées comme relais dans le cadre de l'aide projet. C'est ainsi qu'en 1999, treize ONG françaises ont bénéficié d'un total de 6,3 milliards de CFA pour la mise en œuvre de quinze projets de développement participatif : développement rural, énergie, industrie, artisanat, hydraulique rurale, IEC, développement local… etc.* ».

Les ASI tirent de plus en plus leurs ressources de financements publics, en progression, d'après la même enquête, de 91 % sur la période 91-96, alors que les ressources privées n'ont augmenté que de 27 %. Cela ne les empêche pas de cofinancer « *au moins 15 % de la coopération au développement française* » (HCCI, 18 avril 2000, 5ème réunion plénière).

- **Morcellement et petite taille : jouer la qualité contre la quantité ?**

Très nombreuses, les ASI françaises sont cependant généralement plus petites que leurs homologues étrangères, anglo-saxonnes en particulier. Les raisons en sont historiques, culturelles (en Allemagne et aux Pays-Bas, les OSI sont très liées et sont financées largement par les Eglises), juridiques ou fiscales (le régime français des dons et legs est jugé insuffisamment favorable par les ASI, de même que les dispositifs d'incitation au mécénat, populaire et d'entreprise). Le problème est renforcé (ou au contraire en partie relativisé, selon le point de vue où l'on se place) par le fait que le tissu français des ASI s'avère en fait très concentré en termes de ressources : en 1996 (enquête précitée), les 20 premières ASI géraient 78 % des ressources disponibles.

Le premier palliatif au morcellement est le regroupement, la coordination : sur le plan national existent neuf grandes coordinations, pour la plupart regroupées en une plate-forme : SUD. Le tout rassemble environ 150 organisations. On a également vu qu'il existait des coordinations régionales. Il en existe aussi sur le plan sectoriel ou géographique (selon les zones d'intervention : ONG sur le Mékong, en Palestine, au Burkina Faso, etc.).

Il convient sans doute également, comme le rappelait Hubert Prévot, Président de SUD[1], de distinguer quantité et qualité : les ASI françaises font de bons projets, généralement reconnus et appréciés. Le système d'évaluation : F3E, qu'elles ont mis en place, est reconnu et soutenu par les pouvoirs publics. Un avantage non négligeable de la multiplicité est également l'effet de proximité qu'elle engendre : chacun peut, dans ce foisonnement géographique, sectoriel et intellectuel, trouver l'OSI qui, géographiquement et/ou eu égard à ses convictions, lui convient. La mobilisation militante en est facilitée.

Pourtant, ne sont ce pas ce morcellement et cette petite taille qui font que, ainsi que l'analyse le HCCI (5ème réunion plénière, précitée) « *malgré une évolution récente, l'administration tend toujours à ne considérer l'engagement des ONG que comme un moyen technique et budgétaire d'appoint à ses programmes, prenant difficilement en compte (leurs) dimensions politiques spécifiques…* » ?

- **Des structures de dialogue et de coordination avec l'Etat : encore des progrès à faire**

La Mission de Coopération Non Gouvernementale (MCNG) dispose en son sein d'un Bureau de la solidarité et des organisations de solidarité internationale qui, pour le compte de la Mission, instruit notamment les dossiers de demandes de cofinancements présentés par les ASI (la Mission leur a ainsi distribué, en 1998, 240 millions de francs de cofinancements, dont 54 % pour le volontariat et 46 % pour 197 projets de développement (154 actions de terrain, 25 opérations d'éducation au développement, 18 opérations diverses).

Une autre structure, la Commission Coopération et Développement, structure paritaire Etat/ASI a été créée en 1983, et œuvre au dialogue entre les deux partenaires.

---

[1] Audition devant la section des Relations extérieures le 18 janvier 2000.

Malgré l'existence de ces structures et de ce dialogue, bien des choses restent à améliorer : le gouvernement reconnaît (données et orientations 96-98, précitées) que l'administration doit « *faire évoluer ses méthodes de travail avec les partenaires non gouvernementaux… en améliorant les instruments qui sont déjà expérimentés : les cofinancements de projets, les dotations, les conventions d'objectif, les programmes prioritaires* ».

Et le HCCI qui lui aussi, de par sa composition, permet de faire mieux connaître le point de vue de la société civile, au sens large, sur la politique d'aide au développement, estime que « *les procédures de consultation autour des programmes de coopération ne sont actuellement pas favorables à l'implication de la société civile : l'Etat recueille des avis, puis décide seul… Une ouverture plus grande ne pourrait que pousser les ONG à participer à la mise en place de cadres déontologiques et organisationnels explicites, cadres dont l'absence est souvent mise en avant pour expliquer la difficulté à mettre en place des relations de type paritaire* ».

Au niveau européen, l'absence d'une concertation organisée rationnellement et la faiblesse relative des ASI françaises constituent un double handicap :

« *La Commission européenne a mis en place quelques mécanismes de concertation avec les principales ONG indique le HCCI, dans son avis sur la coopération et la présidence française de l'Union européenne, (18 avril 2000)…* » La Commission européenne a appuyé, dès 1975, la mise en place du comité de liaison des ONG de développement auprès de l'Union européenne (CLONG Développement CE). Les ASI françaises y sont représentées par la Plate-forme française des ONG (PFF) : réseau de 77 organisations, intégré à SUD. Au niveau des cofinancements, les ASI françaises occupent le 4ème ou 5ème rang, selon les époques, pour les projets de développement et d'éducation au développement. Leur relatif morcellement évoqué plus haut explique en partie cela. Les organisations d'urgence, au sein de ECHO, bénéficient de cofinancements européens importants, les plaçant en excellente position. A l'évidence, les ASI françaises doivent renforcer leur présence et leur capacité de « *lobbying* » à Bruxelles.

- **…qui ne doivent pas empêcher un aggiornamento constant des pratiques des ASI :**

Une présence forte à l'internationale des ASI françaises est d'autant plus nécessaire que leurs ressources d'origine internationale sont, à l'intérieur d'un ensemble de ressources publiques qu'on a vu prépondérant, de plus en plus importantes : 72 % en 1996 (enquête 95-96 du bureau des OSI, précitée). Et les cofinancements européens représentent 75 % -toujours selon cette enquête- de ces ressources internationales. Un bon dialogue avec Bruxelles est donc fondamental.

D'abord en restant crédibles dans leurs projets et propositions. De ce point de vue, la Commission Coopération Développement estime que les ASI françaises ont su s'adapter : dans son rapport sur l'apport des ASI françaises (1999), elle indique que « *depuis une dizaine d'années, les ASI ont modifié leurs pratiques, démontrant… :*

- *leur volonté d'appuyer les organisations locales qui structurent la société civile au Sud ;*
- *qu'elles sont de plus en plus tournées vers le secteur urbain ;*
- *qu'elles abordent la dimension économique dans leurs actions ;*
- *et cherchent prioritairement à atteindre les plus pauvres. »*

L'Etat (notes et orientations 96-98) ne les invite pas moins à une meilleure « *structuration du monde associatif, très diversifié et parfois trop distant des enjeux et des moyens nationaux pour permettre une interaction efficace* ».

N'aborde-t-on pas là ce qui peut, et doit, fonder la légitimité de l'action des ASI, dans un contexte où elles revendiquent, et où les pouvoirs publics semblent enclins à leur accorder, une plus grande place, y compris au niveau des cofinancements, dans la politique française de coopération au développement ? La question est complexe, elle n'est pas seulement affaire de taille, de capacité à mettre en œuvre des moyens importants – bien des ASI de petite taille mènent des actions d'une grande efficacité – Il s'agit plutôt d'un équilibre à trouver : entre refus d'instrumentalisation et capacité à comprendre et s'insérer dans des stratégies globales dépassant leur niveau d'action, entre affirmation de la solidarité de principe, et professionnalisation, parfois banalisante, dans la réalisation… etc. Le présent rapport n'a pas la prétention de trouver cet équilibre. Il pose simplement comme nécessaire la réflexion qui doit y conduire.

d) Les organisations de migrants et le co-développement :

- **migrations et développement :**

Le livre blanc des assises nationales de la coopération et de la solidarité internationale de 1997 évaluait les transferts financiers des migrants vers leurs pays d'origine à 6 milliards de francs par an. Ne serait-ce qu'à ce titre, ils jouent donc un rôle fondamental dans le développement de leur pays d'origine.

A l'inverse, leur départ peut constituer au détriment de ce dernier un cruel manque à gagner. L'émigration est à la fois une conséquence et une cause de non-développement : l'absence de perspectives d'emploi, les situations de précarité que rend plus sensibles encore une image « superlative » des sociétés occidentales, incitent au départ. Cette saignée, surtout s'il s'agit de populations jeunes, peut s'avérer une désastreuse perte quantitative et qualitative pour des économies et marchés naissants, en particulier s'il s'agit de personnes formées. La « *fuite des cerveaux* » est hélas une réalité : 100 000 diplômés issus des universités et autres établissements d'enseignement supérieur des pays africains, soit un tiers de la main d'œuvre formée du continent, travailleraient dans les pays occidentaux, 3 000 infirmières quittent chaque année les Philippines, et 40 à 50 % des diplômés de l'informatique indienne commenceraient leur carrière à l'étranger. Cette situation est d'autant plus absurde qu'une partie du travail qualifié dans les pays en développement est fait par des experts occidentaux : ne sont-ils pas plus de 100 000 en Afrique ?[1]

[1] Ce problème fait l'objet d'une étude « L'exode des compétences du tiers-monde vers les pays développés : le cas des africains francophones et de la France », confiée à la section des Relations extérieures (rapporteur Mme Mireille Raunet).

Parler de pillage est cependant sans doute partiellement inadéquat : certes, les pays développés cherchent à attirer une main d'œuvre qui commence à faire défaut chez eux, mais c'est aussi en grande partie le manque d'investissement dans les pays en développement qui est en cause : ils forment plus de main-d'œuvre qu'ils ne peuvent en absorber.

Développement et organisation des flux migratoires sont donc intimement liés. La France a donc tout intérêt à optimiser les flux, l'accueil, l'intégration de ses migrants légaux, faciliter leur retour au pays d'origine pour ceux qui le souhaitent, encourager l'action de leurs organisations représentatives et prévenir, en collaboration avec les pays d'origine, l'immigration clandestine, le tout avec les pays concernés[1].

- **Les associations de migrants interfaces du co-développement**

L'association des migrants et de leurs organisations aux projets de développement dans leur pays d'origine est particulièrement importante, car, ce faisant, on gagne sur les deux tableaux : l'intégration en France, la solidarité avec les pays d'origine. C'est pourquoi, il serait souhaitable que celles des propositions du rapport Naïr précité qui visent à cela, soient davantage prises en considération. De ce dernier point de vue, Hubert Prévot, Président de la coordination SUD[2] regrette que les associations de migrants ne soient pas assez associées à la politique de développement et à l'action des ASI. Le HCCI ne dit pas autre chose. On peut lire, dans le compte-rendu de sa mission exploratoire au Mali que « *les associations de migrants sont un monde encore mal connu par les autres acteurs de la coopération française au Mali. Le travail d'appui au développement qu'elles effectuent est pourtant unanimement reconnu* ». Pour le HCCI, faute de connaissance, et de reconnaissance, l'intervention des associations de migrants n'est pas optimisée, et « *soulève au moins deux problèmes :*

- *celui de l'équilibre de l'aménagement du territoire malien : elle concentre dans des zones précises et ignore certaines grandes régions déjà naturellement défavorisées ;*
- *celui de leur articulation avec la communauté des ONG étrangères… »*

Que faire pour éviter de tels problèmes ?

Depuis 1999, les associations de migrants sont officiellement « reconnues », par la possibilité qui leur a été ouverte de présenter des projets dans le cadre du dispositif de cofinancement des ASI. Sans doute convient-il d'aller plus loin dans cette voie et de favoriser chaque fois que possible la prise en compte des associations de migrants dans les programmes de coopération.

e) L'économie sociale :

Les valeurs de solidarité de l'économie sociale ne peuvent que rencontrer un écho favorable dans les pays en développement. Les structures et/ou principes coopératifs, associatifs et mutualistes s'adaptent bien à des pans entiers de leur

---

[1] Voir sur ce sujet au chapitre II, I., A., B., 3. « L'apparition de nouveaux risques : pression migratoire, terrorisme, pandémies ».

[2] Audition devant la section des Relations extérieures le 18 janvier 2000.

vie économique et sociale : que l'on songe à l'agriculture, ou à l'organisation des quartiers, par exemple. Les mutuelles d'assurance détiennent 40 % du marché mondial de l'assurance[1], dont une partie substantielle dans les pays en développement.

- **Un devoir et une vocation de solidarité**

L'engagement des organisations coopératives et mutualistes est motivé, comme elles-mêmes l'affirment (contribution au livre blanc de la coopération et de la solidarité internationale, 1997), par un devoir et une vocation de solidarité.

Il se traduit essentiellement par la mise à disposition d'experts sur les projets qu'elles mènent dans les pays concernés. Certaines détachent des cadres sur place pour des missions longues. Elles oeuvrent prioritairement à la formation des dirigeants de structures en création, de manière à les rendre autonomes. Elles contribuent dans bien des cas au financement des phases initiales. Leur préférence va au développement économique et social d'une région, autocentré sur les communautés urbaines et villageoises existantes. La promotion d'entités économiques et sociales indépendantes, gérées démocratiquement, qui permettent la promotion des populations, est au cœur de leur démarche.

- **Encourager la création et le développement des systèmes coopératifs et mutualistes :**

Coopératives et mutualités sont l'un des éléments essentiels de l'émergence des sociétés civiles dans le Sud. Le Comité National de Liaison des Activités Mutualistes, Coopératives et Associatives (CNLAMCA) reconnaissait (« Pour une nouvelle forme de coopération avec l'Afrique », 21 mai 1997) que le système coopératif en Afrique avait connu des déboires dus à la trop grande immixtion des Etats dans les organisations. Mais ces errements sont en voie d'être dépassés : l'autonomie des coopératives figure dans la nouvelle formulation des principes coopératifs dans la plupart des pays en développement.

Par ailleurs, l'une des caractéristiques de l'économie sociale est son développement en réseaux. Cette notion fondamentale est créatrice de solidarité et de fédéralisme, apportant des garanties importantes dans la pérennité des activités.

Cette pérennité est particulièrement importante en matière de financements : comme le rappelle Etienne Pflimlin, le Président du Crédit Mutuel[2], « le développement de ces pays passe notamment par l'organisation de circuits financiers propres et… la mobilisation de leur épargne intérieure ». Aussi, l'encouragement des organisations coopératives à créer des coopératives d'épargne et de crédit répond-il aux problèmes que rencontrent les populations pour sécuriser leur épargne et financer leur activité d'agriculteur, d'artisan ou de petit entrepreneur. C'est ce que fait notamment le Crédit Mutuel avec l'organisation qu'il a créée le Crédit International du Crédit Mutuel (CICM), dont l'objectif est de créer ou favoriser le développement de réseaux mutualistes d'épargne et de crédit et de les accompagner jusqu'à ce qu'ils atteignent leur autonomie. En Afrique, les actions du CICM concernent la République centre-

[1] « Argus de l'assurance » du 24 septembre 1999.
[2] Audition devant la section des Relations extérieures le 1er février 2000.

africaine, le Congo, le Sénégal, la Côte d'Ivoire, le Burundi et le Mali. Le nombre de caisses d'épargne et de crédit mis en place est proche de 500. Il a augmenté de 25 % depuis 5 ans. Les six réseaux emploient près de 1 000 salariés, en augmentation de 70 % sur ces mêmes cinq dernières années. L'épargne elle-même a atteint 50 milliards de CFA, en augmentation de 400 %.

La philosophie qui préside à la constitution de ces nouveaux réseaux bancaires de proximité est celle-ci : plutôt que d'additionner les projets, mieux vaut les inscrire dans une logique de création d'institutions afin d'aboutir à l'émergence de véritables systèmes financiers décentralisés. Les systèmes coopératifs sont sans doute les plus efficaces, car ils s'appuient sur la double notion de solidarité collective et de responsabilité individuelle partout présente en Afrique. Ils faciliteront ainsi la mobilisation des flux locaux et l'appropriation des institutions par les populations.

Les systèmes coopératifs (sociétés de caution mutuelle) présentent des avantages incontestables dans un autre domaine : le développement de fonds de garantie pour donner plus facilement accès au crédit aux petits entrepreneurs. Aussi bien convient-il de ne pas succomber aux modes, en particulier à celle faisant du micro-crédit la panacée universelle pour l'accès aux financements des plus pauvres, le seul cautionnement solidaire qu'il offre étant généralement la coercition fondée sur un lien idéologique, social ou religieux fort. En la matière, les techniques coopératives et mutualistes offrent à tout le moins une alternative, d'autant plus respectable qu'elle vise la création d'institutions locales qui assureront le développement autocentré des projets financés et la localisation sur place de la valeur ajoutée.

- **Economie sociale et financements éthiques**

C'est le Crédit coopératif qui créa, en 1983, le premier Fonds Commun de Placement humanitaire : « *Faim et développement* », en collaboration avec le Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement. Ce Fonds a contribué à lever plus de 265 millions de francs d'épargne et dispose aujourd'hui de 3 800 souscripteurs. C'est encore le Crédit coopératif qui proposa en 1994 le premier livret d'épargne éthique avec la Société financière de la NEF, le premier Codevi solidaire option partage Codesol en 1997, et mit en place en 1998 le label Finansol, qui garantit l'authenticité des placements de solidarité.

- **Un rôle à consolider dans la politique française d'aide au développement :**

Pour autant, l'économie sociale n'a pas encore toute sa place dans le dispositif français de coopération au développement, si on la compare à celle qu'elle occupe dans d'autres pays européens. En Belgique, par exemple, l'économie sociale est un des piliers de la politique de coopération au développement, inscrite dans la loi-cadre sur le sujet. L'OIT a, pour sa part, mis en route le programme STEP (Strategies and Tools against Social Exclusion and Poverty) : d'une durée de 5 ans, il vise à soutenir mondialement les initiatives d'économie sociale en matière de développement. A terme, le but est d'insérer l'économie sociale de façon permanente au sein de l'OIT et de la communauté internationale des bailleurs de fonds.

f) L'artisanat :

L'artisanat est au cœur de l'économie des pays en développement, souvent concurrencé par le secteur informel mais tirant aussi une partie de ses effectifs de ce secteur. Dans tous les cas, l'artisanat est une source importante d'emplois, le lieu privilégié de création de PME et de mise en action de l'esprit entrepreneurial. Il est fondamental que la coopération le renforce, le structure et l'ouvre sur des pratiques propres à le pérenniser, notamment à travers son organisation institutionnelle et la formation professionnelle qui le caractérisent. Les artisans français s'y emploient.

- **Une coopération déjà ancienne :**

C'est en 1968 que fut créée l'Association française de Formation, Coopération, Promotion et Animation d'entreprises (AFCOPA), par les membres du groupe de l'artisanat du Conseil économique et social. Sous la présidence d'Henri Denoue, l'AFCOPA a mené pendant plus de 20 ans, surtout vers l'Afrique, des actions de terrain et de formation de formateurs, qui inspirent encore les actions des entités qui, dans la coopération au développement du mouvement artisanal français, ont succédé à l'AFCOPA.

- **Une coopération de « métiers à métiers »**

Les artisans privilégient, à l'instar des organisations agricoles, une coopération de « métiers à métiers » autour de l'idée fondamentale de l'intérêt mutuel et solidaire des artisans du Nord et du Sud, les liens qu'ils peuvent établir générant des opportunités d'affaires et des alliances stratégiques.

- **Pour le bénéfice des deux partenaires :**

L'Assemblée Permanente des Chambres de Métiers (note de contribution au rapport, 8 mars 2000) fixe deux types d'objectifs à sa coopération internationale :

- *« contribuer à l'internationalisation des entreprises artisanales françaises et favoriser les échanges entre les Chambres des Métiers et leurs homologues à l'étranger, afin de permettre à notre secteur de saisir toutes les occasions d'exploiter les opportunités d'affaires qui lui sont offertes et participer au rayonnement de la France artisanale ;*
- *créer et développer toutes sortes de liens entre les artisans français et ceux des pays en développement, afin de renforcer la formation professionnelle dans ces pays en transférant les savoirs dans les métiers et les savoirs liés à la gestion d'entreprise, notamment en direction des jeunes et des femmes voulant créer leur entreprise.*

Dans les deux cas, il nous semble indispensable de lier les efforts en matière de formation professionnelle et les partenariats économiques, à un appui spécifique et soutenu en faveur de la structuration du secteur artisanal des pays en développement. Cela est pour nous la condition pour la pérennité des efforts de formation mais aussi pour le rayonnement du modèle d'organisation français du secteur des métiers.

La justification de cette approche est que nous sommes convaincus que la coopération est… un véritable enjeu économique, voire un objectif politique…

Comment se positionner mieux dans cet environnement concurrentiel et permettre le développement des entreprises artisanales françaises ? »

- **Des réalisations et des programmes concrets :**

L'APCM tient à ce que ses réalisations soient l'expression d'un artisanat organisé (chambres consulaires et organisation professionnelles) et solidaire (échange de savoir-faire entre artisans), autour de trois axes d'action : appui à la formation professionnelle, structuration institutionnelle, promotion des entreprises artisanales.

Son programme Euromeda, soutenu par l'Union européenne, mené en collaboration avec l'Union européenne de l'Artisanat et des PME (UEAPME) dans le cadre de la coopération euro-méditerranéenne, s'inscrit dans cette stratégie. Il vise en particulier à appuyer les organisations professionnelles de l'artisanat et des PME méditerranéennes dans leurs efforts de restructuration, favoriser les échanges entre organisations, et proposer des partenariats sur des projets concrets.

Le programme Cosame, mené par l'APCM avec la Guilde européenne du raid, concerne le soutien aux artisans et micro-entreprises du Sud. Il s'agit de créer des liens entre les artisans du Nord et du Sud afin de contribuer à l'essor des petites entreprises artisanales et au renforcement de la formation professionnelle dans les pays en développement. Ses deux axes principaux sont les échanges de professionnels (« *artisans sans frontières* ») et le conseil et l'assistance techniques aux organisations artisanales des pays africains, asiatiques, Sud-américains et de l'Europe Centrale et Orientale.

Plus généralement, l'APCM et son réseau de Chambres des métiers départementales et régionales et de Centres de Formation d'Apprentis, développent toute une activité de transmission de savoir-faire adaptés aux situations locales et à l'évolution technologique des filières. Concernant l'appui à l'organisation et à la structuration institutionnelle, économique et technique du secteur artisanal des pays en développement, deux expériences ont été menées, l'une au Mali : formation des Présidents de chambres de métiers, l'autre en Côte d'Ivoire : programme global de développement de l'artisanat (appui institutionnel et administratif, développement des ressources humaines et formation professionnelle, développement de l'action économique, couverture sociale pour les artisans).

« *Concernant l'appui à la formation professionnelle, le Programme Cosame a pu, récemment, mobiliser des artisans français pour aider une organisation d'insertion des enfants des rues, aux Philippines, et une association d'artisans du bois au Burkina Faso* ».

- **Problèmes rencontrés sur le terrain, propositions et axes d'orientation :**

Les sollicitations émanant des pays en développement sont nombreuses et croissantes, mais les satisfaire toutes demanderait plus de moyens que n'en dispose l'artisanat français, pour former, structurer et mettre ne réseaux le tissu artisanal de ces pays, activités dont les effets démultiplicateurs dans une optique de co-développement sont fondamentaux : la formation est un vecteur privilégié pour faire connaître la qualité des équipements et technologies françaises ; la

structuration institutionnelle, selon le modèle français, garantit la pérennité des actions de formation mais favorise aussi le renforcement de la francophonie dans le monde ; enfin, les réseaux de coopération multiplient les possibilités de partenariats économiques pour les entreprises françaises.

g) Les professions libérales :

A l'instar des syndicats professionnels qui ont une organisation mondiale, l'Union Nationale des Professions Libérales (UNAPL) a vocation à contribuer au développement des PVD.

Médecins, pharmaciens, vétérinaires… s'illustrent depuis longtemps dans de nombreuses ASI humanitaires et/ou développement. Les organisations des professions juridiques participent à la construction du droit -législatif et réglementaire- dans les PVD. Tous ont également la volonté de développer, structurer et professionnaliser les professions homologues des pays en développement. Beaucoup d'ailleurs le font dans le cadre de la francophonie.

La Fédération des Experts-Comptables Francophones (FIDEF), présente dans 16 pays, travaille ainsi aux transferts de technologie et de méthodologie comptables vers les pays en développement, à l'amélioration des formations, à la création de cursus locaux… etc. Son Président fondateur, M. Edouard Salustro, regrette en la matière « *l'attitude frileuse de la France en matière de reconnaissance des diplômes, ce qui a pour conséquence, entre autres, que les comptables des pays francophones se tournent de plus en plus vers les systèmes anglo-saxons.*

Le Groupement des Associations dentaires francophones (GADEF) s'inscrit dans la même perspective et vise à favoriser les échanges culturels, scientifiques, entre tous les praticiens ayant en commun une même culture, une même langue, et d'imposer par là même sa pérennité ». Aide à la création de structures d'enseignement formation continue des dentistes des pays adhérents sont au programme du GADEF.

h) Les organisations agricoles :

Le livre blanc des assises de la coopération et de la solidarité internationale (1997) reconnaissait la « *place dominante de la paysannerie et du monde rural dans les pays en développement et de l'enjeu alimentaire…* ». On sait aussi que le monde rural est parmi les plus fragilisés par les processus de développement que connaissent nombre de pays et par les révolutions techniques du secteur, qui sont loin d'être adaptables partout et par tous.

L'Etat soutient l'engagement du monde agricole français qui « *reflet de sa diversité et de son dynamisme… se concrétise sous différentes formes : approche technique et organisationnelle de chambres d'agriculture ou de centres interprofessionnels, ou approche militante et syndicale de structures de défense des intérêts des producteurs…* ». Cet engagement s'est également concrétisé au niveau de l'enseignement agricole : la mise en place d'actions de coopération internationale fait partie de ses missions depuis 1984, et les initiatives de coopération en la matière se sont multipliées.

D'une façon générale, la coopération agricole vise à « *accompagner le désengagement des Etats par le soutien aux organisations paysannes*

émergentes, devant conduire à une meilleure efficacité économique des filières agricoles. Ces actions contribuent également au renforcement de la société civile des pays du Sud, tout en sensibilisant la profession française aux enjeux de la coopération au développement » (données et orientations 96-98 de la politique française d'aide au développement).

Aussi, la coopération menée par les organisations professionnelles agricoles se veut une coopération qui « *refuse de subir par le haut la mondialisation de l'agriculture et les effets d'une économie dont les règles échapperaient au libre arbitre des agriculteurs…* », par l'établissement « d'alliances paysannes sur le plan international ». Tel est le credo de l'AFDI (Agriculteurs français et Développement International), association créée en 1975 par la FNSEA, le CNJA, l'APCA et la CNMCCA, qui regroupe au total 500 organisations professionnelles et 10 000 exploitants participant à ses actions.

L'AFDI ne propose pas à proprement parler des projets de développement – ce que font d'autres structures, par exemple l'Association Nationale pour le Développement Agricole (ANDA), organisme paritaire créé en 1966 pour gérer le Fonds National pour le Développement Agricole (FNDA), dont l'action internationale consiste en financements, expertises… etc., mais offre plutôt un partenariat fondé sur l'identité commune du métier, la réciprocité et la connaissance entre partenaires. Il s'agit essentiellement « *d'écouter et accompagner les paysans dans la maîtrise de leur métier pour qu'ils deviennent des interlocuteurs et un corps intermédiaire au sein de sociétés en mutation et d'économies moins dirigées. Il s'agit de promouvoir une démarche d'organisation et d'appuyer l'émergence et la structuration de mouvements professionnels* ». En effet, une pratique de l'organisation paysanne maîtrisée par les acteurs locaux « constitue le socle d'un développement durable ». L'AFDI contribue à promouvoir les échanges Sud-Sud, Nord-Sud, Sud-Nord, et vise aussi à « *éclairer les enjeux internationaux au sein même de la profession agricole française, car les choix qui en découlent interfèrent directement sur les agricultures de nos partenaires* ». Les négociations à l'OMC ou certaines orientations de la PAC témoignent largement de la justesse de cette appréciation.

Encadré 14 : Exemples de projets AFDI

- aide à la création de groupements d'utilisation du matériel en commun, au Tchad, avec l'appui technique de l'AFDI Poitou-Charentes ;

- programmes de professionnalisation visant à permettre aux agriculteurs du Sud de maîtriser leur métier, accompagnés d'un soutien à la mise sur pied d'organisations professionnelles ;

- projets de « gestion de terroirs » consistant à aider des entités intervillageoises à définir et mettre en œuvre une stratégie de développement.

De façon autonome ou en partenariat avec AFDI et pour répondre à de nombreuses demandes, les Chambres d'Agriculture françaises apportent leur expérience aux Chambres d'Agriculture émergentes dans différents pays d'Afrique, dans la mesure où elles peuvent être identifiées comme démocratiques et représentatives.

Les coopérations engagées ont un double objectif :

- la promotion des hommes, la structuration de la profession agricole, le développement de l'agriculture par la prise de responsabilité des agriculteurs ;
- la recherche d'alliés et de partenaires dans le domaine de la politique et des échanges agricoles.

Plusieurs Chambres d'Agriculture Départementales et Régionales françaises conduisent ainsi des partenariats au Mali, en Côte d'Ivoire, en Guinée… Les actions portent sur la formation pour la mise en place, les missions et le fonctionnement des Chambres d'Agriculture, mais également sur des projets de filières (lait, élevage bovin, aviculture…).

i) Les Français de l'étranger :

Le rapport du Conseil économique et social sur l'expatriation[1], faisait état de la présence à l'étranger d'environ 1,9 millions de Français, dont une bonne partie dans les pays en développement :

Total (immatriculés et non) : 1 896 566 [2] dont :

- Afrique du Nord : 49 249
- Afrique francophone : 102 763 (Madagascar 19 %, Côte d'Ivoire 17 %, Sénégal 13 %)
- Afrique non francophone : 12 013 (Afrique du Sud 45 %, Nigeria 11 %, Angola 9 %)
- Amérique Latine : 63 664 (Brésil 19 %, Argentine 19 %, Mexique 15 %)
- Asie – Océanie : 56 231
- Proche et Moyen-Orient : 70 334 (Israël 45 %, Liban 18 %)

C'est une présence qui est certes très en retrait par rapport à celle d'autres grands pays industriels : il y a 6,5 millions d'Italiens et 5 millions d'Allemands à l'étranger. Mais c'est une présence de qualité, comme le confirme le rapport précité. C'est une population majoritairement tertiaire : 86 %, dont 28 % de cadres et de professions intellectuelles : 28 %, qui se caractérise « par une bonne qualification intellectuelle et professionnelle : la France exporte de la matière grise ».

Les communautés françaises à l'étranger sont également actives et dynamiques, et peuvent constituer un soutien non négligeable à la mise en œuvre de la politique française d'aide au développement.

C'est en particulier le cas lorsqu'il s'agit d'investissements productifs. Les sections locales des Conseillers du Commerce extérieur de la France, les Chambres de commerce et d'industrie françaises à l'étranger, structures

---

[1] « L'expatriation : les Français établis hors de France, acteurs du rayonnement international de notre pays », rapport présenté par M. Georges Ricout – JO Avis et rapports du Conseil économique et social n°7 du 5 mai 1999.

[2] Source : Direction des Français de l'étranger – Ministère des Affaires étrangères – 1er janvier 2000.

associatives et privées animées par des Français généralement implantés de longue date dans le pays, sont d'un conseil précieux.

Les branches locales des organisations de Français à l'étranger : Union des Français de l'étranger (UFE) et Association Démocratique des Français de l'étranger (ADFE) peuvent également être sollicitées, de même que les regroupements régionaux : l'association des Alsaciens de l'étranger est partout très active, la Communauté basque en Argentine, les associations bretonnes dans de nombreux pays… sont autant de points d'appui, de sources d'information sur les pays, qui peuvent s'avérer fort utiles pour la mise en œuvre de projets, qu'ils soient gouvernementaux ou le fait d'ONG.

B - LES POLITIQUES SUIVIES

Le placement de la lutte contre la pauvreté au premier rang des priorités de la coopération internationale n'aura d'effet positif que si l'on n'en fait pas un objet à part, mais la ligne directrice d'une politique multidimensionnelle et interactive mettant en oeuvre aussi bien les politiques macroéconomiques, structurelles et sociales et les engagements des conventions internationales, que la multitude des initiatives locales en matière d'activités productives, solidaristes, éducatives ou culturelles, le rôle des Etats comme celui des collectivités locales, du secteur privé et de la société civile, les accords inter-Etats comme les partenariats à la base... La leçon du passé montre bien que nombre d'échecs viennent de programmes conduits sans tenir réellement compte du contexte dans lequel ils s'exécutaient et de leurs conséquences sur le cadre de vie. En relevant le coût contre-productif de programmes d'ajustement structurel, car traités isolément de leur contexte social, la Banque Mondiale explique : « *Nous savons maintenant que la stabilité macroéconomique, la libéralisation et les privatisations sont importantes mais pas suffisantes. Le développement a de multiples facettes. Faire fonctionner les marchés va dans le sens de la réduction de la pauvreté mais demande également un environnement social solide. La pauvreté est multidimensionnelle : une meilleure qualité de vie ne se traduit pas uniquement par des revenus plus élevés, mais s'exprime également par la sécurité et la participation à la vie publique, l'amélioration de l'éducation, de la nourriture et de la santé, un environnement protégé, un appareil d'Etat qui fonctionne, de plus grandes libertés civiles et politiques. Ainsi, promotion de la croissance, politique de protection sociale et politique de redistribution doivent être conjointement les composantes d'origine des stratégies de développement* ».

C'est cette « *approche de la lutte contre la pauvreté par le développement équilibré de l'économie, de la société et de ses institutions* » qui caractérise la politique européenne et particulièrement celle de la France.

Le Premier Ministre, en ouvrant le 26 juin 2000, la Conférence ABCDE organisée à Paris par la Banque Mondiale et le Conseil d'analyse économique, en a éclairé les principes de fonds.

« *Le développement ne se résume pas à la seule satisfaction des besoins matériels. Il englobe les droits fondamentaux de la personne humaine, l'accès aux soins, au savoir, à l'emploi. Il intègre aussi -et c'est le sens du développement durable- le respect du droit des générations futures...*

Nous vivons dans un monde dont la richesse globale est sans précédent. Pourtant, dans cette économie mondialisée, la moitié des habitants de la planète vivent avec moins de deux dollars par jour ; un milliard n'ont pas accès à l'eau potable et près de 800 millions souffrent de la faim. Pour favoriser le développement de cette partie du monde, la croissance économique est nécessaire. La reprise mondiale, après la crise financière en Asie du Sud-Est, marque une bonne évolution. Mais sans politiques de redistribution, de justice sociale et d'investissement dans les secteurs qui répondent aux besoins essentiels, la croissance seule ne pourra corriger les injustices qui pèsent sur les pays en développement. La croyance -ou le dogme- selon laquelle l'équité et la justice sociale seraient des freins au développement économique, a cédé du terrain devant la conviction que celles-ci contribuent au contraire à l'efficacité économique à long terme. Cette conviction fonde la politique de mon gouvernement ».

Dans cette optique, les politiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités sont affirmées comme devant être au coeur des réformes économiques. Elles ne peuvent être considérées seulement comme le pansement des politiques d'ajustement, ni seulement comme politiques de transferts sociaux, même si ceux- ci sont par ailleurs indispensables. « *Il s'agit de garantir les chances de chacun, de lutter contre les discriminations entre les femmes et les hommes, de donner à tous un accès aux savoirs, aux soins, aux ressources nécessaires à l'insertion dans l'activité économique* ». De même, cette inspiration renforce l'exigence que soient maîtrisées et mises au service du développement, en un processus associant pleinement les pays les plus démunis, les dynamiques de la mondialisation. Ce qui conduit à répondre au besoin de régulation du système international qu'impose l'interdépendance des économies. « *Toute décision prise quelque part peut affecter un pays à l'autre bout de la planète. Cette intégration résulte d'un puissant mouvement de libération des échanges. Cette ouverture a favorisé la croissance mais en même temps a conséquence sur les choix politiques de chaque nation... Les problèmes devenus globaux appellent des réponses globales. Pour ordonner la mondialisation, pour que la maîtrise en soit plus démocratique, il faut inventer des formes nouvelles de concertation au sein d'institutions multilatérales plus fortes et plus légitimes* ».

Dans cette inspiration, les grands principes selon lesquels est mise en oeuvre la politique française de coopération sont :

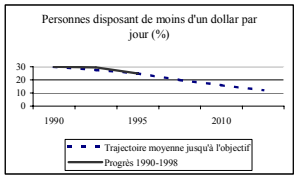
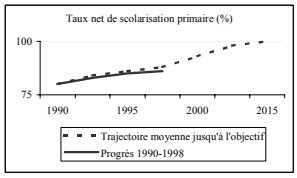
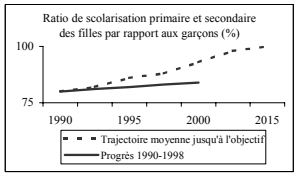
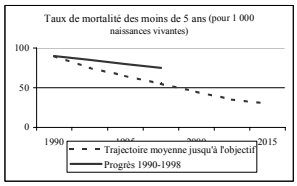
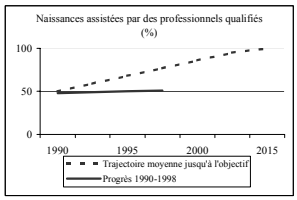
- la participation des populations à la construction de leur avenir ;
- l'équité sociale par l'accès de tous aux services de base, en particulier d'éducation et de santé ;
- l'intégration régionale pour tirer plus vite bénéfice de la mondialisation ;
- le respect des cultures comme élément essentiel du développement ;
- l'utilisation rationnelle des ressources pour un environnement naturel préservé ;
- la solidarité internationale par le maintien de flux suffisants d'aide publique au développement.

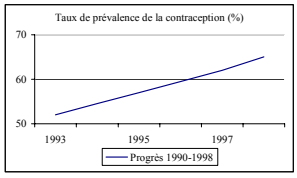
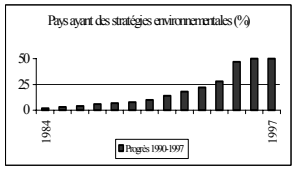
Ainsi, cette politique vise à tenir compte à la fois des intérêts de chacun des pays partenaires, essentiellement de ceux de la zone de solidarité prioritaire, mais aussi de ceux de la France dans sa stratégie internationale et sa politique étrangère dont la coopération doit être un pilier majeur, et de la volonté de notre pays de respect de la démocratie, des droits humains individuels et sociaux, du développement durable et de l'équité des échanges.

Ces principes doivent éclairer l'ensemble des stratégies sectorielles conduites.

Encadré 15 : Les engagements des conventions internationales et leurs résultats en 1998

Un monde meilleur pour tous : les objectifs internationaux de développement

1. Réduire de moitié la proportion de la population qui vit dans la pauvreté extrême entre 1990 et 2015 (Copenhague 1965)	
2. Scolariser tous les enfants dans l'enseignement primaire d'ici à 2015 (Jomtien 1990 – Pékin 1995 – Copenhague 1995)	
3. Progresser vers l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, éliminer les disparités entre les sexes dans l'enseignement primaire et secondaire d'ici à 2005 (Le Caire 1994 – Pékin 1995 – Copenhague 1995)	
4. Réduire des deux tiers les taux de mortalité infantile et juvénile entre 1990 et 2015 (Le Caire 1994 1994)	
5. Réduire des trois quarts les taux de mortalité liée à la maternité entre 1990 et 2015 (Le Caire 1994 – Pékin 1995)	

6. Mettre les services de santé génésique à la disposition de tous ceux qui en ont besoin d'ici à 2015 (Le Caire 1994)	
7. Appliquer des stratégies nationales axées sur le développement durable d'ici à 2005, de manière à réparer les dommages causés aux ressources environnementales d'ici à 2015 (Rio 1992)	

Ces objectifs internationaux de développement visent l'aspiration la plus chère de tout être humain, un monde libéré de la pauvreté et des souffrances qu'elle cause.

Chacun des sept objectifs vise un aspect précis de la pauvreté. Il faut les considérer comme un tout, dans la mesure où ils se renforcent les uns les autres. L'augmentation des taux de scolarisation, chez les filles surtout, entraîne une réduction de la pauvreté et de la mortalité. L'amélioration des soins de santé de base permet d'accroître la scolarisation et de réduire la pauvreté. Beaucoup de pauvres tirent leur subsistance de l'environnement. Il faut donc progresser dans la réalisation de chacun de ces objectifs.

Conclusion : si certains pays ont pu progresser aussi vite pour réduire la pauvreté sous ses nombreuses formes, les autres le peuvent aussi. Mais les conflits réduisent à néant les progrès en matière de développement social dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne. La progression du VIH/SIDA fait basculer les individus, les familles et les communautés dans la pauvreté sur tous les continents. Et la croissance économique durable, sans laquelle on ne parviendra pas à réduire la pauvreté sur le long terme, reste une vue de l'esprit dans la moitié des pays du monde. Dans plus de 30 pays, le revenu réel par habitant a reculé au cours des 35 dernières années. Et lorsqu'il y a croissance cela ne suffit pas : encore faut-il en répartir plus équitablement les fruits.

Néanmoins, ces objectifs de développement peuvent être atteints à condition que de bonnes politiques nationales se conjuguent à une action internationale efficace.

Note : Les chiffres portent sur les pays à revenu faible et intermédiaire, à l'exception des chiffres, concernant les stratégies environnementales, qui ont trait à tous les pays.

Source : FMI, OCDE et Banque Mondiale 2000.

1. Au plan bilatéral

1.1. politiques d'urgence et d'aide humanitaire

L'action humanitaire est actuellement une dimension importante de la politique extérieure de notre pays. Au-delà de la politique gouvernementale, qui s'exerce dans le cadre multilatéral et l'Office humanitaire européen (ECHO), ainsi que par les aides bilatérales et l'action des services de l'Action Humanitaire, elle s'exprime dans les efforts multiples des collectivités locales et organisations de la société civile qui, mobilisant la contribution solidaire de la population, tentent de faire face à la misère des victimes des catastrophes naturelles ou des conflits.

a) Distinguer les réponses aux situations d'urgence de celles concernant le développement proprement dit

La Commission Coopération Développement estimait, dans des travaux de 1999, que si l'urgence et le développement répondent à une cause commune : le

droit de tous à vivre dignement, ils le font selon des priorités, des temps et des modes d'intervention différents. L'urgence, quelle que soit sa cause -cataclysme, conflit, famine aiguë...-, implique une intervention rapide et souvent une substitution aux acteurs locaux défaillants, tandis que l'aide au développement proprement dite vise le moyen et le long terme, la recherche des acteurs locaux, la collaboration avec eux et leur promotion. L'aide d'urgence en outre s'adresse plus particulièrement à la partie de la population en danger et est souvent spécialisée, en fonction du type d'urgence auquel on doit faire face : aide sanitaire et médicale, alimentaire de survie... tandis que l'aide au développement s'adresse plus au corps social dans son ensemble, dans le cadre d'une action beaucoup plus globale.

Pour autant cette distinction ne veut pas forcément dire séparation étanche, absence de passerelles entre ces deux aspects de la solidarité internationale. Cependant, ils peuvent parfois s'avérer antagonistes. C'est ainsi qu'on a pu souligner les effets pervers, voire désastreux de l'aide alimentaire sur les capacités structurelles de l'activité productive 1ocale. Si, en cas de famine grave, il est impératif pour la survie des populations de fournir un apport extérieur en urgence, quand et comment l'arrêter afin de ne pas interdire, pour longtemps, le redémarrage de la production locale ? C'est dans la prévision et la qualité de réalisation de la phase de sortie de crise que résident souvent la réussite du retour à la normale et la reprise d'un véritable développement. L'un et l'autre doivent bien rester complémentaires. Fondamentalement, plus le degré de développement atteint est élevé, plus il constitue un phénomène d'atténuation des crises et de leurs effets, y compris dans les cas de catastrophes naturelles : le développement constitue la meilleure des préventions. A l'inverse, comme le note Agrisud, dans nombre de régions du monde où sévit une extrême pauvreté, *« l'état de précarité atteint pour les populations un tel degré d'acuité que, sans secours d'urgence, ces populations n'ont plus ni les ressources physiques, ni les ressources morales nécessaires pour sortir de l'extrême pauvreté. Comme il y a eu dans nos pays accumulation des richesses pour créer le développement, il y a eu accumulation de pauvreté qui rend impossible toute tentative de développement sans recours à l'aide d'urgence.... Si l'aide, dans ce type de situation, a un caractère d'urgence, car la survie de ces populations est en question et la mortalité y atteint des niveaux insupportables, elle doit aussi se prolonger dans la durée et rejoint forcément l'aide au développement. »*

On assiste d'ailleurs, estimait la Commission Coopération et Développement, à un rapprochement progressif des interventions : *« certaines OSI d'urgence prolongent leur action au-delà, dans la phase dite de post-urgence ou de réhabilitation. A l'inverse, beaucoup d'OSI de développement ont mené des actions dans le cadre de crises aiguës »*. D'autres observateurs confirment : *« les ONG tentent le plus souvent d'éviter de se substituer aux personnels locaux, elles aident à former des soignants (médecins, infirmiers, agents de santé, kinésithérapeutes, sages-femmes), coordonnent et supervisent des programmes de santé publique (campagnes de vaccination, prise en charge sanitaire de camps de réfugiés, programmes de PMI, construction d'hôpitaux, de puits, de latrines...), travaillent en partenariat avec des interlocuteurs autochtones, sans avoir forcément un contact direct avec la souffrance »*

(Johanna Siméant - les militants des ONG humanitaires - Regards sur l'actualité – Novembre 1999).

Ce rapprochement des pratiques est d'autant plus nécessaire que les crises sont de plus en plus complexes, dans leurs causes et dans leurs effets. On a pu parler à leur endroit de situations d'urgences complexes, nées d'une imbrication de facteurs divers, se renforçant les uns les autres : pauvreté, risques climatiques, conflits armés, migrations, etc. avec de forts impacts sociaux, environnementaux et médicaux et, souvent, un phénomène d'internationalisation. Aussi affirme-t-on de plus en plus la nécessité d'un continuum urgence/réhabilitation/développement, s'appuyant sur l'idée que, dès la phase d'urgence, il faut autant que faire se peut impliquer les acteurs locaux.

b) Répondre aux besoins des situations d'urgence

L'aide humanitaire représente entre 4 et 8% de l'aide publique au développement française, ces variations étant directement liées, au nombre et à l'ampleur des situations à affronter. Elle s'exprime :

- Au travers des instruments multilatéraux :
  - d'importantes dotations sont allouées aux Organisations internationales et au CICR, sous forme de contributions obligatoires ou volontaires. Selon le mémorandum 2000 de la France au CAD de l'OCDE, les contributions volontaires ont représenté en 1998 près de 400 millions de francs(PNUD, IICR, UNICEF, PAM, UNRWA). A noter que, succédant à plusieurs années de baisse, la France tend à reconstituer ses contributions volontaires. Les contributions obligatoires se sont élevées à 202 millions de francs en 1999. La Direction des Nations unies et des Organisations internationales du ministère des Affaires étrangères (DNUOI) coordonne ces différents financements au travers notamment du Bureau du Coordinateur de l'assistance humanitaire (BCAH) ;
  - une autre partie importante de cette aide passe, au niveau européen, par ECHO. La France participe en 1999 à environ 17,5 % de son budget, soit 105 millions d'euros. Cette dotation, est suivie par la Direction de la Coopération européenne du Ministère des Affaires étrangères.
- Par l'action bilatérale

Celle-ci est coordonnée par le Service d'action humanitaire. Créé en 1992, il met en œuvre la politique du gouvernement en matière d'action humanitaire internationale. Une cellule d'urgence, créée en 1985, constitue son organe opérationnel. Le service met en œuvre le Fonds d'Urgence humanitaire (FUH) dont les crédits servent notamment à financer l'assistance aux Etats frappés de catastrophes naturelles, les actions de déminage, l'assistance aux métropoles du tiers monde et les opérations en faveur des droits de l'homme. Le Fonds était doté en crédits initiaux de 99,51 millions de francs en 1996, 85,58 en 1997, 62,76 en 1998, 54,81 en 1999 et 63,14 en 2000. Mais ces crédits peuvent être régulés ou abondés. C'est ainsi qu'en 1998, il a été porté à 104,17 millions de francs pour répondre aux besoins nés du cyclone Mitch et à 278,88 millions de francs en 1999 pour assurer l'aide aux réfugiés du Kosovo. Reste que les

dotations obtenues dans la Loi de finances ont été largement en dessous de la masse critique évaluée par le service de l'action humanitaire. Il faut aussi rappeler que le Ministère de l'intérieur, celui de la Défense et les Services généraux du Premier Ministre peuvent également participer à des actions humanitaires. Enfin, le traitement de la dette peut être mobilisé dans les situations d'urgence. Cela a été le cas par exemple après le passage du cyclone Mitch lorsque la France a décidé d'annuler la totalité de ses encours d'aide publique au développement sur le Honduras, le Nicaragua, le Salvador et le Guatemala, pour 900 millions de francs, contribuant ainsi au financement de la reconstruction, alors que l'aide humanitaire d'un montant de 100 MF allait directement aux populations.

c) L'aide alimentaire de survie

L'aide alimentaire française représente 200 000 tonnes d'équivalents céréales, pour une enveloppe budgétaire de 310 millions de francs (Données et orientations de la politique française d'aide au développement 96-98). Elle va prioritairement aux pays à faible revenu présentant un déficit vivrier (85 % de l'aide). On distingue l'aide d'urgence et l'aide programmée. La première est destinée à faire face à des crises alimentaires résultant de phénomènes imprévisibles. La France cherche à intégrer son action dans des programmes multilatéraux et d'appuyer les ONG sur place. La seconde consiste en l'appui aux pays en déficit chronique pour améliorer leur sécurité alimentaire. Celle-ci est vendue pour ne pas déstabiliser la production locale, et donne généralement lieu à la mise en place de fonds de contrepartie, gérés en collaboration avec le pays destinataire. La France participe aux instances de coordination internationales, (Convention de Londres, PAM), régionales (CILSS, club du Sahel) et nationales (FlRMO au Mali par exemple). Elle coordonne son action avec les autres membres de l'Union Européenne, qui elle-même adhère à la convention de I'ONU sur l'aide alimentaire (convention de 1995 révisée en 1999).

Cependant, la prévention des catastrophes alimentaires, la prévision des récoltes par exemple, sont l'orientation à privilégier. Cela passe par un soutien à la recherche, en partenariat avec les pays concernés. Sont notamment à citer les rôles et fonctions d'établissements publics tels l'IRD (Institut Français de recherche pour le développement) à caractère scientifique et technologique qui conduit des recherches sur les milieux intertropicaux en liaison avec 40 pays ou le CIRAD, organisme français spécialisé en recherche agronomique appliqué aux régions chaudes, en relation avec plus de 90 pays. Cela passe aussi par le soutien à apporter aux initiatives locales de reconquête de techniques ancestrales, adaptées au milieu : on peut citer en exemple la revitalisation, par une association de jeunes indiens, des méthodes traditionnelles d'irrigation par la conservation des eaux de pluie qui a permis à toute une région de l'Alwar d'échapper à la sécheresse qui a frappé une bonne partie de l'Inde. Cela passe aussi par l'exploitation au bénéfice des pays les plus menacés des technologies modernes, telle la surveillance par satellite des cultures.

Encadré 16 : Prévention des catastrophes alimentaires

La FAO a lancé, il y a plusieurs années, le programme Artemis (Africa Real Time Environmental Monitoring System), pour surveiller l'état de la végétation en Afrique. Un nouvel instrument, plus performant, semble très prometteur : il s'agit de « Vegetation » lancé en 1998, financé par l'Union européenne, la Belgique, la France, l'Italie et la Suède et supervisé par le CNES, il est opérationnel depuis 1999. Embarqué à bord du satellite Spot-4 (France, *Belgique, Suède), « Vegetation » est capable d'identifier les différentes surfaces cultivées, et de savoir dans quel état elles se trouvent. Il peut dresser une carte hydrométrique des sols, et estimer les effets d'anomalies météorologiques ou de maladies des cultures. Après analyse, les experts sont capables de calculer avec une marge d'erreur réduite, les rendements et les productions à venir. Et a priori de réagir si une famine s'annonce. L'instrument peut aussi détecter les zones de pontes des criquets pèlerins : progrès majeur, car après la ponte,, l'éradication du fléau est beaucoup plus difficile. « Vegetation » va être exploité par le FAO en collaboration avec l'Union européenne (Institut des applications spatiales d'Ispra. L'Union européenne a développé un autre programme : MARS (Monitoring of Agriculture with Remote Sensing) pour surveiller les fraudes à la PAC, mais envisage son utilisation pour la gestion des crises alimentaires en cas de conflit. Il a déjà été testé avec succès au Kosovo, permettant notamment d'orienter le travail des ONG en leur indiquant ce qu'il faut fournir et à quel endroit. »*

Source : FAO.

d) Reconstruire après les cataclysmes

La phase d'urgence critique passée, il est tout aussi impératif de financer par l'aide internationale le moyen terme entre cette phase et la reconstruction proprement dite. Il s'agit en effet, pour des pays durement frappés et qui de ce fait dépendent essentiellement de l'aide extérieure, de remettre en marche l'économie et de faire en sorte que les populations puissent rentrer dans leurs foyers, en s'attaquant notamment à la réfection des infrastructures de base. La politique française se veut en la matière souple et imaginative, en n'hésitant pas à proposer des réponses originales mettant en œuvre son action bilatérale et le cadre multilatéral, l'aide publique, l'allègement de la dette et le soutien aux interventions non gouvernementales.

La coordination est un élément fondamental. C'est grâce à un plan coordonné et cohérent que le Mozambique, par exemple, frappé en plein décollage économique par des inondations catastrophiques a pu repartir. Sous l'égide du PNUD, les contributions bilatérales et multilatérales d'un montant de près de 453 millions de dollars, s'ajoutant aux initiatives déjà prises par le Club de Paris pour ramener de 104 millions à 14 millions de dollars le service de la dette, a été réparti entre la réfection des infrastructures de base, le redémarrage de l'agriculture, des pêcheries, du commerce, de l'industrie, du tourisme, ainsi qu'aux actions d'éducation, de santé publique et d'action sociale. Ces fonds ont été dégagés très rapidement, *« afin d'agir maintenant et pas demain, tout délai supplémentaire contribuant à faire d'un petit problème aujourd'hui un gros problème demain »* (Joachim Chissano, Président du Mozambique), et avec une souplesse de dispositifs mettant par exemple en œuvre un programme de micro-crédits et la mobilisation de la société civile, tandis que des fonds étaient aussi consacrés à diminuer la vulnérabilité du pays en créant un office de météorologie et en renforçant les capacités de lutte contre les désastres naturels. Cet exemple est illustratif de l'efficacité que peut atteindre l'aide internationale, dès lors qu'elle organise la complémentarité des interventions en pesant simultanément sur tous les leviers du développement.

L'intervention directe pour la reconstruction pose d'autres problèmes : ainsi, le coût de la reconstruction des dégâts occasionnés par les inondations qui ont frappé le Vénézuéla a été évalué à 3 milliards de dollars. Les entreprises françaises se sont déclarées disposées à y participer, mais à condition qu'un cadre juridique pour les investissements étrangers, en l'occurrence français, soit défini. C'est ce que rappelait Charles Josselin le 15 mars 2000, car l'investissement sur place est d'une importance telle qu'il exige un minimum de protection juridique. Mais cela reste évidemment vrai dans tous les cas de figure.

e) Les conflits

Les situations créées dans les conflits armés posent encore plus de problèmes, notamment celui de l'obligation d'assistance et du refus d'ingérence. Pour l'Institut international d'études stratégiques(IISS-Londres-Rapport 2000) : *« le principe humanitaire est en train de s'affirmer et l'accélération de l'évolution vers un droit humanitaire international aura un impact sur la conduite des nations ».* Il n'empêche, sur le terrain, la gestion de ces crises est ardue, comme l'analyse Agrisud pour qui les situations les plus délicates sont celles où l'urgence naît d'affrontements politiques ou ethniques, de luttes armées pour le pouvoir, de guerre civile. De nombreux problèmes surgissent : aide passant ou non par le gouvernement en place, intervention d'assistance à population en danger considérée comme ingérence, entraves de forces armées à l'acheminement, voire pillages et détournements de l'aide alimentaire... Comment maintenir des activités qui ont fait l'objet d'une aide réussie et qui s'avèrent indispensables à la survie des populations : l'appui aux groupements de producteurs qui assurent l'approvisionnement alimentaire, le renouvellement des intrants, qui leur sont nécessaires, la création de relais logistiques adaptés, le développement d'activités similaires dans des zones protégées où les populations se regroupent... Comment aussi assurer la sécurité des acteurs humanitaires, alors que les « urgenciers » se heurtent aux conséquences d'une utilisation militaro-diplomatique de leurs actions ?

La France estime que le système des Nations Unies, pilier du développement institutionnel, de la prévention et du traitement des crises politiques et humanitaires, est le seul à disposer de *« l'universalité et de la neutralité nécessaires pour assurer de telles missions, éléments essentiels dans des domaines où les Etats bénéficiaires veillent à leur indépendance nationale, et où, de ce fait, l'intervention des coopérations bilatérales est parfois délicate.... Forte d'une longue tradition de solidarité humanitaire, particulièrement représentées par les ONG françaises, la France participe régulièrement aux opérations de maintien de la paix et d'aide aux populations organisées sous l'égide des Nations Unies ».* Cependant, lors de la Conférence sur la démocratie tenue à Varsovie au printemps 2000, où la question du droit d'ingérence a été abordée, des personnalités comme Madeleine Albright, Secrétaire d'Etat américain, ou Bronislaw Geremek[1] estimant que l'instauration ou le maintien de la démocratie lorsqu'elle paraît menacée sont des raisons suffisantes pour s'ingérer dans les affaires intérieures d'un pays, Hubert Védrine, Ministre des Affaires étrangères a souligné les limites et les menaces d'un usage excessif du

[1] M. Geremek était alors Ministre polonais des Affaires étrangères.

droit d'ingérence. Il s'est prononcé pour l'élaboration d'un mécanisme décisionnel international qui permettrait d'agir plus rapidement face à des situations humanitaires tragiques et urgentes, qui devrait *« passer par une réflexion visant à réduire les abus du droit de veto au sein du Conseil de Sécurité ».*

Un droit d'intervention se dessine lentement, notamment en cas de violation flagrante des droits de l'homme, comme on l'a vu au Rwanda, au Kosovo, à Timor... mais il est difficile d'anticiper et d'intervenir avant qu'un conflit n'engendre ces violations puisqu'il n'existe aucun délit d'intention reconnu. Seule la diplomatie préventive peut chercher à tempérer les ardeurs meurtrières. A posteriori, il faut aussi pouvoir les punir.

D'autres objectifs pourraient être poursuivis : c'est le cas notamment du désarmement qui devrait aussi toucher les armes légères qui, selon le GRIP, causent aujourd'hui le plus grand nombre de victimes (80 à 90 % des victimes des conflits actuels, selon l'ONU). Certes, les armes ne sont pas la cause des conflits, mais leur commerce contribue largement à les aggraver. Or, la plupart des pays producteurs et exportateurs, sont les pays industrialisés, et les principaux acheteurs des pays émergents ou en développement (entre 50 et 70 %)[1]. Le trafic d'armes peut entraîner en outre des dérives criminelles pour se les procurer : on a cité par exemple le détournement de l'aide de la Banque Mondiale au Rwanda, le trafic de drogue dans la région des grands lacs.

Face à cette situation, de nombreuses opérations de « micro-désarmement » soutenues par l'ONU pour nombre d'entre elles, ont été effectuées avec des résultats divers (au Salvador, en Albanie, au Mozambique, au Mali, en Sierra Leone, au Libéria, au Niger, en Bolivie... L'Afrique notamment prend conscience des effets néfastes d'une surmilitarisation incontrôlée. L'OUA, à Ouagadougou en juin 98 et à Alger en juillet 99, s'est prononcée contre la prolifération et le trafic des armes légères, les gouvernements des pays du la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ont signé en octobre 1998 à Ajuba un moratoire sur les importations, exportations et fabrications d'armes légères... Une convention entrée en vigueur en 1999, lie la plupart des Etats du continent latino-américain, visant à interdire la fabrication et le trafic des armes à feu, des munitions et des explosifs... L'ONU a pris la décision d'une conférence sur les armes légères, prévue en juin-juillet 2001 et le renforcement des mesures d'assistance aux Etats pour la récupération des armes légères. L'Union européenne s'est dotée dans le cadre de la PESC ou de la politique de développement d'un certain nombre d'instruments :

- un programme de répression et de prévention du trafic illicite des armes classiques ;
- avec les pays de l'AELE et l'Afrique du sud d'une initiative sur la limitation des armes de petit calibre ;
- le soutien financier au désarmement de plusieurs pays, dont le Cambodge et l'Albanie ;

[1] Source : Année stratégique 2000.

- une recommandation de 1999 plaçant dans les priorités des programmes d'aide au développement le désarmement et la collecte des armes ;
- un code de conduite de l'Union européenne sur les exportations d'armes par lequel les Etats membres doivent respecter la conformité de leurs ventes d'armes avec huit critères (respect des engagements internationaux notamment pour tout ce qui touche aux embargos et aux décisions du Conseil de sécurité de l'ONU, respect des droits de l'homme par le pays destinataire, situation intérieure du pays destinataire, préservation de la paix et de la sécurité régionale, sécurité des Etats membres de l'Union européenne, respect du droit international par le pays destinataire, risques de détournement, compatibilité de l'acquisition avec les capacités techniques et économiques du destinataire à posséder l'armement demandé). Les Etats membres se communiquent entre eux les motifs de refus et tout Etat engagé dans un processus d'exportation doit vérifier qu'aucun de ses partenaires n'a auparavant refusé une vente analogue aux pays de destination.

Tableau 30 : Exportations d'armes et refus d'exportation
Année 1998 - Code 99

Pays	Nombre d'exportations autorisées	Nombre d'exportations refusées
Autriche	1 605	13
Belgique	1 067	29
Danemark	219	2
Finlande	155	5
France	7 222	50
Allemagne	11 400	27
Grèce	22 381	0
Irlande	381	0
Italie	593	7
Luxembourg	27	0
Pays-Bas	Nd	16
Portugal	116	0
Espagne	2 019	1
Suède	542	0
Royaume-Uni	10 385	43

Source : Code 99 de l'Union européenne sur les exportations d'armes.

Par ailleurs, comme le souhaitait M. Kamano[1], Président du Conseil économique et social de Guinée, la France devrait transformer les anciens accords de défense passés avec certains pays africains en accords de sécurité régionale. L'échelon régional parait en effet le mieux adapté à la prévention et la résolution des conflits, dès lors qu'il s'inscrit dans le respect des objectifs et des limites prescrits par les textes de l'ONU, notamment le chapitre VI de la Charte des Nations unies qui fixe les conditions d'intervention extérieure dans les pays en crise. C'est le pari du programme « RECAMP » (renforcement des capacités

[1] Lors de son audition devant la section des Relations extérieures le 15 mars 2000

africaines de maintien de la paix) que nous avons cité plus haut, et qui vise clairement à laisser la responsabilité principale du maintien de la paix en Afrique aux Africains eux-mêmes. L'idée générale est de proposer, sur là base d'une présence militaire allégée, une aide logistique aux Etats africains qui le demanderaient, pour constituer des forces d'intervention dans le cadre des Organisations internationales, régionales ou sous-régionales (ONU, OUA, CEDEAO...). RECAMP a ainsi facilité la constitution et l'intervention des forces africaines telles que la Misab (Mission inter-africaine de surveillance des accords de Bangui) pour dénouer la crise en Centrafrique, ou l'Ecomog, la force créée dans le cadre du volet de prévention et de gestion des conflits - mécanismes de non-agression et d'assistance mutuelle des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). L'Ecomog est notamment intervenue en Sierra Leone, Libéria et Guinée-Bissau. D'autres systèmes sous-régionaux africains existent, avec des dispositifs de prévention des conflits et de maintien de la paix : l'Agence intergouvernementale pour le développement en Afrique (JGAD) en Afrique de l'Est, la communauté de développement de l'Afrique Australe (SADC) dont les Etats membres ont signé une charte d'assistance mutuelle obligatoire.

Bien d'autres programmes mobilisent la France et sa société civile, comme la Convention d'Ottawa, par exemple, sur le déminage et sur l'élimination des mines antipersonnel, en application de laquelle la France a consacré d'importants crédits pour l'extraction et la destruction des armes ainsi que pour l'aide aux victimes. Nous soulignerons pour terminer l'indispensable éducation à la paix et aux droits de l'homme, dont la France devrait inscrire l'impératif, aussi bien pour sa propre population que dans le cadre des programmes d'aide au développement auxquels elle participe, en favorisant l'essor de la responsabilité et de l'implication des sociétés civiles.

1.2. Les politiques d'aide au développement

Ces politiques s'ordonnent autour des trois modalités suivantes : la coopération technique, l'aide projet et les concours d'ajustement structurel.

a) Les procédures de l'aide publique au développement

- **La coopération technique**

Si un grand nombre d'échanges techniques passe par le secteur privé, la coopération technique publique n'en concerne pas moins un grand nombre de secteurs de développement, dont il serait vain de dresser la liste exhaustive et qui bénéficient d'un concours non seulement financier mais également en personnels : administratifs, universitaires, ingénieurs en mission, coopérants sur place. Elle se présente sous trois aspects, au demeurant inséparables : apporter une expertise dans tous les domaines de développement où elle s'avère nécessaire, préparer la relève en formant des experts et techniciens locaux, aider les Etats partenaires à structurer les cadres institutionnels et administratifs qui conditionnent aussi bien la primauté de l'Etat de droit que la qualité de la gestion et le progrès économique.

La priorité donnée au développement progressif des capacités humaines se traduit par l'introduction d'un véritable partenariat dans l'identification, la conception et la mise en œuvre des projets de développement.

Ces derniers ne doivent pas être surdimensionnés par rapport aux connaissances et à l'expérience des cadres et techniciens locaux, et ce sont les projets comportant une assistance technique faite de conseil et de tutorat et limités dans le temps qui sont aujourd'hui privilégiés, - équipes d'experts aidant les Etats à passer au régime de la TVA ou à organiser une comptabilité publique - équipes de médecins et d'administrateurs de la santé organisant des régimes de protection sociale minimum…

Cette assistance se prolonge naturellement par une action de formation professionnelle de cadres techniques et de dirigeants à laquelle les programmes d'aide font une grande place. La France dispose dans ce domaine d'un vaste réseau d'expertise publique mobilisable pour des coopérations inter administratives et qui comprend d'une part des organismes de formation tels que l'ENA, l'IIAP, l'Ecole nationale de la magistrature, les écoles des régies financières, l'IRA, le CNFPT, le CEFEB, d'autre part des opérateurs rattachés aux différents départements ministériels : l'ADEPTA pour l'agriculture, l'ISTED pour l'équipement, le SCTIP pour l'intérieur, l'ADEMP et l'OIE pour l'environnement, l'ACOJURIS et l'ARPEJE pour la justice, l'ADETEF et Eurodouanes pour l'économie et les finances, le GIP Inter pour les affaires sociales.

Aussi bien, la France a toujours soutenu le principe selon lequel **la construction d'Etats de droit et d'administrations efficaces** était une **condition essentielle du développement durable**, car elle seule peut garantir la bonne gestion des affaires publiques et le respect des valeurs qui s'y rattachent : transparence des règles, égalité des droits et des devoirs, équilibre démocratique des pouvoirs. Aussi apporte-t-elle aux pays en développement une contribution importante dans les domaines suivants :

- le renforcement des institutions démocratiques par l'aide à la formation de personnels des assemblées, à l'organisation des consultations électorales, au développement, en liaison avec le BIT d'un dialogue social fondé sur le tripartisme (Etat, employeurs, salariés) ;
- le bon fonctionnement des systèmes judiciaires, par la formation des magistrats et des auxiliaires de justice, la modernisation du droit des affaires notamment en participant à l'organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA), l'installation de Cours des comptes et de tribunaux administratifs ;
- l'amélioration de la sécurité des personnes et des biens par l'aide à la mise en place de services civils de police capables d'assurer démocratiquement la protection des populations, et de services de police judiciaire pour la lutte contre le banditisme et la grande délinquance ;
- la structuration d'administrations locales déconcentrées et décentralisées, par la détermination de leurs capacités réglementaires et financières et l'appui donné à la conception de stratégies de développement local.

Le Conseil économique et social approuve l'orientation prise du passage de la coopération de substitution à l'assistance technique et d'expertise, visant à soutenir les ressources humaines locales et non à les suppléer. Cependant, il importe que cette évolution se fasse sans risque de déstabilisation. Or, la baisse des effectifs est rapide, certains l'estiment même brutale. Elle a atteint – 31,7 % en 4 ans : de 2 898 coopérants en 1996 à 1 979 en 2000. Cela n'a pas d'effet pervers lorsque les actions de formation ont effectivement permis, avec le soutien simultané aux programmes d'action, d'assurer un remplacement naturel. Dans d'autres cas, la suppression de postes a suspendu l'activité.

- **De l'aide programme à l'aide projet**

Le principal instrument de l'APD au sein de la ZSP est l'aide projet, appelée parfois aide à l'investissement et attribuée sous forme de dons et de prêts pour la réalisation d'études, d'infrastructures ou d'actions en faveur du développement. Les réflexions menées au cours des dernières années, notamment au sein du CAD, ont abouti à un consensus sur le besoin de cohérence des aides apportées à chaque bénéficiaire et la nécessité de confier la conduite du développement au pays lui-même. Une préférence a été exprimée à cette occasion pour une généralisation de l'aide programme mise en place via le budget des Etats bénéficiaires.

Si la France s'est jointe au consensus sur la cohérence et l'appropriation, elle a plaidé à juste titre pour une démarche plus pragmatique quant aux modalités de mise en œuvre de l'aide. Autant, en effet, elle juge souhaitable que les orientations de l'aide soient définies, en étroit accord avec les Etats bénéficiaires, autour de grands programmes sectoriels, autant elle considère qu'il ne faut pas confondre cette approche programmatique indispensable avec les modalités d'acheminement de l'aide. Les risques d'échec sont grands, estime-t-elle, si l'aide est versée sous forme de contribution globale à un programme, sans affectation à des points d'application précis, risques liés d'une part à l'incapacité technique du pays à mener à bien le programme et à en atteindre les objectifs sous forme de réalisations concrètes, d'autre part à la dilution possible de l'aide dans des procédures administratives.

Aussi bien, si certains secteurs dont les coûts représentent essentiellement des dépenses de fonctionnement ou de gros équipements, peuvent se prêter à des concours budgétaires, il n'en va pas de même pour les secteurs nécessitant des investissements spécifiques et complexes, publics et privés, tels les programmes transport et énergie. Dans ce cas, les **procédures de l'aide projet** et les expertises techniques, financières et gestionnaires sur lesquelles elles reposent, sont nettement plus adaptées. C'est pourquoi la France entend privilégier **une vision rénovée de l'aide projet, cohérente avec l'approche par grandes orientations sectorielles et budgétaires et dans laquelle les projets sont des éléments de programmes,** dont elle confie l'instruction et le suivi à son opérateur, l'Agence française de développement.

Pour mener à bien ces projets, l'AFD s'est dotée d'équipes de projets composées de spécialistes de plusieurs disciplines : ingénieurs, juristes, analystes financiers, qui font son originalité par rapport aux autres bailleurs de fond. Les interventions de l'Agence portent sur les infrastructures sociales (santé, éducation) ; la lutte contre la pauvreté en milieu rural (désenclavement des

villages, travaux d'hydraulique et d'électrification) comme en milieu urbain (infrastructures et transports) ; la mise en place de systèmes financiers décentralisés (aide aux micro entreprises des secteurs informels jusqu'à ce qu'elles atteignent le seuil de la viabilité financière) ; l'environnement sous toutes ses formes, notamment le développement des sources d'énergie renouvelables ; l'appui aux organisations paysannes en vue d'améliorer l'organisation des approvisionnements et de permettre une meilleure participation des producteurs à la mise sur pied et à la gestion de filières commerciales ; le soutien au secteur privé.

Au cours de la période 1997-1999, la répartition sectorielle de l'aide projet aux pays en développement a été la suivante :

Tableau 31 : Répartition sectorielle de l'aide projet (en milliards d'euros)

	1997	**%**	**1998**	**%**	**1999**	**%**
Développement rural	187,7	24	163,6	24	165,7	24
Mines	17,6	2	82,5	12	0	0
Industries	72,4	9	28,2	4	6,1	1
Energie	114,8	15	77,2	12	71,6	10
Transports	98,9	13	33,4	5	43,5	6
Télécommunications	9,2	1	1,7	0	38,1	6
Hôtellerie-Tourisme	16,9	2	0	0	0	0
Equipements urbains	118	15	151,6	22	177,8	26
Secteur bancaire			112,8	17	115,6	17
Divers	147,9	19	28,5	4	53	8
Santé					5,4	1
Education					6	1
Total	**783,4**		**680,1**		**682,7**	

Source : Agence Française de Développement – Rapport annuel 1999.

L'AFD propose des produits de financement adaptés aux pays, aux secteurs d'activité, à la nature et aux composantes des projets, en tenant compte de leur rentabilité prévisionnelle. En 1998, l'aide projet a été financée par 1 013 millions de francs de **subventions** octroyées à des pays à faible revenu et 3 437 millions de francs de prêts. Ces derniers étaient constitués à 48 % de **prêts souverains concessionnels** à conditions très favorables, accordés aux Etats et à des entreprises avec l'aval des Etats et à 52 % de **prêts non souverains**, c'est-à-dire consentis directement à des opérateurs économiques sans peser sur le budget ou l'endettement des Etats. Enfin, 37 % des opérations de l'AFD étaient réalisées en cofinancement avec d'autres bailleurs de fonds bilatéraux, européens ou multilatéraux.

Cette gestion pragmatique et diversifiée du développement reste à parachever par une meilleure approche des sociétés civiles locales afin que voient le jour des projets réellement participatifs. Le chemin vers ce type de partenariat sera assurément long dans la mesure où les associations et groupements véritablement représentatifs sont insuffisamment structurés dans la plupart des PVD. Le processus de décentralisation qui commence à affecter un

certain nombre de pays en développement et le concours des ONG devraient cependant favoriser la multiplication de tels dialogues et rencontrer les efforts poursuivis par l'AFD en vue de mettre en place des « *projets de développement local* ».

- **Les concours d'ajustement structurel**

L'aide à l'ajustement structurel est une aide à décaissement rapide visant à rétablir rapidement, dans les pays en difficulté, les équilibres du budget et de la balance des paiements, indispensables à la poursuite d'une politique de développement.

La participation de la France à la politique d'ajustement structurel s'inscrit dans le cadre macro-économique soutenu par la Communauté financière internationale et ne concerne donc que des Etats ayant conclu un accord en bonne et due forme avec le FMI[1].

Les concours font en effet l'objet d'une programmation contractuelle et s'appuient sur des critères de performance qui permettent aux pays bénéficiaires comme aux bailleurs de fonds d'en apprécier le bon déroulement.

Les propositions de concours sont instruites dans les pays concernés par une mission conduite par la MEFI, entouré du MAE et de l'AFD. Cette dernière assure la gestion des financements qui interviennent sous la forme de subventions pour les PMA et de prêts bonifiés par l'Etat pour les autres.

Les concours d'ajustement structurel français sont concentrés sur les Etats africains de la zone franc. La France a ainsi apporté, en liaison avec le FMI et la Banque Mondiale, un soutien essentiel et efficace, au lendemain de la dévaluation du franc CFA (janvier 1994), aux programmes d'assainissement économique et financier des pays de la zone. Au fil des années, la réussite de ces programmes a conduit à une rapide diminution des concours d'ajustement structurel, comme en témoigne le tableau suivant.

Tableau 32 : Evolution de l'aide à l'ajustement structurel versée par la France
(en millions de francs)

	1994	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999(p)**
Subventions	709,5	490	414	250	200	120
Prêts	1 934,5	1 650	980	600	550	500
Total	**2 644,5**	**2 140**	**1 414**	**850**	**750**	**620**

Source : Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie – Données et orientations – années 1996 à 1998 – La politique française d'Aide au Développement.

Aides *« hors projet »* justifiées par les circonstances mais peu perceptibles par les populations, les concours d'ajustement structurel seront toujours utiles en période de crise. Aujourd'hui cependant c'est dans le cadre de la politique menée au sein du Club de Paris en faveur du désendettement des Etats qu'est recherché le remède le plus pertinent aux déséquilibres macro-économiques.

[1] Doctrine d'Abidjan ou doctrine Balladur. Voir supra au Chapitre II, I., B., 2. : « Vers une multilatéralisation des relations économiques ».

b) Contenus et objectifs des politiques de développement

- **La consolidation de l'Etat de droit et l'enracinement de la démocratie**

Il est à l'honneur de la France d'avoir soutenu, bien avant les Institutions financières internationales notamment, qui n'en ont fait que beaucoup plus récemment un thème prioritaire, que le développement durable d'une part, la consolidation de l'Etat de droit et l'enracinement de la démocratie d'autre part, étaient indéfectiblement liés. On doit même rappeler que l'attachement aux responsabilités de l'Etat et à la qualité du service public a été un temps contesté comme obstacle au développement.

Rejointe sur ce sujet par la plupart des grands bailleurs de fonds internationaux, Union européenne ou Banque Mondiale en tête, la France, dans son dernier mémorandum au CAD de l'OCDE, considère que « *la construction de l'Etat de droit vise à garantir la bonne gestion des affaires publiques et les principes qui s'y attachent: transparence, prévisibilité et clarté des règles, acceptation des contrôles internes et externes. Elle suppose le développement d'institutions publiques et d'une fonction publique formée... et régulièrement payée, capables d'assurer la sécurité publique, de créer un environnement favorable au développement du secteur privé, et de rendre accessibles les services sociaux de base... La France participe à cet effort sous deux aspects : par son action pour faire évoluer la réglementation internationale et dans le cadre de son aide aux institutions publiques nationales dans les pays en développement* ». Mais on ne saurait trop souligner l'importance d'autres types d'actions, dans ce processus de consolidation de l'Etat de droit et d'enracinement de la démocratie : celles visant à promouvoir la participation de tous à la vie de leur pays, par le renforcement et l'élargissement des compétences des collectivités décentralisées, ainsi que par l'émergence de la société civile et la structuration des corps intermédiaires.

- Un environnement international favorable à l'Etat de droit :

La nécessité de faire évoluer les règles internationales repose sur un constat simple(mémorandum précité) : « *L'Etat de droit ne peut se développer dans chaque pays que dans la mesure où l'environnement juridique international et les canaux de financements auxquels ce pays a accès sont eux-mêmes porteurs de droit* ».

Dès lors, l'action de la France au sein de la communauté internationale vise à « *soutenir le développement de règles internationales communément admises et leur application dans la transparence. Ceci doit permettre à chaque pays en développement de trouver des références communes à tous les pays, dans lesquelles il pourra déterminer souverainement les axes de sa propre législation. Les Conventions sur les droits de l'homme, la déclaration de Copenhague sur les besoins sociaux essentiels, les conventions sur l'environnement, sont des avancées notables en la matière* » (mémorandum précité). Si les conditions dans lesquelles s'exerce l'accès des pays aux échanges internationaux respectaient vraiment l'objectif d'un « *formidable progrès du développement solidaire pour tous les pays* » qu'entend être la mondialisation, celle-ci accentuerait encore le

souffle de demande de démocratie, de droits sociaux, de garanties collectives que l'ouverture au monde peut permettre.

La lutte contre la corruption s'inscrit également dans le cadre de cette démarche, et l'on peut se féliciter que la France ait signé, même si c'est avec un peu de retard, la convention de l'OCDE sur le sujet. Mais développer des références internationales communes ne suffit pas lorsque quelques juridictions « *non coopératives* » peuvent compromettre l'équilibre du développement et engendrer des crises graves. Les centres off-shore et autres juridictions non coopératives sont sources d'instabilité financière et contribuent à gangrener le développement des pays les plus pauvres. La France a proposé qu'une liste de ces juridictions soit établie et que des mesures soient prises à leur encontre. Le G7 et le Sommet des huit tenu au Japon en juillet 2000 ont pris une série d'initiatives contre le rôle joué par les paradis fiscaux dans le blanchiment de l'argent du crime ou l'évasion fiscale. Lorsque l'on sait que l'économie souterraine représente entre 50 et 60 milliards de dollars chaque année (drogue, prostitution, trafics d'armes et de médicaments...) pour la seule Thaïlande, on mesure l'ampleur du fléau.

Dans un autre registre, tout ce qui concourt à renforcer l'intégration régionale est également porteur de consolidation de l'Etat de droit en favorisant la paix. En créant des interdépendances, elle atténue les risques de dérives antidémocratiques au niveau de chaque Etat participant à ces processus. Aussi la DGCID pouvait-elle affirmer le 20-9-99 que « les interventions de notre aide publique en matière institutionnelle privilégieront partout où c'est possible l'intégration régionale, particulièrement dans la définition de normes juridiques et de politiques sectorielles communes ».

- Le soutien aux institutions des pays en développement

En matière de soutien aux institutions publiques des pays en développement, les actions de la France « favoriseront le renforcement de l'Etat de droit et la capacité des administrations à oeuvrer en faveur du développement des populations » (DCCID). Plusieurs grands axes sont privilégiés. Il s'agit de :

♦ Renforcer les institutions démocratiques par l'aide à l'organisation juridique et matérielle des consultations électorales, la formation des personnels des assemblées ou encore l'amélioration du dialogue social: un accord de 1999 avec le BIT vise au développement du dialogue social entre Etat, employeurs et employés dans les pays en développement ;

♦ Soutenir le développement des systèmes judiciaires. La France participe en particulier à la restructuration des appareils judiciaires, la documentation juridique des professionnels du droit et de la population, la formation des magistrats, la modernisation du droit des affaires, national et régional (cf le traité de l'OHADA - voir plus loin), la modernisation de la justice administrative, le renforcement du contrôle de constitutionnalité, etc. ;

♦ Améliorer l'efficacité de la gestion publique, par des opérations d'ingénierie administrative, la redéfinition du rôle de l'Etat, le renforcement de l'efficacité des services publics, la professionnalisation des fonctionnaires ;

♦ Assurer la sécurité des biens et des personnes, par la mise en place de services de police capables d'assurer démocratiquement la sécurité, l'ordre public et le fonctionnement des institutions ;

♦ Favoriser enfin la création et le renforcement d'administrations locales déconcentrées et décentralisées. La France y consent un effort annuel de 120 millions de francs dont une moitié va à la décentralisation, l'autre moitié au développement local. Trois types d'actions sont privilégiés :

- le renforcement des structures administratives et techniques des collectivités locales ;
- le renforcement des capacités financières et la meilleure mobilisation des ressources locales, notamment fiscales ;
- l'appui à la définition de stratégies de développement local et de reconstruction de l'intérêt des populations pour la gestion publique.
- La France peut, comme on l'a vu plus haut, mobiliser pour assurer la coopération inter-administrative un important réseau d'expertise publique, coordonné par le Ministère des Affaires étrangères.

Mais, sur toutes ces actions, l'implication de la coopération décentralisée est évidemment fondamentale, qu'il s'agisse de la formation des élus ou des fonctionnaires, des compétences des collectivités dans l'aménagement du territoire et des espaces ruraux et urbains comme dans la gestion des services aux populations, par exemple, qui mobilise de nombreux programmes de coopération des collectivités territoriales françaises avec leurs homologues des pays en développement. Cet apport est particulièrement décisif s'agissant du repérage des initiatives de démocratie locale porteuses de citoyenneté, initiatives qu'il convient de soutenir, y compris matériellement, dans le cadre des projets d'aide au développement. (On peut se reporter au rapport de P. Hamon précité ainsi qu'aux différents rapports de la Commission Nationale de la Coopération décentralisée qui détaillent ces actions). Cet apport complète et enrichit, sur le plan des compétences comme sur celui des budgets mis en oeuvre, le bilan de la politique française de coopération au développement. Il est dommage qu'il ne soit pas mieux reconnu et valorisé, et l'on peut souhaiter qu'à l'avenir le bilan de la politique française en tienne davantage compte.

De leur côté, les précédents rapports du CES sur les relations entre la France et des régions du monde, tel notamment le rapport présenté par Mme Cayet [1] sur la coopération avec les pays de l'UEMOA (1999) fournissent nombre d'exemples de projets de coopération financés par la France, visant à consolider l'Etat de droit et la démocratie dans les pays concernés, notamment en matière de sécurité publique, d'appui dans le domaine judiciaire et de soutien aux administrations.

L'Union européenne n'est pas en reste qui, d'une part, fait du respect de la démocratie et des droits de l'homme un élément essentiel de sa coopération, susceptible, en cas de non-respect d'entraîner la suspension de l'aide, d'autre

[1] « Perspectives pour un développement durable : quelle politique de coopération avec les pays de l'Union économique et monétaire Ouest-Africaine ? », rapport présenté par Mme Janine Cayet – JO Avis et rapport du Conseil économique et social n°10 du 16 juin 1999.

part prévoit un certain nombre d'actions et de financements (cf les orientations de politique dans les domaines ou secteurs spécifiques de coopération, dans le cadre du Conseil des Ministres ACP/CE 5-7-2000) en matière de :

- « *promotion et renforcement du respect des droits de l'homme, des principes démocratiques, de l'Etat de droit et des principes de transparence et de responsabilité dans la gestion de l'administration de toutes les institutions publiques (y compris la lutte contre la corruption) ;*
- *renforcement des compétences des institutions publiques et de l'efficacité du secteur public en tant que force positive de développement et de croissance, ainsi que de l'efficacité de la fonction publique : soutien aux réformes du système judiciaire et du secteur public, y compris sa rationalisation et sa modernisation, décentralisation...* ».
- Favoriser la participation de tous :

Le rapport présenté par Mme Cayet précité soulignait l'importance d'une autre facette de la consolidation de la démocratie: l'aide aux media, dont la portée est double : « *les actions en faveur du développement des media ont un effet direct sur les possibilités d'expression des citoyens... De même, ce type d'aide revêt un caractère culturel, autant sur le plan de la présence française... que sur le plan du développement de la capacité des pays à diffuser leur propre vision* ». On peut estimer que l'accès aux techniques modernes de communication aura un effet analogue aux potentialités encore peu mesurables. C'est pourquoi le programme mis en place par « Afrique Initiatives » d'installation dans des villes africaines de « télé-centres » permettant l'accès des usagers à Internet est une opération tout à fait intéressante.

Plus généralement, il s'agit d'organiser la participation des populations et l'inclusion du plus grand nombre dans la citoyenneté. La société civile doit pouvoir s'organiser autour d'associations, mais aussi d'organisations syndicales ou professionnelles, pour participer pleinement à la démocratie locale et nationale. « Notre coopération s'efforce de contribuer à l'émergence et à la viabilité d'organisations représentatives (associations de jeunes, groupements de femmes, coopératives de producteurs, comités de quartiers...) qui, à leur niveau, permettront le développement d'une citoyenneté responsable et de trouver des solutions adaptées pour l'amélioration des conditions d'existence ». (La politique française d'aide au développement, données et orientations 1996-98). La participation des femmes et l'égalité des sexes sont de plus en plus placées en priorité. Comme le dit le rapport présenté par Mme Cayet [1] : « *la promotion et l'intégration des femmes est une préoccupation inscrite de longue date dans les actions de coopération et dans la politique d'aide au développement qui fonde ces actions... Trop longtemps ignorées dans les schémas du développement, les femmes sont aujourd'hui reconnues comme des acteurs décisifs du changement. Mais ce n'est que lorsqu'elles auront accès à toutes les composantes de la*

[1] « Perspectives pour un développement durable : quelle politique de coopération avec les pays de l'Union économique et monétaire Ouest-Africaine ? », rapport présenté par Mme Janine Cayet – JO Avis et rapport du Conseil économique et social n°10 du 16 juin 1999.

société dans laquelle elles vivent qu'elles pourront jouir de l'intégralité de leurs droits. L'amélioration de leur condition sera alors une réalité ». Les organisations syndicales et beaucoup d'ONG notamment l'ont bien compris et conduisent en ce sens de nombreux programmes en partenariat avec leurs organisations soeurs. Nous y reviendrons en troisième partie de ce rapport.

L'Union européenne plaide également pour le développement des compétences d'acteurs non gouvernementaux émergents et le renforcement des structures et des dispositifs d'information, de dialogue et de consultation entre ces acteurs non gouvernementaux et les autorités nationales (Orientations de politiques dans les domaines ou secteurs spécifiques de coopération dans le cadre du Conseil des Ministres ACP /CE 5-7-2000 précité).

De très nombreux accords de partenariat sont ainsi passés entre organisations syndicales, organisations de métiers, ONG... et leurs homologues des PVD pour soutenir leur développement et renforcer leurs interventions, notamment de conception et de gestion du bien public local. Ils ont un rôle majeur : celui de faire que la coopération française, dans ce domaine sensible de l'état de droit et de la démocratie, ne soit pas l'imposition ou le décalque d'un modèle extérieur, mais aide à la recherche, par les pays concernés, de leurs propres modèles et des mécanismes qui leur conviennent le mieux. M. Yves Tavernier soulignait (audition au Conseil économique et social) que souvent pour les Institutions Financières Internationales, la « bonne gouvernance » signifiait tout simplement gouvernance selon les canons anglo-saxons, comme s'il n'existait aucune alternative, en particulier au plan local. Cela ne peut fonctionner : « *Pressés d'exister dans le processus de mondialisation, les pays pauvres connaissent la difficulté de s'y inscrire tout en tentant de préserver leur patrimoine, leurs modèles d'organisation et leur identité culturelle. De cette difficulté, peuvent naître certains périls. Le risque d'un rejet des valeurs importées et d'un repli fondamentaliste demeure toujours présent, partout où les changements vers plus de liberté sont bridés par des réactions intégristes, archaïques et paralysantes* ». (La politique française d'aide au développement, données et orientations 1996-98 précité).

Aussi le rapport présenté par Mme Cayet avait-il raison de souligner que la coopération française est sur la bonne voie lorsque « *plutôt que de chercher à transposer un modèle administratif, elle entend donner aux Etats partenaires les moyens de définir eux-mêmes la forme de leur administration* ». Et le rapport de citer l'exemple de l'Observatoire des Fonctions Publiques africaines (OFPA) dont le principal objectif est « *de trouver des solutions rapides et opérationnelles aux difficultés des fonctions publiques africaines qui sont confrontées à une crise de légitimité et de financement, à l'inadaptation de leurs structures, de leurs moyens, de leurs ressources humaines et de leurs services* ». De même, la coopération française dans le domaine judiciaire s'efforce-t-elle, parallèlement aux efforts nécessaires de modernisation, d'associer les acteurs coutumiers, dans le cadre notamment de projets pilotes pour la mobilisation des responsables coutumiers pour le règlement des conflits civils.

La marge de manoeuvre peut s'avérer étroite, en particulier lorsqu'il s'agit de s'assurer de l'égalité et de la participation de tous à la vie démocratique, quand la voie choisie est la communautarisation par ethnies ou par groupes de

croyance, ce qui risque d'attiser les oppositions et a trop souvent dans le passé débouché sur des conflits ravageurs. Mais l'on a vu que ces conflits ont presque toujours et d'abord pour origine une faiblesse des Etats, un manque d'organisation et d'une vie démocratique fondée sur l'égalité des droits des citoyens quelle que soit par ailleurs leur origine et leur appartenance sociale et culturelle. Dans toutes ses dimensions et quel que soit le secteur d'intervention, la coopération doit donc mobiliser l'ensemble des acteurs de progrès pour déterminer le bien public et les institutions qui le serviront dans le respect de l'égalité des droits de tous les citoyens.

- **La politique de la santé**

Comme nous l'avons vu dans la première partie de ce rapport, la situation sanitaire des pays en développement demeure globalement mauvaise. Si des progrès incontestables ont été accomplis au cours des dernières années, ils sont sans cesse remis en cause par la croissance démographique, l'insuffisance d'éducation et la résurgence permanente des conflits.

La coopération française s'est fixé dans ce domaine les quatre objectifs suivants : l'amélioration des systèmes de santé, une politique active du médicament, le renforcement de la lutte contre les principales maladies transmissibles et la mise en place d'instruments de protection sociale.

- l'amélioration des systèmes de santé

Cette amélioration passe par plusieurs vecteurs :

♦ **La coopération institutionnelle** doit se traduire par une aide aux organismes publics dans le recensement de la demande et de l'offre de santé (éducation par la santé, prévention, soins) aux différents niveaux (centres de santé primaire, secondaire et tertiaire), la planification hospitalière, l'élaboration de systèmes d'information largement accessibles) ;

♦ **L'amélioration des services hospitaliers** : à cet égard, un infléchissement de l'aide paraît s'imposer en faveur de la construction et de la restauration de dispensaires plus proches des malades que les ensembles hospitalo-universitaires et jouissant d'une certaine autonomie de gestion. Mobilisés pour leur expertise, les hôpitaux français accompagnent les réformes hospitalières en cours au Burkina-Faso, en Guinée, au Sénégal et à Madagascar : il serait souhaitable que de tels partenariats se développent ainsi que, parallèlement, la formation de dirigeants hospitaliers locaux ;

♦ **La sensibilisation des populations** aux nécessités de l'hygiène élémentaire et sanitaire, de la vaccination, de la lutte contre les épidémies. Cela suppose une aide permanente à la formation non seulement des médecins, mais aussi des agents de santé dont on ne soulignera jamais assez le rôle d'animateurs et d'informateurs qu'ils exercent, tant auprès des villageois que des organismes chargés de la santé et de l'approvisionnement pharmaceutique. De même, les femmes ont-elles un rôle décisif à jouer dans cette mobilisation et la France soutient depuis de longues années les actions menées en faveur de la mère et de l'enfant : planning familial, maternité sans risque, éducation pour la santé.

Si l'information est plus accessible en zone urbaine, la forte pression démographique, l'insalubrité de l'habitat et l'éclatement des modèles traditionnels rendent la veille sanitaire encore plus problématique. Plusieurs projets en cours (au Cameroun, en Côte d'Ivoire, en Guinée, au Niger notamment) s'inscrivent dans la démarche du projet santé Abidjan pour favoriser la mise en place dans les villes d'une offre de santé communautaire et le renforcement des capacités de pilotage des services de santé.

- une politique active du médicament

Il est indispensable de favoriser l'introduction et la mise sur le marché de **médicaments génériques,** beaucoup moins chers que les médicaments classiques et donc mieux adaptés au niveau de vie des populations déshéritées. La France déploie, en liaison avec l'OMS, de grands efforts pour une diffusion de ces produits bon marché mais de qualité, ce qui implique un partage des rôles précis entre secteurs publics et secteurs privés en matière de production et de distribution, la restructuration du marché pharmaceutique autour de pôles économiques régionaux, l'intégration des réflexions sur le financement mutualiste et sa mise en œuvre – les structures mutualistes étant souvent bien adaptées à la situation et aux besoins des PVD – ainsi que le recouvrement partiel des coûts de fonctionnement des centres de santé par la vente de médicaments dans leurs locaux et un meilleur contrôle des prestations (initiative de Bamako).

Cela passe aussi par l'introduction d'une certaine « flexibilité » en matière de propriété intellectuelle pour favoriser l'accès des PVD aux médicaments, par exemple par l'application du processus d'attribution de licences gratuites en cas d'urgence sanitaire, mais aussi par la réorientation de la recherche vers les besoins des PVD. On sait que la plupart des grandes sociétés pharmaceutiques ont plus ou moins délaissé la recherche concernant les pathologies « PVD » du fait de l'insolvabilité. C'est pourquoi un effort particulier doit être soutenu par la recherche publique, l'intervention de l'aide publique devant en outre être une réponse à la solvabilisation des populations, la santé ne pouvant dépendre des seuls critères commerciaux.

Dans les vingt-cinq dernières années, onze médicaments nouveaux seulement sont apparus pour les maladies tropicales, sur 1 123 produits créés. Le Ministère des Affaires étrangères développe un projet d'appui à une politique de développement pharmaceutique sur les maladies tropicales d'un montant de 5,650 millions de francs, conformément à l'impératif de l'OMS de réduction des inégalités. Afin de soutenir la production de médicaments, d'étudier et de promouvoir un cadre réglementaire adapté ainsi que de favoriser la conduite d'essais cliniques en Afrique, le projet fédère les nombreuses initiatives OMS et Union européenne, développe les capacités locales de recherche-développement et de production afin de limiter la dépendance des PVD.

- une lutte renforcée contre les principales maladies transmissibles

Comme nous l'avons vu au premier chapitre, les maladies les plus meurtrières et qui pèsent le plus lourdement sur la croissance des pays en voie de développement en raison de leurs effets (décimation de la main d'œuvre, déséquilibre de l'économie familiale, perte de foi en l'avenir) sont, dans l'ordre, le paludisme, la tuberculose et le VIH/SIDA. Comme pour la politique du

médicament, l'action de la France s'inscrit dans les programmes multilatéraux en matière de prévention, d'offre de soins aux personnes atteintes et d'organisation de leur prise en charge (cf. par exemple la convention OMS/Université de Lyon sur les maladies transmissibles).

En ce qui concerne plus particulièrement le SIDA, la 13ème Conférence internationale qui s'est tenue à ce sujet à Durban, du 9 au 14 juillet 2000 a mis l'accent sur la nécessité de promouvoir « *d'une façon sans précédent* » l'information et l'éducation sur le VIH, notamment à travers l'Afrique, zone centrale de l'endémie.

Des engagements financiers ont été pris par certains pays, dont la France, et de grands laboratoires pharmaceutiques ont annoncé des baisses très sensibles sur le coût des médicaments. Il reste que ces efforts ne seront couronnés de succès que s'ils s'articulent avec un développement plus rapide des infrastructures sanitaires et une volonté politique des autorités locales beaucoup plus affirmée.

- la mise en place de systèmes de protection sociale

Cette mise en place est le complément nécessaire de l'accès aux soins. Même s'il est très difficile qu'une palette complète d'instruments de protection sociale (santé, retraite, chômage) puisse être mise en place dans les pays en voie de développement avant que les populations aient atteint un niveau de vie suffisant pour leur permettre de consacrer à ces instruments une part de leur épargne, il est clair que **les besoins fondamentaux en matière de santé doivent** d'ores et déjà **reposer sur des mécanismes de financement durables**.

Etant donné l'ampleur de la tâche, la France compte principalement sur la convergence des actions multilatérales pour aider les pays en développement à structurer des systèmes de protection. Elle concentre son aide bilatérale sur les pays les plus pauvres, son action visant au respect du partage des rôles entre l'Etat et la société civile. Il revient au premier de créer le cadre favorable au développement mutualiste, mais il ne doit pas se substituer à la dynamique sociale qui permet la création de mutuelles. Le mouvement mutualiste, grâce notamment au soutien de la mutualité française et de certaines OSI, s'est particulièrement développé en Afrique de l'Ouest où, en coordination avec les programmes STEP conduits par le BIT, la France soutient des projets dans six pays.

- **L'enjeu éducatif et culturel**

« En raison de l'interaction évidente entre l'économique et le culturel, la prise en compte par la France de la dimension culturelle est indispensable pour favoriser un type de développement centré sur l'homme et enraciné dans la culture de chaque peuple et contribuer à un développement durable.

La nouvelle politique de coopération française doit donc intégrer la culture dans tous les aspects de la coopération. Pour cela, elle doit pouvoir s'appuyer sur une évaluation aussi précise que possible de l'impact de la culture dans le processus de développement.

Beaucoup de projets et de programmes de développement conçus uniquement à partir de la seule rationalité conceptuelle, se sont heurtés à la réalité des blocages sociologiques et ont abouti à de véritables hécatombes alors

que des milliards de francs venant des contribuables avaient été dépensés. C'est pourquoi nous pensons qu'il n'y a pas de meilleure coopération que d'apprendre à se connaître- à se connaître chacun dans son système de différences et à se respecter. »

Ainsi parlait Madame Bonkoungou - Présidente du CES du Burkina Faso devant le CES français.

Commençons par le commencement: l'éducation. On la dit aujourd'hui placée au centre des stratégies de développement et de réduction de la pauvreté dans le monde. La communauté internationale, il n'est pas cruel de le rappeler, s'était fixé des objectifs ambitieux pour l'an 2000: l'éducation primaire pour tous les enfants du monde et la réduction massive de l'analphabétisme des adultes. Il est juste de souligner que des progrès important ont été accomplis depuis une dizaine d'années, surtout en Asie de l'est et en Amérique latine, où cet objectif est en passe d'être atteint. Mais beaucoup reste à faire en Asie du Sud et en Afrique Subsaharienne, où le taux n'est passé que de 54 à 60% en 10 ans. Malgré les efforts des Gouvernements du Sud et du Nord, malgré ceux des Organisations internationales au premier rang desquelles il convient de placer l'UNESCO, mais aussi la Banque Mondiale (qui en 10 ans a doublé ses crédits consacrés à l'éducation), malgré la volonté et l'engagement d'une multitude d'ONG, dont beaucoup se sont associées dans la campagne *« demain le monde... »*, présidée par le Français Yannick Simbron, pour atteindre l'objectif d'universalisation de la scolarisation, ce sont près de neuf cent millions d'analphabètes, dont plus de 113 millions d'enfants d'âge scolaire, n'allant pas à l'école, dont 60% de filles, que compte encore notre planète.

Le Gouvernement français a ainsi fixé ses objectifs de coopération en matière d'éducation (cf. memorandum 2000 de la France au CAD de l'OCDE) :

- d'abord, assumer la priorité de l'éducation pour tous en assurant le droit universel à l'enseignement de base. La France utilise des procédures souples de financements déconcentrés, ou appuie l'intermédiation d'ONG françaises travaillant au plus près des populations (On recense en 1999 25 projets relatifs à l'enseignement scolaire, répartis sur une vingtaine de pays , pour 350 MF; treize projets dans douze pays pour 120 MF pour l'enseignement technique; sept projets d'intérêt général, inter étatiques, pour 66MF) ;
- ensuite, réduire les inégalités dans l'offre d'éducation, pour tendre vers la scolarisation de tous, par l'appui institutionnel sur trente pays, le soutien financier, l'assistance technique et les échanges d'expertises. Les buts sont d'apporter notre contribution au renforcement des compétences des cadres de l'Administration, la gestion, la pédagogie, afin de mieux maîtriser l'état des dispositifs scolaires, d'établir les cartes scolaires, de piloter l'extension des capacités d'accueil et de mieux répartir les ressources. Il s'agit ensuite d'apporter un soutien aux initiatives des populations portant sur des extensions « *non formelles* » de l'école(il s'agit notamment avec le concours d'ONG locales ou étrangères, de programmes d'alphabétisation, d'ouverture d'écoles dites communautaires dont le fonctionnement est assuré par la population locale) et enfin, d'un

programme de recherche appliquée conduit avec l'UNICEF pour améliorer la scolarisation des filles ;

- enfin , accroître la qualité et l'adaptation aux besoins. Cette orientation s'inscrit dans le moyen terme, par le soutien aux réformes adaptant les contenus, méthodes et dispositifs aux besoins des enfants et des jeunes avec les pays connaissant les taux les plus faibles de scolarisation, la conduite de programmes de formation continue des responsables d'établissements, des enseignants et des corps d'inspection, le travail d'harmonisation des matières et de définition des programmes, tant « *l'internationalisation de l'économie a conduit naturellement à l'internationalisation des normes, des références et des pratiques de l'éducation* », ainsi que le souligne M.Christian Vulliez, Directeur général adjoint de la Chambre de Commerce et d'industrie de Paris, une orientation affirmée vers l'enseignement scientifique et technique. S'y ajoutent un programme de développement de la formation à distance dans huit pays afin d'initier les cadres et les chefs d'établissement à l'utilisation des nouvelles technologies, le soutien à l'association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA) pour les actions concernant notamment la gestion du personnel enseignant, les statistiques scolaires et la scolarisation des filles, de même que la participation aux actions internationales réunissant les pays concernés, les agences internationales et les bailleurs de fonds. En outre, la France soutient l'observatoire des systèmes éducatifs commun à 35 pays francophones, pour l'évaluation du rendement scolaire et des facteurs favorisant l'apprentissage. Par ailleurs, l'enseignement de la langue française continue à recevoir un appui relativement important, en particulier au travers du réseau des établissements français dans le monde. Enfin, le secteur de l'éducation est celui où se ressent le plus le passage de l'assistance de substitution à l'assistance technique d'expertise, de conseil et d'appui. L'effectif des coopérants y est en sensible diminution, du fait de l'évolution des missions tendant à privilégier le renforcement des ressources humaines locales.

Le deuxième grand objectif est de faciliter l'accès à la formation universitaire de haut niveau. Cette fonction a occupé, et occupe toujours, une place importante dans la politique française de coopération, car elle relève de dimensions de solidarité visant à la formation des futurs cadres et formateurs des PVD comme acteurs du développement de leur pays, tout autant que de dimensions économiques dans leur effet retour sur notre propre pays. C'est ce que déclarait en 1998 Claude Allègre, propos rappelé dans le rapport parlementaire d'Alain Claeys sur l'accueil des étudiants étrangers en France*: « Le marché de la formation supérieure est devenu à l'heure de la mondialisation un enjeu de compétition où s'affrontent les Etats-Unis avec 560 000 étudiants étrangers, le Royaume-Uni avec 200 000 étudiants étrangers, la France avec 130 000 étudiants étrangers notamment. L'enjeu est à la fois culturel, puisqu'il s'agit de la formation des élites des pays étrangers, et économique, puisque ce secteur représente aux Etats-Unis le quatrième poste d'exportation rapportant chaque année plus de 7 milliards de dollars. »* Ce n'est évidemment pas par

hasard que les différents rapports et avis du CES précités sont intervenus sur ce dossier.

Aujourd'hui, si les chiffres ont un peu changé, la problématique demeure. La France occupe le 4e rang, après les USA, le Royaume Uni et l'Allemagne, avec un nombre d'étrangers de 123 000 sur un nombre total d'étudiants en France de 2 120 000, dont 80 270 ressortissants de PVD (Chiffres de 1998) , 75 % originaires d'Afrique, et 7 % pour chacune des zones: Moyen Orient, Asie et Amérique Latine. L'enseignement est gratuit ce qui demande un effort financier de la France en progression (1 Md F en 1995- 2,1 Mds F en 1998). S' y ajoute un système de bourses ayant peu varié en une dizaine d'années , mais qui vient de progresser rapidement avec la création du programme Eiffel, qui est une restructuration du programme de bourses par l'introduction de *« bourses d'excellence Eiffel »*, (pour un crédit en 2001 de 100 MF), la création de l'Agence Edufrance, outil commun à l'Etat et aux établissements français d'enseignement supérieur, et une simplification de la réglementation sur l'entrée, le séjour des étrangers en France et le droit d'asile, conduisant à faciliter les procédures d'obtention des visas étudiants. On a pu ainsi constater de 1999 à 2000 une augmentation de 40 % des visas étudiants.

Encadré 17 : Edufrance : un outil commun à l'Education Nationale et aux Affaires étrangères

L'Agence Edufrance, Groupement d'Intérêt Public (GIP), créée en novembre 1998 par le Ministère des Affaires étrangères et le Ministère de l'Education Nationale, remplit à cet égard trois principales missions :

- promouvoir dans le monde les formations et les échanges éducatifs et scientifiques (participation à plus de 60 salons éducatifs, mise en place d'espaces d'information, site Web edufrance.fr, etc.) ;
- offrir aux étudiants étrangers une prestation globale d'accueil et de séjour en France (services d'accueil, catalogue des formations spécifiques pour étudiants étrangers) ;
- coordonner l'offre française d'ingénierie éducative.

Le Ministère des Affaires étrangères apporte une contribution au fonctionnement de l'Agence Edufrance de 10 millions de francs pour l'année 2000. A cette contribution s'ajoutent les crédits programmés par les postes sur leur budget de coopération bilatérale pour la réalisation des actions et des manifestations de promotion.

Le dossier de l'amélioration de l'accueil des étudiants étrangers en France ne doit pas occulter une dimension essentielle: celle de l'aide aux PVD dans la mise en place de leurs propres établissements universitaires, la relation institutionnelle à développer avec nos propres établissements dans une mise en réseau et l'utilisation des technologies de communication de façon à permettre un meilleur accès à la connaissance en mouvement, créer les synergies dans la recherche, l'expérimentation et la formation. La Direction générale de la coopération internationale et du développement soutient la coopération universitaire, l'aide aux échanges de chercheurs (par exemple, plus de 250 projets pluriannuels existent avec l'Amérique Latine), l'aide aux formations de haut niveau (par exemple la formation des ingénieurs au Maghreb: 22 MF pour 2 000 élèves au Maroc en 1998, 5 MF en Tunisie pour 300 élèves, cet investissement en coopérants et bourses d'études faisant partie de programmes de cofinancement dans lequel interviennent nos partenaires. On peut citer aussi la contribution française à l'Université St Joseph de Beyrouth, l'appui à 23 centres

de formation initiale et continue de journalisme, etc. ainsi que l'intervention de l'ensemble des établissements d'enseignement français à l'étranger dont l'action et l'implantation ont été décrites de façon exhaustive dans l'Avis du Conseil économique et social présenté par M. Georges Ricout, précité)

On retrouve grosso modo les mêmes priorités du côté de la Commission européenne. Le bilan établi dans la période qui avait précédé le renouvellement des accords de partenariat avec les Pays ACP, avait conclu à la nécessité de poursuivre l'investissement:

- dans l'optique de réduction de la pauvreté , sur l'éducation de base alphabétisation, éducation non formelle, éducation primaire) prioritairement en direction des filles ;
- sur la formation professionnelle liée à l'emploi formel et informel ;
- sur l'éducation supérieure spécialisée, en particulier au niveau régional.

Parmi les méthodes retenues, la Commission insiste sur la réforme des systèmes éducatifs, avec la participation des acteurs de l'éducation, mais aussi des acteurs économiques, pour contribuer à l'amélioration de l'adéquation de l'éducation à la demande, et donc de la qualité qui doit autant que la quantité être prioritaire; sur le besoin de ressources accrues, autant financières qu'humaines; sur l'appui continu dans le temps et sans rupture; sur la coordination et la complémentarité entre les différents bailleurs de fonds; sur les contenus d'éducation qui doivent être déterminés par les pays récipiendaires, les bailleurs de fonds doivent respecter les choix culturels locaux, mais promouvoir dans tous les cas de figure la promotion du statut politique, économique et social des femmes et des filles.

Enfin, la France apporte sa contribution dans le cadre des Organisations multilatérales, en particulier l'UNESCO et l'UNICEF, dont le rôle de mise en oeuvre du droit de chaque individu à l'éducation, essentiel au progrès de la science, de la culture et de la communication, pour la première, et de promotion de la dignité de l'enfant pour la deuxième, est prépondérant, aussi bien par l'action directe qu'elles conduisent que dans leur partenariat avec les gouvernements et avec les acteurs de la société civile.

Au-delà de l'action directe de la France au travers de ses administrations, il faut citer le rôle très important joué par les associations de solidarité internationale françaises, en particulier dans les programmes d'alphabétisation, de l'accès des filles à l'éducation, de l'éducation de la petite enfance et de la famille, mais aussi des handicapés, des enfants en situation difficile (par exemple : enfants de la rue et enfants qui travaillent, enfants réfugiés ou victimes de guerres ..) de réduction des inégalités entre milieux rural et urbain par l'action en faveur d'une meilleure continuité du service scolaire sur l'ensemble du territoire, mais aussi les programmes tels ceux de l'Union sportive de l'enseignement primaire pour l'éducation physique et les sports, le développement des cantines scolaires et restaurants d'enfants, et tout le vaste champ de l'éducation périscolaire, vecteur très important de l'adaptation de l'éducation aux besoins et intérêts des enfants, dont une partie s'enrichit des appariements et jumelages scolaires, souvent avec le concours des acteurs de la

coopération décentralisée. On ne saurait non plus oublier l'intervention des Organisations syndicales dans la promotion et la formation des personnels d'éducation, de même que l'intervention des opérateurs économiques s'agissant plus particulièrement de la formation professionnelle, dossier sur lequel nous revenons dans la partie consacrée au développement économique[1].

Si nous ne pouvons qu'être en phase avec les priorités ainsi arrêtées aussi bien par la France, que par l'Union européenne et la communauté internationale, quelques dossiers nous semblent devoir être mieux soutenus encore.

Il s'agit d'abord du rôle des Etats dans la détermination des politiques d'éducation. Le principe en est affiché, mais il faut constater que, dans le passé, et encore parfois aujourd'hui, les systèmes éducatifs en place sont plutôt une importation des systèmes étrangers, en particulier dans les pays anciennement colonisés. Or, la qualité de l'enseignement en souffre, du fait de son inadaptation au contexte local et aux besoins des enfants et des jeunes, et en définitive du pays, tant pour ce qui concerne l'infrastructure que les contenus de programmes ou le curriculum d'études proposé à chacun. Il faut sortir de situations encore existantes où l'Etat récipiendaire est réduit au rôle de transit de l'aide étrangère; il convient de mieux appuyer sa capacité à devenir et être le lieu d'élaboration des politiques scolaires, d'analyse des normes scolaires extérieures et de coordination entre les différentes interventions des Etats, des acteurs de la coopération décentralisée, des ONG, des organisations internationales...

Un problème particulier est celui des manuels scolaires. Dans les pays où la tradition orale demeure très puissante et l'expression corporelle un important moyen de communication, l'accès au manuel doit cependant être pensé et développé, car la possession et l'utilisation d'un manuel est souvent un élément indispensable au travail personnel. On s'est trop souvent contenté de livres scolaires importés dont le contenu avait peu à voir avec la vie quotidienne et la réalité. Simultanément avec son action de promotion de la langue française, une ONG, la Ligue de l'Enseignement en France, a beaucoup travaillé avec l'UNESCO pour concevoir, avec ses partenaires africains, des manuels dans les principales langues maternelles des enfants africains, qui ont pu ensuite faire l'objet de diffusion dans les établissements scolaires par les Ministères concernés. Ce type d'initiative nous semble bien approprié. C'est par de telles actions de coopération que l'Afrique a pu commencer à éditer et diffuser ses propres manuels, ce qui entraînait la mise en place d'une industrie du livre et de l'édition.

La capacité des dispositifs scolaires officiels est encore souvent loin d'être suffisante devant l'ampleur des besoins à satisfaire. Mme Bonkoungou donnait l'exemple d'une université où 300 étudiants seulement sur les 1700 inscrits pouvaient matériellement participer aux cours, de classes terminales de plus de 100 élèves en moyenne... C'est pourquoi on ne peut que soutenir les initiatives de villages et d'associations pour mettre en place des écoles communautaires prises en charge par les populations. En particulier, les enseignants jouent un grand rôle dans ces créations au service des enfants et des jeunes, ainsi que dans

[1] Voir annexe n°5 « Education et qualification : l'exemple des industries du luxe et des métiers de l'Art ».

la structuration de mouvements associatifs de parents d'élèves. On note aussi que des organisations professionnelles, à l'exemple des artisans du Mali, ainsi que de grandes entreprises, comme en Afrique du Sud, deviennent partie prenante de l'effort d'éducation et de formation. Mais on peut aussi rencontrer la limite des possibilités de contribution financière des familles, dont en général les filles sont les premières victimes si cela conduit à l'obligation du tri entre les enfants pouvant être inscrits à l'école et les autres... C'est pourquoi le renforcement de l'intervention publique demeure irremplaçable pour lutter contre les risques d'inégalités, par un service public assurant son accessibilité sur tout le territoire.

Des solutions peuvent aussi être trouvées dans le cadre de l'enseignement à distance. On pourra se reporter au rapport et à l'avis du Conseil économique et social, présenté le 29 octobre 1997 par Jean-Claude Barbarant. Les propositions émises peuvent trouver leurs adaptations au problème des PVD. Par ailleurs, des programmes de soutien existent, aussi bien dans la politique bilatérale française, que dans la politique communautaire, ou celle de bailleurs de fonds multilatéraux.

Nous ne somme pas intervenus sur ce qu'il est convenu d'appeler « *L'exode des compétences du tiers-monde vers les pays développés : le cas des africains francophones et de la France* ». Ce dossier difficile fait simultanément au présent rapport l'objet d'une étude du Conseil économique et social confiée à Mme Mireille Raunet, et complètera ainsi judicieusement notre propos.

Nous voudrions en outre insister sur le rôle joué par l'enseignement agricole dont les liens tissés avec les PVD depuis de nombreuses années ont permis le développement de réseaux Nord-Sud, mais aussi sud-sud, et de très nombreux programmes de partenariats en découlent, conduits souvent avec une forte implication de la coopération décentralisée, en particulier des Conseils régionaux, touchant à la rénovation des programmes, aux projets d'utilité sociale aux modules d'initiative locale... La qualité des programmes conduits doit inciter les pouvoirs publics à conforter les moyens mis à la disposition de la mission coopération internationale de l'enseignement agricole au bénéfice des PVD.

Enfin, nous voudrions rendre hommage à la richesse et à la diversité des programmes éducatifs et socioculturels conduits par les ASI pour renforcer la qualité et l'équité des systèmes éducatifs, et au-delà pour développer partout l'éducation populaire, l'un des fondements de la citoyenneté active. La mobilisation des ressources pour l'éducation de base, la promotion des éducateurs et des cadres, l'éducation contre l'exclusion, les parrainages d'enfants, la promotion des écoles-unités de production et des comités d'école, la refonte des systèmes d'évaluation, toutes actions parmi bien d'autres « *là bas* », comme l'éducation au développement, à la compréhension et à la solidarité internationale « *ici* », mériteraient bien de meilleurs développements, tant ces actions sont exemplaires et devraient être bien mieux connues. Il est impératif que l'orientation prise par la politique française, comme par l'Union européenne, de resserrer les liens avec les ASI et d'élargir et consolider le champ des partenariats public/privé, se poursuive et se renforce.

Reste que les chiffres annoncés pour la Loi de finances 2001 peuvent donner lieu à quelques inquiétudes. S'ils ne sont pas modifiés par le débat parlementaire, on devrait assister à une diminution de 3,3 % des crédits de la

Coopération culturelle, de 3,4 % de ceux de la coopération technique et à une baisse des crédits en faveur des bourses de 595,7 millions en 2000 à 527,8 millions pour 2001, et un recul de 1,8% des crédits consacrés à l'appui aux initiatives privées et à la coopération décentralisée. Même si la comparaison doit tenir compte des modifications venues de la réforme de la coopération, on ne peut que regretter une telle évolution venant s'ajouter aux baisses intervenues depuis 1994. Par contre, on peut espérer que les contrats de désendettement/développement en faveur des PPTE, dans le cadre des annulations de dette, apporteront un nouveau souffle à la coopération en matière d'éducation.

Complémentairement à celle-ci, la coopération culturelle proprement dite est traitée par les directions de la coopération culturelle et du français, ainsi que par la direction de l'audiovisuel et des techniques de communication. Certains de ses crédits, dans le contexte de baisse indiqué ci-dessus, sont prévus en hausse dans l'exercice 2001 : il s'agit des crédits de l'action audiovisuelle (+ 10 millions de francs) et de ceux des établissements culturels (+ 6 millions de francs).

Pour la mise en œuvre, la France dispose du premier réseau culturel mondial, avec 150 établissements culturels et 220 alliances répartis dans le monde entier, 27 centres de recherche et 130 missions archéologiques (rapport parlementaire - projet de loi de finances 2001). De plus, depuis janvier 1999, les anciens chefs de mission sont devenus « conseillers de coopération et d'action culturelle, placés sous l'autorité des ambassadeurs. Enfin, la politique française s'appuie sur les nombreuses initiatives des collectivités territoriales, notamment dans le domaine artistique, des professionnels et des associations culturelles et socioculturelles.

Les orientations de la politique française sont inspirées par la conviction de l'importance des cultures comme fondement de l'identité des populations et des nations, comme facteur de cohésion sociale et comme dimension déterminante de toute politique de développement.

Cette politique met en œuvre :

- la diffusion culturelle française sous toutes ses formes et par tous les moyens existants, par exemple par les programmes d'actions de soutien aux livres et aux auteurs français à l'étranger, l'organisation de tournées artistiques, le prêt d'expositions, etc. C'est le rôle notamment des Centres culturels et des comités d'alliance, mais aussi de celui des Villes, par exemple, dans le cadre d'échanges culturels, d'appariements et jumelages et de l'association française d'action artistique, un des opérateurs essentiels de la politique française ;
- l'organisation des échanges et des dialogues entre cultures. A ce titre, nombreuses sont les initiatives d'accueil de manifestations culturelles étrangères en provenance de PVD, en France, ainsi que de soutien aux manifestations se déroulant dans les pays eux-mêmes, souvent dans le cadre des établissements culturels français ;
- le soutien aux Ministères de la culture des PVD, ainsi qu'aux artistes et créateurs, pour favoriser la promotion, notamment par des coproductions, aussi bien au plan local que dans les manifestations

internationales d'art et de spectacles. C'est le cas par exemple de la coopération avec l'AFAA et avec l'Association Afrique en créations, qui a un rôle d'appui à la création artistique contemporaine africaine, en encourageant les jeunes créateurs africains et en facilitant leur insertion dans les grands courants artistiques internationaux, en diffusant des revues et ouvrages et en gérant un centre de ressources, en développant la formation dans les milieux artistiques, en favorisant les échanges Sud-Sud et la constitution de réseaux africains ;

- le soutien à l'éducation artistique à l'école, au développement de la lecture publique, de la presse en particulier par l'aide à la formation des journalistes et la facilitation de l'accès aux banques de données… ;
- la sauvegarde, quand ce n'est pas le sauvetage, du patrimoine culturel des PVD, par exemple dans le cadre de l'aide à la rénovation des Musées et à la formation des conservateurs et des professionnels. On peut citer, alors que seulement 4 % des enfants africains ont pu visiter une seule fois dans leur vie un musée de leur pays, les programmes de l'école du patrimoine africain, qui s'est donné comme objectif de faire découvrir la variété des ethnies de leur pays, d'en faire apprécier la richesse, les traditions, les modes d'existence, les créations. Ils découvrent ainsi leur milieu culturel sans lequel « *ils ne peuvent se reconnaître* ». Ce programme est en particulier aidé par l'Union européenne qui y consacre 800 000 euros. A noter aussi l'importance du rôle joué par les missions archéologiques françaises qui apportent un concours très apprécié par les pays partenaires à la protection et à la mise en œuvre du patrimoine national, par exemple en Egypte, au Cambodge, en Amérique Latine… Reste à aborder réellement, comme cela a été envisagé au Sommet du Caire Afrique/Union européenne, le problème des biens culturels « expatriés » dont nombre de PVD demandent le retour, et la lutte contre le trafic illicite des biens culturels. Sur ce dernier point, la France encourage l'adhésion des Etats aux conventions internationales sur la propriété artistique et intellectuelle ;
- l'aide enfin qu'a apportée et continue d'apporter la France dans le lancement et la consolidation de grandes manifestations à rayonnement international, qui contribuent à l'émergence d'une véritable expression culturelle, notamment africaine, telles le Festival Panafricain du Cinéma et de la télévision de Ouagadougou (FESPACO), le Salon International de l'Artisanat Ouest-Africain (SIAO) et le Festival Audiovisuel international Musées et Patrimoine (FAIMP) du Burkina Faso, les rencontres africaines de la photographie à Bamako, le marché africain des arts et du spectacle d'Abidjan, le Festival international du Théâtre du Bénin, la Biennale des Arts plastiques de Dakar, etc. ;

La politique de coopération dans le domaine de la culture serait singulièrement appauvrie si elle ne prenait pas en compte l'ensemble des initiatives provenant essentiellement de la coopération décentralisée et de la

coopération non gouvernementale, visant à la compréhension entre les peuples, par une meilleure connaissance des cultures respectives inscrites dans le patrimoine collectif, les pratiques de la vie quotidienne, le travail et les loisirs, fondant les modes de pensée et les systèmes d'organisation de la vie sociale. Une multitude de rencontres et d'échanges, de jeunes, de femmes, de professionnels, de syndicalistes et de groupes réunis autour d'activités communes telles le théâtre, la danse, la musique… ou encore la vie sportive très riche en échanges internationaux et au sein de laquelle les organismes français apportent une aide appréciée dans les politiques de développement de la vie sportive dans les PVD, toutes ces opérations, qu'elles se déroulent dans le cadre des échanges scolaires et universitaires, associatifs et dans celui des différents groupes et secteurs économiques et sociaux, concrétisent cette approche socioculturelle. Elles permettent aux partenaires de mieux se situer dans le tissu social. Elles débouchent souvent sur la constitution de solides « *complicités* » qui confortent la dimension humaine indispensable à la relation entre les peuples et en assurent la pérennité. Tous ces « micro-programmes » ne font pas la une médiatique, mais ils forment pour une large part la profondeur, la sensibilité et la qualité du rayonnement de notre pays. Ils légitiment que, de plus en plus et de mieux en mieux, se structure la relation pouvoirs publics et organisations de la société civile, car la coopération de proximité est peut être, finalement, celle qui prépare un monde plus solidaire pour demain.

- la politique audiovisuelle

C'est un volet important de la politique française. On y retrouve les deux grandes directions :

- le soutien à l'offre audiovisuelle française ;
- l'aide à la promotion de la création des PVD.

Du côté de l'offre française, la France soutient, par un effort très substantiel, la chaîne TV5, comme outil audiovisuel principal de la francophonie, présente par 17 satellites sur les cinq continents, la constitution de bouquets numériques régionaux francophones, notamment en Afrique, en Asie et en Amérique Latine, soutient aussi Radio France Internationale particulièrement en multipliant les réémetteurs, soutient la diffusion du cinéma et du documentaire français à l'étranger, en particulier par la gestion de stocks et la diffusion aux Ambassades.

Dans le deuxième axe, l'action de la France se concrétise surtout dans l'aide à l'émergence du cinéma, surtout africain, en favorisant la réalisation de films par les auteurs du Sud, en assurant la promotion et en mettant à la disposition des professionnels occidentaux une information ciblée sur les productions des PVD (cofinancement de l'organisation de festivals en France et à l'étranger, faisant une large place au cinéma des PVD – en ce domaine, les Collectivités locales jouent un rôle important- édition de bulletins tels « *le Film Africain* »…).

On doit citer ici l'action politique conduite par la France pour faire respecter, dans la mondialisation des échanges, « *l'exception culturelle* », enjeu de civilisation qui doit rencontrer la défense des intérêts de toutes les cultures, en particulier celles du Sud, face au risque de banalisation planétaire. On préfère

aujourd'hui les termes de « *diversité culturelle* », qui ont l'avantage d'être positifs et d'engager un sens politique pouvant rassembler nombre de pays. Il est indispensable que la France poursuive son action dans le cadre de l'Union européenne, et dans les Institutions telles l'UNESCO, avec, souhaitons le, le soutien des PVD.

La francophonie : un volet très important de la politique culturelle française se joue dans le cadre de la francophonie. Nous le traiterons plus loin, dans la partie consacrée à ce dossier.

- **La coopération économique : pour des économies équilibrées, plus diversifiées et moins vulnérables**

Ainsi que nous l'avons exprimé précédemment, la politique française en faveur de l'amélioration du niveau de vie des populations repose sur la mise en place d'un environnement économique porté par la croissance, qui doit permettre un développement harmonieux de l'activité privée, des instances de régulation et des normes sociales.

En effet, si l'ensemble de l'aide publique française a pour objectif de lutter contre la pauvreté et s'applique en priorité aux domaines sociaux, elle s'attache plus généralement à l'ensemble des causes structurelles de la pauvreté. C'est pourquoi son apport dans les secteurs économiques et de production, en particulier par l'action de l'AFD et de sa filiale PROPARCO, de même que celle du FASEP et des protocoles financiers de la réserve pays émergents, vise essentiellement à promouvoir le rôle du secteur privé *« acteur d'une croissance durable, fondée sur des économies équilibrées, plus diversifiées et moins vulnérables* ».

Cette politique s'organise selon les axes principaux suivants :

- soutenir l'amélioration du cadre des activités économiques ;
- aider à développer les infrastructures ;
- contribuer à l'essor de l'activité privée ;
- investir dans les compétences humaines ;
- soutenir l'effort d'épargne intérieure ;
- régler le problème de la dette et contribuer à instaurer les conditions de l'expansion de l'investissement intérieur et étranger ;
- favoriser la diversification et aider à structurer les marchés ;
- accompagner les PVD dans l'accès à la mondialisation et contribuer à garantir le respect de leurs intérêts dans les instances internationales.

Répondant au Sénat à une question de M. Hamel, visant plus particulièrement les PME-PMI, M. Charles Josselin précisait : « ... *C'est en effet par l'établissement d'un tissu économique dense et solide que la croissance économique pourra s'accélérer. Depuis plusieurs années maintenant, la coopération française estime que l'entreprise, sous toutes ses formes, constitue un élément majeur dans la transformation des pays en développement. En effet, l'essor des entreprises favoriserait leur insertion progressive dans le marché mondial, tout en répondant à la demande intérieure d'un plus grand dynamisme économique. Il s'agit donc de contribuer à promouvoir un environnement, des*

méthodes, des formations, des outils, des habitudes et des financements qui permettent à l'entreprise, d'une part, de fonctionner dans des conditions optimales, d'autre part, d'inscrire son action dans un sens conforme à l'intérêt général... Le renforcement du tissu économique auquel la France apporte son concours emprunte plusieurs voies, depuis le renforcement de l'Etat de droit dans de très nombreux domaines, jusqu'à des opérations de micro-finances permettant de soutenir de très petites entreprises... ».

Il est important de souligner ici, et nous y reviendrons plus loin, la reconnaissance de la pluralité des formes d'entreprises, qui est un atout pour le développement. Dans quasiment tous les PVD, on assiste à l'invention permanente, par les communautés locales et par l'initiative d'individus et de groupes, de réponses novatrices aux énormes défis économiques et sociaux auxquels les populations doivent faire face. On retrouve notamment partout des initiatives coopératives, mutualistes et associatives qui structurent l'espace entre le secteur privé classique et le secteur public, particulièrement en matière de productions et de services locaux, de proximité, de santé, d'épargne et de crédit, de formation, d'accès solidariste aux produits de base… Cette économie sociale et solidaire, bien adaptée aux communautés de ces pays, apportent au développement une contribution irremplaçable.

Par ailleurs, M. François Huwart, Secrétaire d'Etat au Commerce extérieur, ajoutait à Singapour le 7 mars 2000 : « *La France a fait preuve d'une grande permanence dans ses analyses. Elle a, avec constance, plaidé pour que la libéralisation commerciale soit équilibrée par le renforcement des règles du système multilatéral. Elle a considéré, et elle continue de considérer, que l'ouverture économique doit s'accompagner de politiques appropriées, d'un cadre réglementaire stable et transparent, et de règles du jeu multilatéral solides* ».

Cette orientation est en phase avec les aspirations largement exprimées par les pays en développement. Le Sommet du Caire 2000 Union européenne/Afrique en a notamment porté témoignage, les dossiers économiques ayant été placés au coeur des débats sous l'impulsion des PVD eux-mêmes, qui considèrent vitale pour leur avenir leur insertion active dans le marché mondial. Mais pas à n'importe quel prix. Les conditions de cet accès, aussi bien internes qu'externes, doivent respecter leurs intérêts et leur permettre d'y jouer un rôle responsable de conception et de décision, au lieu de les assujettir à des accords internationaux et à des règles sur lesquels ils n'ont eu aucune prise.

Pour être efficace, une telle politique doit évidemment être adaptée au cas par cas, d'autant plus qu'elle n'est pas seulement d'essence technique, même si elle se sert de dispositions de cet ordre. Elle s'affronte politiquement au problème de la construction et du développement global d'une société, en définissant la dynamique économique adaptée à la situation du pays par une analyse concertée et une stratégie partenariale.

Ainsi, si des différences, parfois très fortes, existent entre les régions retenues dans la zone de solidarité prioritaire et entre les pays d'une même région, ce qui légitime une approche au cas par cas, la nature des handicaps subis est suffisamment commune - nous l'avons abordé plus haut dans ce rapport cf

chapitre I - pour fonder l'esprit et la logique de la politique proposée et ses points d'application.

Cependant, les PVD présentent aussi de nombreux atouts qu'ont mis en évidence les différents rapports du Conseil économique et social consacrés à l'Asie du Sud-Est à l'Amérique Latine, à l'Afrique... qui témoignent qu'il n'y a pas de fatalité de l'échec. Même en Afrique, où la situation malgré certains progrès reste difficile, il y a « *une Afrique qui gagne* » : celle de générations jeunes qui comptent d'abord sur elles-mêmes et qui prennent des initiatives innovantes, en bousculant parfois le poids des traditions, et qui deviennent des réussites économiques.

Dès lors, l'efficacité de la politique française relève de sa capacité à mobiliser non seulement les Gouvernements partenaires, mais l'ensemble des acteurs concernés, collectivités décentralisées, entreprises de toutes natures, de toutes tailles et de tous statuts, organisations professionnelles et syndicales, ONG... et parmi eux en priorité ceux porteurs de changement. C'est pourquoi la politique française, qu'elle soit bilatérale ou se situe aux niveaux européen ou multilatéral, doit conjuguer les dispositifs gouvernementaux avec ceux de la coopération décentralisée et les actions de la coopération non gouvernementale d'initiative privée.

- engager une dynamique du développement rural

La participation de l'agriculture au développement économique des pays en développement doit, pour devenir effective, **franchir un triple seuil : celui qui délivre de la faim, celui qui rompt avec la stagnation, celui qui brise l'isolement**. Si le premier stade est presque partout dépassé, l'épanouissement dans le deuxième est encore largement compromis par un certain nombre de handicaps tenant à divers facteurs. Le premier d'entre eux provient du poids des structures sociales traditionnelles et des mentalités coutumières, plus attachées au contenu qualitatif des rapports humains qu'aux performances économiques, à l'entraide et à la solidarité au sein du groupe familial ou villageois qu'à l'initiative individuelle, à la satisfaction partagée des besoins immédiats qu'à l'efficacité et au rendement appuyé sur la technique. Par ailleurs, l'innovation technique et économique, puissant facteur d'évolution du monde rural, est encore très inégale et ne concerne trop souvent que les productions que les gouvernements entendent privilégier. Il s'ensuit, et c'est le troisième facteur, une productivité assez faible des terres dont les revenus ne suffisent pas à la formation d'une épargne qui, elle-même, permettrait l'achat de biens d'équipement. Enfin, seuls quelques pays ont accès au troisième stade, qui implique une participation relative aux échanges mondiaux, mais la viabilité et le développement de cette participation ne laissent pas de poser problème.

Dans la plupart des pays en voie de développement, l'activité agricole représente entre 35 et 45 % du PIB et constitue la principale source de revenus pour 80 % de la population. De la diversité des milieux naturels résultent deux systèmes de production regroupés autour des cultures vivrières -riz, maïs, blé, sorgho, manioc, banane- destinées à l'approvisionnement des campagnes et des villes et cultures de rente (cacao, arachide, huile de palme, coton, café), profitables en devises mais vulnérables face aux fluctuations des marchés mondiaux et aux phénomènes naturels.

Même si la transition démographique est, nous le savons, amorcée dans la plupart des pays en développement et se traduit par une baisse plus ou moins rapide de la fécondité, la croissance démographique y demeure inscrite dans la structure de la pyramide des âges. Pour ne prendre qu'un exemple, l'ensemble des huit pays regroupés dans l'UEMOA[1] aura doublé de population à échéance d'une génération. Cette pression tarit progressivement les réserves foncières, réduit la durée des jachères et compromet le maintien de la fertilité des sols. Certes, l'offre alimentaire globale couvre chaque année un peu mieux les besoins, la malnutrition a sensiblement reculé au cours des dernières années, y compris dans l'Afrique subsaharienne et il existe dans certains pays un fort potentiel de terres arables que des aménagements hydro-agricoles permettront un jour d'exploiter. De multiples difficultés n'en continuent pas moins de grever le labeur paysan : sévères aléas climatiques, persistance de l'analphabétisme, infrastructures de base insuffisantes, manque d'outils, de formation et de connaissances professionnelles, faiblesse de la commercialisation, pressions liées à l'urbanisation galopante. Sans une dynamique nouvelle, impulsée par les pays développés, et fortement relayée par les pays ACP, cette situation continuera de stagner par rapport à celle que connaît le reste du monde.

Une telle relance devrait, semble-t-il, s'ordonner autour de trois orientations prioritaires.

♦ *Le développement des infrastructures et équipements de base*

Seule la mise en place des infrastructures essentielles en termes de transports, de télécommunications, d'irrigation agricole et d'hydraulique pastorale, d'électrification mais aussi d'éducation et de santé est en mesure d'améliorer rapidement le niveau de vie des populations rurales et de permettre un « décollage » de la production qui se fait attendre. Assurément, depuis plusieurs décennies, l'apport de la coopération française n'a pas été négligeable. C'est ainsi par exemple que, dans le seul domaine de l'hydraulique, elle a contribué pour un montant de 10 milliards de francs au cours des dix dernières années, soit à de grandes opérations menées avec d'autres bailleurs de fonds (barrages de Manantali et Diama sur le Sénégal, réhabilitation du delta du Niger, plantation d'hévéas du Vietnam, programme global d'électrification rurale au Maroc), soit au financement direct d'entreprises artisanales d'hydraulique villageoise et à l'ouverture de millions de points d'eau.

Il n'en demeure pas moins que le kaléidoscope des mesures prises et des chantiers ouverts ne couvre encore qu'une partie relativement modeste des besoins dans les domaines sus énonçés. Le désenclavement des villages et des hameaux par une desserte des transports qui ouvre l'accès aux centres de soin et d'éducation comme aux marchés urbains est loin d'être achevé et il en va de même pour l'électrification et l'irrigation où les retards sont patents. Bien peu de pays disposent du réseau routier qui a permis le décollage de l'agriculture ivoirienne, bien peu d'une irrigation performante et, par exemple, de puits munis de pompes électriques. Le champ de la modernisation apparaît encore bien trop vaste pour ne pas exiger un accroissement de l'aide. Celle-ci trouvera désormais,

[1] L'Union économique et monétaire Ouest-Africaine regroupe le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo.

pour orienter les projets et en faciliter la mise en œuvre - et c'est une prise de conscience qu'il convient d'encourager - des interlocuteurs plus motivés, issus non seulement de la sphère administrative mais aussi de la société civile : comités d'usagers, associations villageoises, groupements d'agriculteurs. L'implantation d'infrastructures de base ne pourra que bénéficier d'une implication plus marquée des populations rurales dans leur gestion et leur maintenance.

♦ *Le soutien à la professionnalisation des métiers et des activités agricoles et para-agricoles*

Ce soutien doit viser **à mieux former pour mieux produire et mieux vendre**, c'est-à-dire à faire des cultivateurs du sud des techniciens de l'agriculture et des partenaires à part entière du développement de leur pays. Il s'agit, à l'évidence, d'une action de longue haleine qui doit s'exercer à plusieurs niveaux.

Sur le plan éducatif, cela va de la lutte contre l'analphabétisme aux partenariats à développer avec les universités françaises et des établissements tels que le CIRAD et l'ORSTOM, sur les techniques mais aussi sur le droit et la gestion des secteurs agricoles en passant par la mise en place d'un enseignement secondaire agricole, voire l'insertion de connaissances agricoles dans l'enseignement classique. Cela nécessite également un large recours à **la formation professionnelle**, pour laquelle la France dispose d'un savoir-faire reconnu. Des opérations pilotes particulièrement intéressantes ont déjà été menées dans ce domaine, qui mériteraient d'être multipliées : programmes de valorisation des ressources humaines du secteur agricole et création d'un code des métiers comme en Côte d'Ivoire, rénovation de l'enseignement professionnel agricole en Tunisie, appui à la formation de groupements paysans pour le développement rural au Burkina-Faso, formation de formateurs de la faculté d'agronomie et des forêts du Mékong (Laos).

Cependant, pour trouver leur plein effet, les formations acquises doivent être suivies sur le terrain **d'échanges** quasi permanents **d'informations** et de **conseils théoriques et pratiques** entre agriculteurs du même pays ou des pays voisins, mais plus encore entre producteurs du nord et du sud. Les acteurs de la coopération non gouvernementale ont ici un rôle important à jouer et, parmi eux, une place particulière revient aux organisations professionnelles agricoles françaises dont le savoir-faire s'appuie sur une longue tradition. L'engagement des agriculteurs français auprès des producteurs du sud est d'ailleurs ancien et particulièrement actif. Reflétant la diversité et le dynamisme de la profession, il se concrétise sous diverses formes : aide technique et organisationnelle à la mise en place de chambres d'agriculture ou de centres inter-professionnels, soutien aux organisations paysannes émergentes, approche syndicale des structures de défense des intérêts des producteurs.

Les activités de l'association « *Agriculteurs français et développement international* » (AFDI) constitue une bonne illustration de ce type de partenariat, enrichissant pour les deux parties. Créée en 1975, cette association qui regroupe ces principales organisations professionnelles agricoles françaises, s'est donnée pour objectif de promouvoir les contacts entre les paysans français et ceux des autres pays, en particulier des pays en voie de développement, afin d'échanger

expériences et compétences et d'aider à l'émergence de groupements professionnels locaux. Avec l'aide de l'Etat, via l'AFD, elle organise des missions dans un certain nombre de pays africains, asiatiques et latino-américains, en vue d'appuyer la mise en place de coopératives et d'unions paysannes, l'organisation de groupements d'utilisation de matériel, la diversification des cultures, la formation à la gestion.

Toutes les dimensions du métier d'agriculteur : culture, élevage, financement des activités et commercialisation des produits, sont donc abordées dans ces échanges où l'AFDI joue le rôle de facilitateur d'expériences et d'accompagnement de producteurs encore trop souvent inorganisés et insuffisamment entendus par les opérateurs économiques.

L'association « *Formation pour l'épanouissement et le renouveau de la terre* » (FERT) qui est une structure d'appui, apporte également un soutien logistique à un certain nombre de programmes de développement. Par exemple, plusieurs partenaires dont la Fédération bas rhinoise de la coopération agricole et la Coopérative laitière Alsace Lait conduisent un programme d'appui à l'agriculture de groupe et au mouvement coopératif dans le sud ouest du Parana au Brésil.

♦ *La diffusion de modes de financement adaptés au monde rural*

Une évidence s'impose, les besoins de financement existent partout et à tous les niveaux, de l'exploitation familiale au groupement, et les réponses laissent à désirer. Dans un pays comme la France, les crédits bonifiés à l'agriculture, véritable ballon d'oxygène, ont accompagné les profondes mutations du secteur. Dans les pays en voie de développement, il arrive fréquemment que le cultivateur ne puisse développer sa production faute de pouvoir rénover son matériel ou, en début de campagne, acquérir les semences nécessaires. L'autofinancement familial rencontre vite ses limites et n'ayant pas accès au réseau bancaire, l'agriculteur se trouve donc contraint de se tourner vers les grands commerçants, usuriers dans la plupart des cas, et d'entrer dans la spirale de l'endettement.

Les paysans du sud ne se cantonnent pas, pour autant, dans l'immobilisme, sachant fort bien que leur survie implique la prise de risques. La multiplication d'initiatives en matière de financement est même spectaculaire : caisses d'épargne villageoises sous forme de « tontines » qui profitent à tour de rôle aux cotisants, expériences de micro-crédit sous des formes diverses. La France soutient d'ailleurs depuis plusieurs années des projets visant à mettre sur pied en milieu rural une intermédiation financière adaptée aux besoins de financement et aux capacités d'épargne. Il s'agit soit de systèmes mutualistes fondés sur la constitution d'une épargne relativement importante préalablement à tout accès au crédit - l'exemple le plus réussi étant le Crédit mutuel du Sénégal avec ses taux très avantageux (2,5 à 4,5 %), ses 38 000 sociétaires et ses 65 caisses locales - soit de systèmes reposant sur le crédit solidaire lorsque les capacités d'épargne sont très réduites.

Dans la mesure où l'accès au crédit est un facteur essentiel de développement des exploitations agricoles, il conviendrait que l'aide française

contribue à la création et au renforcement des systèmes de financement adaptés au milieu rural et gérés avec toute la rigueur nécessaire soit sensiblement accrue.

♦ *Une meilleure organisation des filières de marchés internes et exportatrices*

Le développement des filières commerciales ne peut reposer que sur l'instauration d'un environnement de règles et de pratiques qui permettent de faire de la production agricole une **activité rentable** sur le plan interne comme sur le plan international.

Au sein des pays en voie de développement, la garantie des prix agricoles ne peut être obtenue que si les producteurs se regroupent pour la défense de leurs intérêts et prennent toute leur place face aux vendeurs dans les filières du marché qu'ils alimentent. Non seulement, en effet, la production doit être enlevée en temps utile, mais elle doit l'être a un prix suffisamment rémunérateur pour encourager l'agriculteur dans son effort et lui permettre d'acheter les biens d'équipement indispensables. Or, la rentabilité est souvent mal assurée, que ce soit par l'Etat ou par les sociétés privées, du fait de l'inorganisation de la base paysanne, et aussi en raison de coûts de commercialisation que viennent alourdir la faiblesse et la dispersion des tonnages traités et les difficultés de communication.

Seule la **solidarité des producteurs**, l'adoption d'une politique de qualité, une information plus fiable et largement diffusée sur les processus de formation des prix, le recours au stockage lorsque les cours sont déprimés et la mise en vente plus fréquente de produits transformés à forte valeur ajoutée, peuvent permettre d'ouvrir des brèches dans des marchés dominés soit par des entreprises agro-alimentaires ou commerciales privées, soit par des entreprises d'Etat, les unes et les autres ayant tendance à fixer les prix sans concertation préalable. Il y a lieu d'observer, cependant, que la prise de conscience de l'interdépendance des acteurs économiques est désormais en marche, activée parfois sous l'effet des crises. C'est ainsi qu'en Côte d'Ivoire, contrairement aux autres filières locales où les paysans sont dispersés en une multitude d'organisations, les producteurs de coton ont une emprise de plus en plus forte sur le secteur et ont été en mesure, en 1999, de répondre par la grève aux retards de paiement des égreneurs publics ou privés.

Lorsque de véritables filières garantissant la stabilité des prix agricoles peuvent se mettre en place, des réussites sont constatées : productions vivrières au Burkina Faso, filière domestique bois-énergie et filière exportatrice coton au Mali, filière riz au Niger… Pour aider les pays en voie de développement à progresser dans cette direction, la coopération française – outre les financements directs qu'elle apporte, doit tendre à favoriser l'intégration des filières de marché par l'établissement de relations systématiques entre zones de production et zones de transformation (information sur l'évolution des marchés, harmonisation des politiques de diversification), la conclusion de contrats de campagne entre producteurs et vendeurs, le développement d'échanges au sein de blocs régionaux cohérents, dont les productions sont souvent complémentaires et les économies interdépendantes.

Dans le même temps, les Etats concernés doivent apprendre à mieux cerner leur propre rôle, c'est-à-dire à relâcher progressivement une emprise longtemps excessive sur la production et la commercialisation -ce qu'ils font d'ailleurs sous la pression des bailleurs de fonds internationaux- tout en assumant pleinement leurs responsabilités. Celles-ci portent, en premier chef sur la bonne gouvernance, la saine gestion des affaires publiques, la stabilité institutionnelle et économique, sans lesquelles il ne saurait y avoir ni apport de capitaux privés au secteur agricole, encore si largement prédominant, ni développement durable de la production.

Il appartient également aux Etats de définir une **politique agricole équilibrée entre les productions vivrières** prioritaires, dont le volume doit suivre l'accroissement de la population notamment urbaine et les **cultures d'exportation** qui ne doivent pas être considérées comme une panacée, mais diversifiées avec discernement en fonction d'un marché mondial fluctuant qui exige souplesse, alternance et rapidité d'évolution.

Enfin, nombre de pays en voie de développement doivent s'attaquer sérieusement au **problème foncier** qui peut recouvrir des aspects extrêmement divers : recensement des terres cultivables, établissement de cadastres, redistribution des terres en faveur des petits paysans, voire transfert du droit de propriété de l'Etat ou des communes villageoises aux individus qui, dans certains pays, ne disposent pour le moment que d'un droit d'exploitation. Il n'est pas douteux qu'un tel transfert ne peut que favoriser le développement agricole, comme en témoigne l'exemple du Vietnam, importateur de riz dans les années quatre-vingts, aujourd'hui deuxième exportateur mondial. Des potentiels d'expansion existent, des « *révolutions vertes* » sont possibles pour peu qu'une agriculture familiale forte et dynamique se mette en place avec l'aide et la protection des pouvoirs publics.

L'ouverture des pays en voie de développement aux échanges mondiaux demeure l'objectif à atteindre à moyen terme, même si l'on ne peut dissimuler les difficultés du chemin à parcourir. Aux problèmes domestiques évoqués ci-dessus, vient en effet s'ajouter ici, pour compliquer la question, la défense légitime par les pays développés de leurs propres intérêts.

A quoi servirait d'annuler la dette des pays pauvres et de leur apporter une aide publique importante, s'ils ne peuvent dans le même temps accéder aux principaux débouchés que constituent les pays développés ? Or, face à la perspective de voir se renforcer des filières exportatrices concurrentes, ces derniers se trouvent placés devant la **nécessité de mettre en cohérence leurs options internes de soutien à leur production et à leurs exportations agricoles et leur politique internationale favorable au libre échange**, telle qu'elle s'exprime dans les préconisations de l'OMC.

Aux Etats-Unis comme en Europe, un pourcentage croissant (d'un tiers à la moitié) du revenu des agriculteurs est obtenu grâce à des mécanismes de soutien qui permettent, pour les principales filières, de compenser les variations de prix. Même pour les filières moins organisées (porc, fruits et légumes), il existe des systèmes de remise de dettes ou d'aide personnalisée. Et chacun sait que tous les pays membres de l'Union européenne, à commencer par la France, ont tiré avantage de la PAC. On ne peut donc demander aux filières d'exportation des

pays en développement, qui concernent des produits particulièrement sensibles aux variations de cours, de devenir rapidement concurrentielles sur le marché mondial sans bénéficier de soutien alors que la productivité y est plus faible, les coûts de transaction plus élevés, les capacités d'adaptation aux normes phytosanitaires plus réduites. Certains pays développés, dont la France, sont donc pris entre le besoin d'exporter pour développer leur agriculture et la nécessité de ne pas remettre en cause la compétitivité des filières des pays en développement au risque d'accroître la dépendance financière de ces pays vis-à-vis d'eux.

Aussi bien, si le respect du principe de non-discrimination qui régit l'OMC exclut une prolongation indéfinie des préférences communautaires telles que celles offertes par la Convention de Lomé (accès des productions des pays ACP au marché européen sans obligation de réciprocité) force est de constater que, faute d'une compétitivité suffisante, aucun des pays ainsi aidés n'a pu, malgré ce régime préférentiel, s'intégrer à l'économie internationale et accéder au statut envié de pays émergent. Ce régime n'a même pas empêché les pays ACP de perdre en Europe des parts de marché au profit de leurs concurrents d'Asie ou d'Amérique latine et d'échouer à attirer des capitaux privés.

C'est donc sans a priori de calendrier et de manière très pragmatique qu'il convient de faire progresser la compétitivité des pays en développement et ceci n'ira pas sans efforts de leur part et sans concessions de la part des pays développés, et en particulier la France, grand pays exportateur.

Ces pays vont en effet devoir se poser la **question du maintien des subventions aux exportations agricoles**, notamment lorsque celles-ci concurrencent les productions des pays en développement non destinées à l'exportation. En ce qui concerne les matières premières exportées par les pays en développement et qui donnent lieu à des crises récurrentes liées aux variations des cours (la crise du cacao qui affecte actuellement la Côte d'Ivoire n'est pas la première du genre) des mécanismes de protection temporaires vont devoir être mis à l'étude :

- suppression du soutien aux exportations par les pays développés, ou taxation de ces soutiens pour alimenter des mécanismes de compensation pour les pays ACP ;
- mobilisation des subventions des pays du Nord pour stabiliser les cours des matières premières ou faire face aux conséquences des chutes de prix (Stabex amélioré, contrats de filières) ;
- jeux sur les taux de change.

Quelles que soient les mesures adoptées, il n'est pas douteux que la voie sera encore longue avant que les pays du Sud soient en mesure d'affronter la concurrence des pays du Nord. La France est donc parfaitement fondée à plaider, comme elle l'a fait lors de la renégociation des accords de Lomé, pour une intégration progressive des pays ACP au commerce mondial, via des accords préférentiels à moyen terme négociés avec des ensembles régionaux économiquement intégrés.

- Mobiliser les entreprises françaises

Comme nous l'avons indiqué précédemment, les entreprises de toutes tailles, de tous secteurs et de tous statuts, industrielles, de service, artisanales, agricoles, coopératives, mutuelles, banques… sont considérées comme des acteurs majeurs et incontestables du développement d'un pays, qu'il s'agisse des entreprises locales existantes ou pouvant se créer, ou des entreprises étrangères intervenant dans un pays tiers. Les entreprises françaises jouent ce rôle :

- par leur action directe d'opérateur économique ;
- par leur action d'aide au développement du tissu entrepreneurial des pays en voie de développement.

Naturellement, l'intervention étrangère ne peut se faire à n'importe quel prix. On a connu dans le passé des conduites prédatrices qui, non seulement n'aidaient pas le développement du pays concerné mais sciemment ou involontairement l'entravaient et le retardaient. Toute installation doit pouvoir être faite dans l'intérêt du pays et de sa population. L'étude de marché doit mettre en avant les effets sur la situation locale. Dans certains cas, des crédits ou des actions d'accompagnement doivent être prévus pour pallier le risque de conséquences négatives.

♦ *L'implantation internationale des entreprises françaises*

Grâce à un effort d'investissement développé surtout depuis le milieu de la décennie 80, les entreprises ont progressivement acquis une forte implantation internationale. Celle-ci représentait en 1996 16 000 entreprises dans le monde avec un effectif de 2,55 millions de salariés. Si la présence dans l'Union européenne et aux Etats-Unis est la plus forte, la progression a été rapide dans les PECO et en Asie. La présence française est devenue plus importante en 1996 dans l'ensemble des pays émergents que dans les pays industrialisés non européens[1].

Les principales motivations présentées par les entreprises sont :

- la conquête des marchés intérieurs par l'établissement d'une capacité de production locale ;
- la proximité géographique et les liens tissés par l'histoire ;
- les avantages en termes de coûts de production ;
- l'installation sur un site porteur (exemple le Mexique en lien avec l'ALENA).

Les actions peuvent être :

- la réalisation - ou la participation à- un grand projet industriel (par exemple la livraison d'usine « clefs en mains ») avec l'aide souvent des bailleurs de fonds multilatéraux ;
- la réponse aux appels d'offres dans le cadre des privatisations ;
- le rapprochement organisationnel avec des entreprises locales : coproduction, sous-traitance, franchise, action commune et entreprise

[1] Liste des pays émergents (DREE) : Mexique, Brésil, Chili, Argentine, Egypte, Afrique du sud, Thaïlande, Vietnam, Indonésie, Malaisie, Singapour, Philippines, Pakistan, Inde, Chine, Taïwan, Turquie, Pologne, République Tchèque, Hongrie, Ukraine, Russie, Kazakstan.

commune (jointventure) favorisant notamment les transferts de technologies et l'accès aux standards de qualité, condition de l'accès aux marchés internationaux... ;

- l'implantation de filiales à l'étranger.

La mobilisation des entreprises françaises en direction des Pays du sud est favorisée par la Charte de la Coopération industrielle du 1/10/90 qui prévoit l'octroi de crédits budgétaires des pouvoirs publics pour promouvoir la coopération industrielle, ainsi que la mobilisation des postes d'expansion économique, scientifique et technique, et l'aide du CFCE. En outre, les Chambres de Commerce et d'Industrie initient de nombreux rapprochements d'entreprises. C'est aussi le rôle des associations d'entreprises telles l'IMED et l'ADECI en PACA, par exemple, qui, en liaison avec l'ONUDI, le CDI de Bruxelles et le FED favorisent cette internationalisation.

Le rôle joué par les instruments mis en place dans le cadre de la coopération décentralisée est particulièrement intéressant car il peut s'adresser plus précisément aux PME qui ont d'évidence plus besoin d'aide et de soutien que les grands groupes. C'est d'ailleurs aussi l'orientation prise par la politique gouvernementale et l'AFD de traiter prioritairement les besoins des PME dans ce domaine.

Ce soutien passe d'abord par l'information et la formation, dont les entrepreneurs soulignent l'obstacle majeur au développement des entreprises que représentent les carences en la matière.

Le dispositif d'information existe, mais généralement sous une forme dispersée, d'une part en France, mais aussi dans les pays partenaires. Il faut organiser l'interconnexion entre les différents pôles : réseau de la DREE, Conseillers du Commerce extérieur, Ambassadeurs et leurs services, postes d'expansion économique, succursales de la Banque de France, organisations patronales, chambres de commerce, SGAP, CES et CESR, Organisations syndicales, COFACE, MEDEF, Chambres de Commerce franco-étrangères, amicales et associations parlementaires d'amitié, organisations telles que Cités Unies, etc…

L'information est jugée trop souvent inadaptée, dispersée ou onéreuse. Les entreprises appellent les pouvoirs publics à trouver des solutions pour que les entreprises aient à leur disposition des études de marché, des informations précises sur le tissu entrepreneurial local, les législations et réglementations, les partenariats possibles... Ils regrettent de ne pas trouver à cet effet un guichet unique qui n'existe ni en France, ni à Bruxelles.

La France s'est impliquée dans les PVD dans des projets visant à collecter et diffuser l'information. Deux exemples peuvent illustrer l'expérience acquise en la matière:

A Madagascar et en Mauritanie la Coopération Française appuie des centres d'informations : le Centre d'information technique et économique (CITE) à Tananarive et le Centre Mauritanien pour le développement économique, et technique (CINWET) à Nouakchott. Ceux-ci ont comme objectif de répondre aux demandes d'informations techniques ou technologiques, commerciales, financières et juridiques émanant des entrepreneurs.

Cet appui a pris la forme d'aides financières à la gestion des centres, mais aussi de financement de la construction des infrastructures ou de détachement d'assistant technique documentaliste.

♦ *Les pays partenaires*

Il n'y a pas de zones du monde où ne se développe l'intervention des entreprises françaises, même si la répartition reste inégale. Mais il faut souligner, comme le rappelait d'ailleurs M. Michel Roussin dans son intervention au Conseil économique et social, que, contrairement aux idées reçues, les entreprises ne boudent pas les pays à risque ou considérés encore aujourd'hui comme peu porteurs. Il ne faut pas oublier que des pays comme la Chine ou l'Inde, auparavant considérés comme sans intérêt d'avenir, se retrouvent aujourd'hui sur le devant de la scène économique mondiale. Pour beaucoup, il est probable qu'il en soit de même demain pour l'Afrique. L'action des entreprises, même si elle n'a pas obligatoirement pour objet direct l'aide au développement, peut en être un élément important, voire majeur.

Tableau 33 : Les filiales des entreprises françaises dans les pays en développement (en 1992 et 1997)

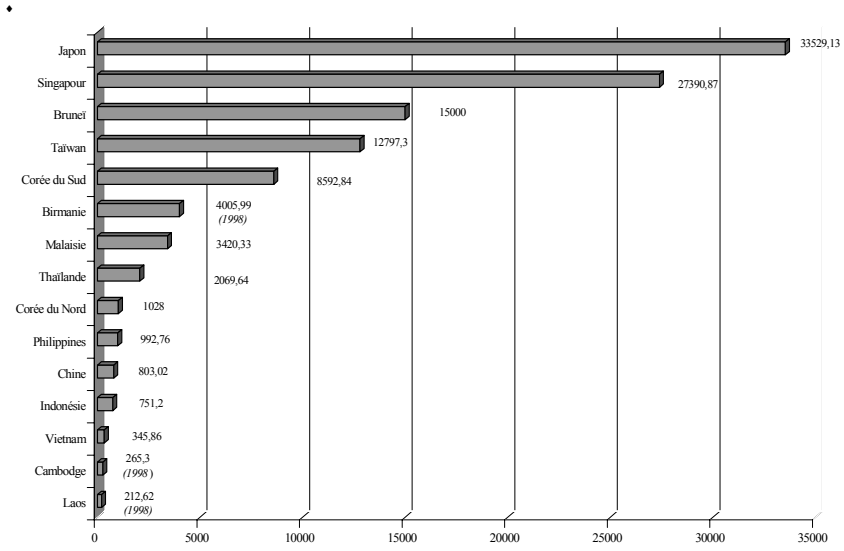
	1992	**1997**
Zone franc :	**603**	**625**
Afrique du Nord	**485**	**672**
Afrique du Sud	53	120
Angola	25	25
Nigéria	30	62
Gabon	108	125
Reste de l'Afrique	**1 072**	**1 286**
Amérique Latine	**673**	**872**
Mexique	49	130
Asie hors Chine et Japon	**957**	**1 799**
Chine	87	613
Japon	18	301
Inde	61	161
PECO	**317**	**2 033**
CEI	**23**	**92**

Source : Direction des relations économiques extérieures – Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.

Les travaux du Conseil économique et social précités ayant antérieurement analysé l'investissement et l'implication des opérateurs privés français dans les diverses zones, nous n'y ajouterons ici que quelques éléments.

Parmi les pays destinataires, l'Asie est une région de progression rapide. Elle a, depuis la crise de 1998, opéré un redressement spectaculaire. La croissance du PIB doit être de + 6,2 % en 2000, mais cette moyenne masque des inégalités importantes entre les pays.

Graphique 8 : Grandes inégalités en Asie : PIB par habitant
(en dollars, en 1999)



Source : FMI.

D'ailleurs la Banque asiatique du développement prévient : « *Il est nécessaire de poursuivre les réformes industrielles et financières… Mais si l'Asie ne s'attaque pas tout de suite à ses problèmes sociaux, sa reprise économique sera sans lendemain… La croissance est sans doute le meilleur moyen de s'attaquer à la pauvreté, mais encore faut-il que cette croissance prenne en compte les plus défavorisés…* ». Or, l'Asie réunit aujourd'hui les 2/3 des pauvres recensés dans les PVD (selon les critères du PNUD). Depuis l'été 1997, leur nombre a augmenté de plus de 10 millions de personnes, la crise de 97 et les restructurations entreprises ont fait exploser le chômage, alors que les outils de protection sociale sont quasi-inexistants en Asie. Pourtant, la BAD estime que la pauvreté peut être éradiquée avant 2025. A noter que l'ASEAN a mis en place un mécanisme commun de défense des monnaies par le renforcement des accords bilatéraux entre toutes les banques centrales de la région, sous l'impulsion du Japon, comme première étape vers une monnaie unique. La Chine s'est directement impliquée dans l'accord.

Situations contrastées aussi en Amérique Latine où progressent les investissements et l'implication des entreprises françaises comme en a témoigné la rencontre à Rio entre le MEDEF et les conseillers du Commerce extérieur. La croissance se poursuit dans certains pays (Argentine : + 2,5 %, Brésil : 3,5 %, Chili : 3 %) avec la montée du niveau de vie, et où la demande énergétique croît très vite (Brésil par exemple), mais aussi où des pays s'enfoncent, telle la Colombie où les guérillas tiennent l'économie en otage et que l'Agence américaine a rayée de la liste des pays propices aux investissements. L'Union européenne vise à passer un accord de libre échange avec la région, et les Etats-

Unis veulent faire entrer l'Amérique Latine dans l'Union douanière ALCA. Cependant, la COFACE note à risque l'Amérique Latine.

Et l'Afrique où nombre de signes prometteurs pourraient renverser une image trop souvent négative liée à tous les drames du sous-développement : une situation économique globale qui s'améliore avec un PIB ayant augmenté de 1,8 % par an en moyenne de 1991 à 1999 et qui devrait connaître pour l'Afrique subsaharienne le plus fort taux de croissance du monde en l'an 2000. (Près de 5 % selon le FMI, permettant de dépasser le taux de croissance démographique ; il faudrait 7 % pour diminuer la pauvreté, taux qu'atteindront et même dépasseront certains pays). Là encore, les situations restent contrastées entre des pays comme le Mozambique, le Bostwana et l'Angola en pleine expansion, et certains pays de l'Afrique du Centre et de l'Ouest où les perspectives sont moins favorables (en raison notamment des conflits).

Tableau 34 : Estimations de taux de croissance de pays africains

Rang	Pays	1999	2000
1	Mozambique	10	10
2	Botswana	6,9	8,9
3	Angola	4	8
7	Sénégal	6,4	6
8	Burkina Faso	5,7	5,7
11	Bénin	5	5,5
13	Madagascar	4,5	5,3
16	Côte d'Ivoire	4,7	5,1
17	Togo	3	5
20	Cameroun	4,2	5
24	Nigeria	1,5	3,2
25	Afrique du Sud	0,6	3,2
28	Gabon	3,8	1,5

Source : Conférence Permanente des Chambres consulaires Africaines et Françaises.

C'est pourquoi la CNUCED a pu écrire : « Il y a des affaires à faire en Afrique, avec des taux de retour sur investissement supérieurs même à ce qu'ils peuvent être dans d'autres régions du monde ». Par ailleurs, alors que l'Afrique souffre d'un manque évident d'infrastructures qui dissuade les investisseurs, le nombre actuel de grands travaux en cours en Afrique est, après l'Asie, plus important que dans les autres continents. Ces données, parmi d'autres, justifient un regain d'intérêt de la part des entreprises françaises qui a d'ailleurs été vérifié par une analyse récente du Conseil des Investisseurs en Afrique Noire.

Tableau 35 : Croissance estimée du PIB dans le monde

	1999	2000
Afrique sub-saharienne	2	3,9
Proche-Orient/Afrique du Nord	2,1	3,5
Amérique Latine et Caraïbes	0	3,4
Amérique du Nord	3,8	2,9
Asie et Océanie	2,8	2,7
Europe occidentale	1,9	2,6
Economies en transition	0,7	2,1
Monde	2,5	2,8
Croissance du commerce mondial	9	6,2

Source : Conférence Permanente des Chambres consulaires Africaines et Françaises.

Dans le Bassin Méditerranéen où la France est l'investisseur prépondérant dans plusieurs pays (on se reportera aux rapports et avis du Conseil économique et social présentés par M. François Périgot et M. Jean-Claude Pasty) l'Algérie pose, malgré la volonté de rapprochement, des problèmes qui incitent encore à une certaine prudence, compte tenu de l'insécurité du pays. L'Algérie estime que les investissements directs sont insuffisants, mais les privatisations prévues qui les permettraient, selon les lois prises depuis 4 ou 5 ans et qui concernent 89 entreprises, commencent à peine. Par ailleurs, elle se prépare à ouvrir à la concurrence son propre marché de l'énergie. Le ministère français des Finances, qui souhaiterait une réforme du système bancaire algérien, a demandé à la COFACE de réduire les coûts d'assurances et le MEDEF multiplie les relations pour les entreprises.

♦ *Le soutien aux entreprises des pays partenaires*

Si la croissance peut et doit souvent s'appuyer sur l'initiative privée d'origine extérieure, elle doit d'abord se fonder sur l'essor de l'initiative privée locale. La stimulation du tissu entrepreneurial des pays récipiendaires de l'aide au développement doit donc partir des réalités locales, « s'asseoir un peu moins sur les théories et beaucoup plus et mieux sur l'expérience pratique ».

C'est pourquoi, au-delà de leurs activités économiques naturelles, les entreprises françaises, soutenues en cela par leurs organisations telles les chambres consulaires et notamment la Conférence permanente des Chambres consulaires Africaines et Françaises, ou encore le réseau Entreprise et développement et le réseau de l'entreprise, conduisent des actions plus directement liées à l'aide au développement, que nous avons abordées plus haut, tels les compagnonnages d'entreprises fondés sur le rapprochement entre des entrepreneurs de même métier, l'essaimage, mais aussi le soutien aux entreprises locales pour qu'elles s'organisent en structures représentatives du secteur privé local apportant les services essentiels aux entreprises et se posant en interlocuteurs des Pouvoirs Publics. Ces actions sont en général en liaison directe avec le rôle joué par la coopération décentralisée.

En outre, elles peuvent aussi s'appuyer sur des actions de coopération n'ayant pas forcément pour objectif direct le développement économique, en particulier toutes les actions conduites par exemple par les associations de solidarité internationale et visant à une meilleure compréhension entre les peuples : humanitaires, éducatives, sociales, culturelles… dont l'impact sur la dynamique économique n'est pas à mésestimer.

Sans oublier le rôle du mécénat d'entreprise dont le rôle ne doit surtout pas être négligé dans son soutien aussi bien aux organisations des PVD qu'aux ONG françaises et internationales. M. Pflimlin, Président Directeur Général indiquait que le Crédit Mutuel avait dégagé en une vingtaine d'années plus d'une centaine de millions de francs de subventions en faveur du développement.

Il faut souligner le rôle que peuvent jouer les immigrés en France pour contribuer au développement de leur pays. D'après les sources « Banque de France », on sait que les transferts des immigrés à leur pays d'origine s'élevaient en 1995 à 15 milliards de francs, représentant près de la moitié du budget français de l'aide publique au développement. Mais ce qui nous intéresse ici, c'est surtout le rôle du co-développement, sa facette d'organisation d'un partenariat bilatéral impliquant les migrants comme les populations des zones traditionnelles d'émigration, dans des programmes de développement local et régional. Ces programmes concernent surtout aujourd'hui le Maroc, le Sénégal et le Mali. A titre d'exemple, citons un programme financé par des associations de migrants et des associations françaises de solidarité internationale, la coopération nationale et la coopération décentralisée, par lequel des Maliens installés en France profitent de leur intégration sociale dans notre pays pour mettre en commun leurs moyens afin d'améliorer le sort de leur région d'origine par l'accroissement des compétences de leurs compatriotes dans les domaines de la gestion des biens publics, de la gestion de projet et du fonctionnement associatif. D'autres programmes d'associations de migrants financent des opérations dans le village d'origine : mise en place de magasins coopératifs, de communautés coopératives de matériels, de creusement de puits et de gestion de l'eau, etc… au Sénégal, en Mauritanie, au Mali. L'intérêt de ce type de coopération est de mieux en mieux perçu, même s'il a trop été envisagé comme un instrument de retour. C'est pourquoi il paraît utile de mieux préciser, avec les pays d'origine, les conditions de la mobilisation des compétences et des ressources des migrants dans le développement local, celui du système productif, de l'implication des jeunes issus de l'immigration, de la mobilisation de l'épargne, etc… Une convention de co-développement devrait ainsi être prochainement passée avec le Mali et sa mise en réalisation bénéficierait du soutien du FSP.

« *Je crois que le grand danger,* disait au Conseil économique et social M. Pflimlin*, quand on fait de la coopération, c'est d'arriver avec son modèle et de dire : voilà ce qui est bien… alors que ce que nous devons dire est : voilà comment nous fonctionnons, mais dans ce que nous vous apportons, qu'est-ce qui peut vous être utile et quelles sont les adaptations nécessaires ? … On a trop tendance à imaginer que le développement de ces pays doit venir essentiellement d'initiatives exogènes qui les aident et qui, parfois, en les aidant, les maintiennent dans un état de dépendance durable. On est revenu à l'idée que le développement était de les accompagner à partir de leurs propres atouts* ».

Or, la réalité de la plupart des PVD, c'est un tissu productif et entrepreunarial constitué à 80 % de micro-entreprises, que l'on qualifie souvent par le terme de « *secteur informel* » et qui assure un nombre considérable d'emplois. C'est bien par la création d'activités rémunératrices pour le plus grand nombre que passe l'accession à l'autonomie économique et financière de populations en état de précarité. Le soutien à ce tissu de petites exploitations, la création d'entreprises nouvelles sont des éléments essentiels dont ont pris de plus en plus conscience aussi bien les Etats – telle la France avec la mise en œuvre de programmes de l'AFD - que les Institutions multilatérales telle la Banque Mondiale. Surtout, c'est par l'action patiente et déterminée des ASI, des organisations professionnelles agricoles et artisanales (par exemple « *artisans sans frontières* »), des mouvements coopératifs et mutualistes, dont le secteur bancaire coopératif, des entreprises et de leurs organisations, ainsi que de la coopération décentralisée, en particulier par la mise en relation qu'elle favorise entre tissu économique local français et son homologue dans les PVD, que cette exigence a pris corps et enfin droit de cité.

Sachant qu'il n'y a pas de développement durable sans organisation structurée, les programmes de soutien mettent en œuvre les structurations économiques et professionnelles nécessaires dans le cadre de la coopération institutionnelle, l'un des objectifs étant de permettre, par des processus intégrateurs, l'insertion dès que possible dans un secteur formel positivant la dynamique de production et de commercialisation, tout en assurant la protection sociale indispensable des entrepreneurs et des salariés. Aussi, le partenariat est-il indispensable entre professionnels d'un même métier. Il représente la meilleure garantie de la pertinence des solutions mises en œuvre. Il convient évidemment de mettre en place les conditions favorisant l'émergence des entreprises : capital de départ à l'aide de solutions telles le micro-crédit, le crédit rural, l'organisation de l'épargne locale… (cf sur ce point le chapitre III), partenariats techniques et financiers par exemple pour l'aide au montage des dossiers, pérennisation du projet par une gestion autonome de type privé accompagnée dans l'équilibre financier en cas de besoins temporaires et soutenue par la mise en œuvre coopérative des moyens de travail, formation professionnelle adaptée aux activités et à leur contexte, soutien à l'organisation des filières dans lesquelles doivent s'insérer les exploitations créées et permettant une meilleure compétitivité (organisation de la rencontre producteurs-commerçants, des marchés de gros et de détail, des systèmes de répartition des plus-value dans la filière…), structuration des organismes professionnels susceptibles d'apporter aux entreprises les services d'accompagnement nécessaires, aide à l'amélioration de la qualité de la production pour répondre aux normes indispensables à l'insertion internationale, réduire le coût des transactions à l'exportation… on retrouve la plupart de ces directions, et d'autres dans les projets mis en œuvre entre opérateurs français et locaux.

A titre d'exemple, nous ne citerons ici que le programme de coopération et de soutien aux artisans et micro-entreprises du Sud (COSAME) dont l'objectif est de créer des liens entre les Artisans du Nord et du Sud, afin de contribuer à l'essor des petites entreprises artisanales et au renforcement de la formation professionnelle dans les pays en développement… Ce programme, initié en

partenariat avec une ONG (Guilde européenne du Raid) s'articule autour des axes suivants :

- un système d'échanges de professionnels « des Artisans sans frontières » ;
- le conseil et l'assistance technique aux organisations artisanales des pays africains, asiatiques et latino-américains ;
- l'échange d'informations, grâce notamment à un site Internet actuellement hébergé par l'APCM.

Ces partenaires y sont aidés aussi bien dans le cadre de la coopération décentralisée que dans la politique française bilatérale (notamment AFD), par l'Union européenne notamment pour l'organisation institutionnelle, et peuvent s'inscrire dans certains programmes multilatéraux. Ils regrettent souvent le manque d'informations, la lourdeur des démarches administratives, mais aussi le manque de moyens et de coordination des moyens potentiels. Ils souhaitent que les conventions Public/Privé permettent d'améliorer la position française et favorisent, en retour des politiques de coopération, la conquête de nouveaux marchés. Car le partenariat ne se conçoit pas à sens unique, au risque sinon de rapports de dépendance. Il s'agit bien de passer de « *l'un pour l'autre* » au « *l'un avec l'autre* ».

Ajoutons enfin les efforts entrepris pour faciliter l'accès aux marchés du Nord aux productions du Sud. Des initiatives d'ONG du type « Artisans du soleil » ou du Collectif « *de l'éthique sur l'étiquette* », se développent en tentant d'associer l'ouverture à la « *qualité sociale* » des produits, avec succès puisque grands distributeurs et marques se sentent de plus en plus concernés. Un vote du Parlement européen a marqué cette démarche : l'adoption d'une résolution en 1999 pour l'élaboration d'un label social européen.

On ne peut que saluer ici la démarche de l'Union européenne, sur proposition de la Commission européenne en date du 20 septembre 2000 visant à ouvrir sans restrictions son marché à tous les produits des PMA, y compris ce qu'il est convenu d'appeler les produits très sensibles. Il faut savoir que les droits de douane et subventions internes aux pays riches coûtent 19,5 milliards de dollars aux pays pauvres, soit 40 % de l'aide extérieure de 1998, selon les données de la Banque Mondiale. Par ailleurs, l'idée progresse d'échelonner les mesures de libéralisation permettant l'ouverture au marché mondial, de prévoir les mesures compensatoires telles celle qui avait été mise en place en faveur des paysans mexicains lors de l'accord de libre échange en 1996, ou de traitement spécial et différencié en faveur des PVD par le maintien du système des préférences commerciales, tel que le demandent les pays ACP. Par contre demeure le problème des subventions en faveurs des exportations des pays développés qui, si elles constituent une barrière pour les PVD, n'en demeurent pas moins encore une nécessité pour l'existence de secteurs vulnérables dans les pays industrialisés.

- Instaurer et consolider un environnement favorable : enjeux, atouts et contraintes du développement économique

♦ *Environnement et gestion des ressources naturelles*

L'économie de la plupart des pays en développement repose, pour l'essentiel, sur leurs ressources naturelles renouvelables ou non, dont l'exploitation est indispensable pour assurer non seulement le développement du pays, mais le minimum vital des populations. Elles constituent donc souvent l'essentiel de la base productive. Aucune politique ne peut répondre de façon constructive aux enjeux de préservation de l'environnement et de la pérennisation des ressources naturelles si elle ne s'intègre pas dans une conception du développement contribuant aux besoins vitaux de populations en croissance rapide, prenant en compte les transitions des systèmes d'économie rurale vers ceux de l'expansion urbaine, ainsi que les besoins des acteurs économiques privés et publics confrontés à la pression de la demande extérieure, conduisant à l'exploitation extensive des ressources naturelles exportables comme assise de l'économie.

Il est tout à fait regrettable que ce qui est considéré comme « *la dictature du court terme* », ainsi que la hiérarchie des urgences telle qu'elle s'établit souvent, pèsent considérablement en défaveur de la prise en compte des enjeux globaux, à l'échelle planétaire, tels que définis depuis Rio ; souvent, nous l'avons vu au chapitre I, les positions des uns sont interprétées comme instruments de protection catégorielle et d'atteinte à leur compétitivité par les autres.

Cependant, malgré les affrontements, la prise de conscience progresse, heureusement. Car il est plus que temps de réagir et de passer délibérément à la mise en œuvre d'une politique de développement durable, permettant que le progrès économique et social soit inséparable d'une gestion raisonnable de l'environnement local comme global, visant le long terme, et prévenant toute action irréversible. Il est plus que temps que tous enfin soient convaincus que, dans leur marche vers l'avenir, le sort de tous les hommes est indéfectiblement lié… et donc indissociables leurs responsabilités.

Dans cette perspective la politique française s'articule autour des objectifs suivants :

- *« appuyer le développement durable des pays partenaires pour les infrastructures ou les secteurs d'activités où les enjeux à long terme sont particulièrement importants, notamment dans les situations où l'action humaine peut entraîner des dégradations irréversibles, ou lorsqu'un développement industriel mal maîtrisé peut engendrer des catastrophes industrielles et environnementales ;*
- *soutenir la prise en compte des critères environnementaux et de gestion durable des ressources naturelles dans les financements bi et multilatéraux d'aide au développement, suivant des stratégies cohérentes avec les attentes des pays récipiendaires ;*
- *contribuer à la préservation de l'environnement global. La France, en complément de sa contribution directe au Fonds pour l'environnement mondial (FEM) s'est doté d'un fonds similaire mis*

en œuvre de manière bilatérale : le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) pour intégrer les préoccupations d'environnement mondial au sein de son aide bilatérale[1] *».*

Ses actions visent ainsi :

- à contribuer au développement d'infrastructures de base intégrées dans l'environnement et gérées avec les populations. (Aide-projet en étroite articulation avec l'AFD : hydraulique, irrigation, gestion des points d'eau, énergie hydroélectrique et réseau d'électricité…soutien à la participation des sociétés locales de service, comités d'usagers, associations villageoises, groupements d'agriculteurs et délégation de gestion au secteur privé pour le financement et surtout la maintenance des installations avec la mise en réseau d'artisans réparateurs et de commercialisation des pièces détachées…) ;
- à respecter l'environnement local et gérer durablement les ressources naturelles. (Programmes d'information à grande échelle visant à internaliser les coûts et bénéfices environnementaux dans les politiques et les projets - Implication des communautés rurales et du secteur privé dans la gestion du foncier, dans l'accès aux ressources et dans leur valorisation - Programme permettant de renforcer les capacités économiques par une gestion efficace de l'exploitation des ressources halieutiques, forestières, de la faune et de la biodiversité, des ressources en eau et de l'énergie - Programme français de lutte contre la désertification - Coopération française avec les pays du sud dans la lutte contre les causes du changement climatique - Programmes d'évaluation environnementale…) ;
- à diversifier les économies pour les rendre moins dépendantes de la seule exploitation des ressources naturelles ;
- à aménager le territoire et prioritairement maîtriser l'urbanisation qui constitue un enjeu essentiel de l'environnement et du développement.

Au delà des actions directes inscrites dans les programmes de coopération avec les pays partenaires, qu'ils soient de responsabilité publique ou d'initiative privée, en particulier avec le rôle important joué en la matière par les associations de solidarité internationale, la France se doit, et elle le fait, d'appuyer les PVD, en particulier ceux de la Zone de solidarité prioritaire, pour qu'ils puissent effectivement participer aux débats internationaux et conduire les travaux préparatoires d'études ou d'expérimentation nécessaires à la défense de leurs intérêts et à la promotion de leurs points de vue.

Elle doit poursuivre son action initiée avec l'Allemagne tendant à ce que les surcoûts environnementaux fassent l'objet de ressources additionnelles dans l'aide au développement, que ce soit par le rôle joué par le Fonds pour l'Environnement mondial (FEM), ou de manière bilatérale par l'intervention du Fonds français (FFEM).

---

[1] Données et orientations 1996-98 au CAD de l'OCDE

Encadré 18 : L'environnement, l'aide projet et le Fonds français pour l'environnement mondial

La protection de l'environnement constitue un élément à part entière du développement durable dans les pays en développement, qu'il s'agisse des questions relatives à la conservation des sols, à la gestion des ressources naturelles (biodiversité, eau, sols, etc.), aux problématiques de l'environnement mondial, ou au respect des normes environnementales dans les échanges internationaux.

Les principaux axes de développement définis portent sur les éléments suivants :

- définir les critères d'intervention favorables à l'environnement, notamment au regard des conventions internationales ;
- développer les projets dont les objectifs visent clairement la préservation ou l'amélioration de l'environnement (par exemple : le développement urbain - transports et pollution, déchets, assainissement -) ;
- favoriser une meilleure intégration du financement du Fonds français pour l'environnement mondial, en développant les cofinancements avec le FFEM ;
- renforcer l'évaluation environnementale des projets (voir ci-après) ;
- proposer des actions de formation et de sensibilisation à l'environnement à l'ensemble des agents.

LE RENFORCEMENT DU DISPOSITIF D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES PROJETS

- le manuel des procédures d'instruction des projets de l'AFD comportait déjà un certain nombre d'instructions pour l'évaluation environnementale des projets. Il a été décidé de renforcer ces instructions de façon à préciser et rendre systématiques les diligences environnementales lors de l'identification, au cours de la faisabilité, lors de l'évaluation/négociation, pour le suivi et le contrôle de la mise en œuvre des projets et lors des évaluations rétrospectives.

LES MOYENS MIS EN ŒUVRE

Un pôle environnement est créé au sein de l'AFD afin d'apporter une assistance technique aux opérateurs en matière d'environnement, qui doit aller jusqu'à l'intégration d'un spécialiste environnement dans l'équipe projet pour les projets ayant un fort impact environnemental (projets classés A en particulier).

Ce pôle environnement s'organise autour des domaines d'intervention suivants :

- infrastructures, pollution et risques industriels ;
- ressources naturelles, ressources en eau ;
- transports urbains, assainissement, déchets, énergie ;
- développement rural, biodiversité.

En outre, à partir de 1994, la Franc s'est dotée d'un instrument bilatéral, le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM). Concentré sur les thèmes de la biodiversité, de la lutte contre l'effet de serre et de la protection des eaux internationales, le FFEM a pour objectifs d'encourager les approches innovatrices et adaptées aux contraintes des pays d'Afrique subsaharienne et d'accroître l'influence française au FEM. Les ressources affectées au FFEM (440 millions de FF pour 1994-98, reconduits pour 1999-2000) sont additionnelles à l'APD et à la contribution française au FEM.

A l'instar du FEM, les interventions du FFEM prennent en charge le coût additionnel des projets de développement associés à la protection de l'environnement mondial. Il s'élève en moyenne à 25 % du coût total des projets. A la mi-novembre 1999, le portefeuille du FFEM comprenait 90 projets correspondant à un montant de 617 millions de FF : 44 % portent sur l'effet de serre, 29 % sur la biodiversité, 14 %sur la désertification et les forêts, 14 % sur les eaux internationales. C'est en Afrique que sont situés 46 % des projets.

Sources : Memorandum de la France au CAD sur la politique française d'aide au développement – Données et orientations 1986 – 1998 – Direction générale de la coopération internationale et du développement – Ministère des Affaires étrangères.

♦ *Améliorer la sécurité des affaires*

La croissance de la production, la qualité de la productivité et le développement de l'emploi, l'accès aux échanges et aux ressources financières

internationales indispensables à l'enracinement d'un développement durable, nécessitent que soient réalisées un certain nombre de conditions. Au premier rang de celles-ci, nous avons placé le renforcement de l'Etat de droit, dans toutes ses dimensions nationales et locales, et que soit assurée la sécurité des personnes, physiques et morales, et des biens. Nous n'y reviendrons pas ici, où nous nous attacherons à un aspect: celui de l'amélioration de l'environnement de l'activité productive, des affaires et des échanges, en prenant l'exemple de l'OHADA.

Ainsi, si le financement peut représenter une contrainte majeure, d'autres éléments dont l'importance varie d'un pays à l'autre sont susceptibles de limiter le développement des entreprises notamment :

- un environnement juridique, un droit des affaires et une fiscalité inadaptés ;
- des réglementations complexes ou rigides ;
- des marchés nationaux trop étroits ;
- un cadre macroéconomique instable.

L'appui apporté par la France vise à améliorer le cadre juridique et réglementaire des affaires en soutenant les réformes, ainsi qu'à impliquer davantage les acteurs privés dans la définition des politiques économiques.

A ce titre, l'OHADA (Harmonisation du droit des affaires en Afrique) apparaît comme « *le grand chantier* » puisqu'il couvre une quinzaine de pays[1], et reste ouvert à tout membre de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA). Face aux difficultés existantes pour connaître les règles de droit applicables, à la corruption et au manque de compétences au sein des systèmes judiciaires, l'OHADA s'est fixée trois grands objectifs :

- harmoniser le droit des affaires par l'adoption « d'actes uniformes » ;
- assurer un règlement efficace des litiges apparus lors de l'application de ces actes ;
- dispenser une formation de haut niveau aux magistrats et auxiliaires de justice.

Sur ce projet, la Coopération française intervient à différents niveaux. Elle participe financièrement aux efforts de mise en place des institutions de l'OHADA aux côtés d'autres bailleurs, et s'est engagée à assurer une partie des dépenses liées à l'installation et au fonctionnement de ces institutions. Par ailleurs, elle joue un rôle dans la diffusion des informations à caractère juridique (soutien à la publication de manuels de droit des affaires, diffusion des textes juridiques aux entrepreneurs privés par l'intermédiaire des chambres consulaires ou des organisations professionnelles, projet d'informatisation des greffes et de constitution de bases de données judiciaires…).

Néanmoins et si positif soit-il, ce dispositif ne peut dispenser de réformer profondément une partie au moins des systèmes juridiques et judiciaires nationaux, notamment dans les domaines autres que le droit des affaires mais qui

[1] Le traité de l'OHADA a été signé le 17 octobre 1993 par 9 Etats : Bénin, Burkina Faso, Comores, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Tchad. Depuis, le Cameroun, la RCA, le Congo, le Gabon, la Guinée équatoriale, le Togo et la Guinée ont également signé ce traité.

concernent directement l'entreprise : droit du travail, droit fiscal et droit foncier. L'organisation des juridictions, les délais de la justice, les moyens matériels dont disposent les magistrats, l'exécution des décisions restent encore un problème dans la majorité des pays en développement[1].

De plus la fiscalité y reste souvent aléatoire en raison des incertitudes sur le droit fiscal applicable et appliqué et sur le comportement des personnels du fisc. Pour réduire ce risque, la diffusion effective d'un Journal officiel, l'instauration de juridictions compétentes dans ce domaine constituent un préalable. Il faudrait par ailleurs remédier à la complexité et à l'insuffisance de l'assiette (au Mali, 200 sociétés payent ainsi 80 % des recettes de l'Etat).

La problématique est analogue en matière douanière.

La France participe à différentes actions destinées à adapter le cadre institutionnel et à accroître l'efficacité de l'administration. L'appui apporté à l'observatoire des fonctions publiques africaines (OFPA) est un exemple de ce type de coopération.

L'OFPA

Créé en 1991 à Cotonou (Bénin) par les ministres de la Fonction publique de vingt-trois pays d'Afrique, essentiellement francophones, l'Observatoire des fonctions publiques africaines peut s'appuyer sur un réseau international de partenaires (Bureau international du travail, Centre africain de formation et de recherches administratives pour le développement, Institut international d'administration publique de Paris, Institut international des sciences administratives de Bruxelles, Ecole nationale d'administration publique du Québec…).

Son principal objectif est de trouver des solutions rapides et opérationnelles aux difficultés des fonctions publiques africaines, qui sont confrontées à une crise de légitimité et de financement, à l'inadaptation de leurs structures, de leurs moyens, de leurs ressources humaines et de leurs services.

L'OFPA est soutenu financièrement par le ministère de la Coopération, la Banque mondiale et le PNUD. Des travaux portent actuellement sur la maîtrise des effectifs, l'harmonisation des statuts, la formation professionnelle, la décentralisation et la mise en place de systèmes d'évaluation des performances.

Le bon fonctionnement et la stabilité des institutions politiques, administratives, juridiques et judiciaires, l'existence d'une bonne fonction publique formée et régulièrement payée font appel, non seulement au rôle joué par la politique de coopération gouvernementale bilatérale et multilatérale, mais aussi aux compétences de la coopération décentralisée, aux professions libérales, aux organisations professionnelles, aux Chambres Consulaires... qui lui apportent une contribution irremplaçable. Il faut y ajouter les programmes visant à l'amélioration du « *gouvernement des entreprises* ».

Qu'ils proviennent de la coopération entre organisations de la société civile, ou qu'ils entrent dans le cadre de programmes tels ceux développés avec le concours de la banque mondiale notamment en Asie de l'Est et en Amérique Latine, ils forment un ensemble cohérent avec la réforme du cadre juridicoréglementaire dans une stratégie de l'entreprise, pilier du développement. Rappelons à ce propos l'exemplarité du rôle que peuvent jouer les entreprises françaises, et plus largement occidentales, avec leurs filiales installées dans les PVD. L'acte adopté en 2000 par l'OCDE relatif aux « Principes directeurs à

[1] Sources : Yves Marchand « une urgence : l'afro-réalisme ». Rapport au Premier ministre – Avril 1996.

l'intention des entreprises multinationales » en est une bonne illustration. Il concrétise, dans l'esprit du Sommet de Copenhague, une « *dynamique convergente des Etats et des sociétés civiles pour concilier développement économique, commerce mondial, progrès social, développement durable et respect des personnes...* » en traitant de la transparence financière et de la lutte contre la corruption, du respect de l'environnement, de l'intérêt des consommateurs, de l'emploi, des relations professionnelles, des droits de l'homme et des libertés des travailleurs.

- *Organiser le développement urbain – assurer les infrastructures nécessaires*

Ainsi que nous l'avons vu précédemment, l'urbanisation devient un dossier majeur dans les problématiques du développement. Comme le souligne la Banque Mondiale, « *d'ici à une génération, le nombre des citadins des pays en développement augmentera de 2,5 milliards, chiffre qui correspond à l'effectif mondial de la population urbaine actuelle* ». Le développement anarchique et mal géré des villes représente un des problèmes les plus difficiles pour éradiquer la pauvreté dans les pays en développement. Mais les villes prennent en même temps, notamment par la décentralisation politique et budgétaire à l'oeuvre dans toutes les régions du monde, une influence grandissante. Elles sont au coeur des changements sociaux et des relations entre pouvoirs publics et société civile. La concentration des activités industrielles et commerciales en milieu urbain qui facilite l'accès aux services, à l'énergie, aux financements, aux communications et aux débouchés renforce leur rôle. Mais si le développement urbain est mal maîtrisé, c'est la croissance durable du secteur privé qui est en cause et avec elle, le devenir des populations.

Par son aide publique au développement et avec l'AFD, la France intervient dans les projets d'infrastructures urbaines (eau, assainissement traitement des ordures, équipements marchands, transports urbains...) et dans les outils d'aménagement urbain qui proposent à la collectivité locale bénéficiaire une action intégrée de gestion des services et un renforcement des compétences des services municipaux. Pour ce faire, l'AFD s'appuie sur le savoir-faire et les compétences des Collectivités françaises très fortement motivées et mobilisées sur ces dossiers. Régions, départements et villes ont en effet développé des instruments techniques dans ces domaines, mais aussi dans celui du développement du tissu industriel local, en faisant appel à des opérateurs tels les Chambres de métiers, les Chambres d'agriculture, les Chambres de commerce et d'industrie, les établissements de crédit, les groupements de PME et les groupements coopératifs dont les compétences sont appréciées et jouent un rôle dynamique auprès des entreprises de toutes tailles et de tous secteurs d'intervention.

L'aménagement de l'ensemble des territoires et la fourniture des infrastructures sont des programmes lourds, qui nécessitent la coopération des acteurs bilatéraux et multilatéraux. La stratégie adoptée par la France, comme par la Banque mondiale par exemple, est de développer le partenariat avec les acteurs privés, en favorisant l'intervention des entreprises, en collaboration avec l'Etat et la société civile. Les grandes entreprises françaises occupent dans ce secteur une place appréciable.

M. Rischard, Vice-Président de la Banque Mondiale déclarait, au cours de son audition au Conseil économique et social : « *Pour les affaires, la part du capital de la France est de 5 ou 6 %, mais la part de la France dans les fournitures de biens et de services est de 8 à 8,5 %. En fait, la France obtient un très bon résultat du fait que ses entreprises ont beaucoup de succès en matière de passation des marchés. Il s'agit surtout des très grandes entreprises françaises - il nous manque un peu les petites et les moyennes - qui ont eu beaucoup d'impact en matière de construction de génie civil, mais ce sont surtout les grandes compagnies de l'eau qui ont une influence spéciale, car elles ont appris à la Banque le métier des concessions, des affermages qui sont des techniques d'origine française, devenues très importantes dans les PVD, lesquels n'arrivent plus à financer leurs infrastructures sans l'aide de concessions* ».

L'intervention de ces entreprises françaises dans la fourniture d'infrastructures indispensables à l'instauration d'une activité économique et d'une croissance durable jouant un rôle majeur dans la lutte contre la pauvreté et l'accès de tous aux services de base, se réalise en particulier dans les secteurs suivants, avec l'appui des différents bailleurs de fonds: investissements dans les transports et les réseaux de communication, approvisionnement en eau et assainissement, télécommunications, électricité et accès à l'énergie... On citera par exemple :

- en Inde: Gaz de France dans un vaste programme de production et de distribution du gaz- Alcatel : développement des télécommunications indiennes - Distribution de l'eau à l'actif du « Club Français pour l'eau » regroupant la plupart des opérateurs français- Déchetterie à Madras (Vivendi) ;
- Salvador - Télécommunications (France-Télécom) ; - Argentine: EDF, via sa filiale Edenor, a obtenu la concession de la distribution d'électricité pour le nord de l'Argentine (y compris Buenos Aires) ;
- Algérie - le groupe des Eaux de Marseille vient d'obtenir contrat de réhabilitation du réseau d'eau potable de la Ville d'Alger ;
- Chine - EDF a signé en octobre 2000 un accord en vue de convertir au gaz une dizaine de centrales au charbon à Pékin, afin de réduire la pollution de l'air avant les éventuels JO de 2008...

Encadré 19 : La France, cinquième investisseur dans le monde

Avec un stock d'investissements directs à l'étranger de 1 362,5 milliards de F à fin 1998, la France est le cinquième investisseur dans le monde, derrière les Etats-Unis, le Royaume-Uni et l'Allemagne et peu après le Japon.

Pour la troisième année consécutive, les flux d'IDE de la France vers l'étranger ont connu une progression significative en 1998.

Le montant total de l'investissement français à l'étranger s'est établi à près de 240 milliards de F selon la Banque de France, soit une augmentation de 15 % par rapport à 1997, en légère décélération par rapport à l'année précédente (+ 33 % en 1997). Ce résultat est le plus important jamais enregistré par la France en francs courants.

Les entreprises françaises ont définitivement surmonté le décalage conjoncturel du début des années 1990. Après la vague d'internationalisation de la seconde moitié des années 1980, les flux d'IDE français avaient sensiblement diminué entre 1990 et 1995. Bien qu'un recul de l'investissement international ait été constaté dans tous les grands pays industrialisés, cette tendance a été plus

profonde et plus persistante en France. Les entreprises ont dû reconstituer leurs capacités financières dans une conjoncture dégradée. En outre, les nombreuses restructurations consécutives aux grosses acquisitions effectuées dans la deuxième moitié des années 1980, ont entraîné un doublement des opérations de désinvestissement entre 1990 et 1995.

Les fusions et acquisitions transfrontalières et les flux financiers intra-groupe sont devenus les deux moteurs de l'investissement français à l'étranger.

La reprise des investissements français à l'étranger est due principalement à la forte augmentation des apports en capital. Elle est liée, notamment, à des acquisitions d'envergure effectuées par certaines grosses entreprises.

Toutefois, les opérations à court terme et à vue entre affiliés (flux intra-groupe), pratiquement inexistantes à la fin des années 1980, ont également connu un essor considérable. Elles ont dépassé le cap des 100 milliards de F en 1998 et représentent désormais quelque 44 % des flux d'IDE français vers l'étranger. Cette évolution résulte, en particulier, de la centralisation des trésoreries des firmes multinationales dans des entités financières socialisées, souvent localisées au Bénélux (70 % des flux destinés aux Pays-Bas sont en réalité des mouvements à court terme entre affiliées), chargées de canaliser l'ensemble des flux de trésorerie du groupe et d'encaisser les excédents ou de combler les déficits des filiales. La répartition sectorielle de ces flux est délicate, du fait de la part des holdings (21 %) dans le total. Dans ce contexte, l'industrie manufacturière représente seulement 23,8 % des flux, devant les services financiers (15,2 %) et le commerce (12,5 %).
Les pays émergents deviennent une destination de plus en plus fréquente des investissements français à l'étranger.

Quoiqu'en retrait relatif par rapport aux pays émergents, les pays développés restent le principal pôle d'attraction des investisseurs français. Les deux tiers des flux d'IDE comptabilisés en 1998 sont à destination de l'Union européenne et des Etats-Unis. Ces derniers maintiennent en 1998 leur situation de premier pays d'accueil des investissements français à l'étranger, avec 19 % de l'ensemble des flux. Ils avaient accueilli près du quart des flux d'IDE français l'année précédente, après avoir joué un rôle moteur dans la reprise de l'investissement en 1996. Le poids relatif de l'Union européenne se tasse pour la troisième années consécutive, pour se situer à 45,9 % du total des flux, en net retrait au Royaume Uni et en Allemagne, après la forte progression enregistrée l'année précédente. Les progressions les plus notables sont enregistrées vers la Suisse (dont la part dans le total des flux passe de 5 % à 12 %), les Pays-Bas (9,7 % du total en 1998, contre 2,9 % un an plus tôt) et la Belgique (9,2 %, après 5,8 % en 1997).

Dans un contexte d'extension de la crise financière internationale - qui peut rendre les actifs à l'étranger moins chers – les investissements directs français dans les pays émergents connaissent cependant une forte croissance. L'augmentation des flux d'IDE à destination de l'Amérique latine enregistrée en 1997 (+ 50 % par rapport à 1996) se confirme en 1998. Le Brésil, premier pays émergent d'accueil d'investissements français, arrive au septième rang avec des flux d'investissement en progression de 33,5 % d'une année sur l'autre. Les flux vers les pays d'Asie en développement rapide, en retrait en 1997, sont quant à eux passés de 5,7 milliards de F à 9,3 milliards de F, soit une augmentation de 65 %. Les pays en transition d'Europe centrale et orientale ont également vu s'intensifier les investissements français, notamment la Pologne, désormais douzième pays d'accueil dans le monde, où ceux-ci ont doublé.

Tant l'importance des acquisitions effectuées dans des pays développés que le poids relatif des investissements réalisés dans les grands pays émergents pour viser leur marché intérieur (Brésil…) semblent montrer que le phénomène de « délocalisation » reste très circonscrit.

LES SUCCÈS DE FRANCE TÉLÉCOM AU SALVADOR VONT-ILS S'ÉLARGIR À TOUTE L'AMÉRIQUE CENTRALE ?

On s'intéresse peu au Salvador, sinon, le plus souvent, pour s'apitoyer sur son sort, à l'occasion d'inondations ou, plus anciennement, d'une guerre civile. Certes, ce petit pays reste pauvre : le PIB par habitant dépasse difficilement les 2 000 dollars et 50 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté. Il n'est pas encore très sûr : bien des armes sont restées dans la nature après la fin de la guerre civile. Mais il fait preuve, avec une croissance régulièrement supérieure à 3 % ces dernières années, de dynamisme, d'originalité, et offre de belles opportunités à qui sait y regarder de plus près. Un exemple ? En juillet 1998, France Télécom se portait acquéreur, pour un montant de 260 millions de dollars, de 51 % du capital d'Antel (Administracion nacional de telecommunicacion), le monopole public salvadorien des télécommunications, pour créer, avec des partenaires locaux – la compagnie aérienne TACA, la Banco agricola y comercial, notamment -, un nouvel opérateur privé Télécom.

Dans le même temps, et sans prévoir aucune période de transition, la loi visant à privatiser Antel, votée fin 1997, instaurait une libéralisation audacieuse des télécommunications salvadoriennes : « Aujourd'hui, il vous suffit pratiquement d'écrire une lettre à la Siret, l'agence de régulation du secteur, et vous voilà opérateur », note amusé Dominique Saint-Jean, le président de Télécom. Résultat : ils sont 28, en sus de cet opérateur de référence, à avoir essaimé, dans ce pays de 6 millions d'habitants sur 20 000 km², et à se battre sur l'accès à l'international, internet, les cabines publiques, les téléphonies fixe et cellulaire… etc.

Pourtant, même face à une telle prolifération, l'opération France Télécom s'avère, après un an et demi d'expérience, pertinente et profitable. D'abord parce qu'elle s'est faite dans de bonnes conditions politiques : « Jamais France Télécom ne se serait portée acquéreur d'Antel si la loi de privatisation n'avait pas été adoptée à l'unanimité des partis politiques au parlement salvadorien », souligne Dominique Saint-Jean. Télécom estime avoir les coudées franches pour pouvoir travailler sur le long terme. C'est d'autant plus important que la loi salvadorienne a prévu des modalités tout à fait originales à la privatisation, ouvrant en particulier une partie du capital de Télécom aux salariés de l'entreprise, et bientôt aux abonnés de la téléphonie fixe.

La concurrence, si elle pose de redoutables problèmes d'équilibre en instaurant une guerre permanente sur les tarifs, n'en a pas moins dopé la consommation de services de télécommunications des Salvadoriens. Télécom, principal opérateur devant l'Américain Telemovil et l'Espagnol Telefonica, en bénéficie au premier chef : les lignes fixes sont passées de 360 000 à près de 500 000 aujourd'hui, et les mobiles de 100 000 à 300 000. « Rapporté à l'échelle de la France, c'est comme si on avait ouvert chez nous 18 millions de lignes en 18 mois », précise Dominique Saint-Jean. On est proche de la saturation (cette année sans doute pour le mobile) et la concurrence va forcément se rationaliser, en premier lieu au profit des principaux opérateurs. Ajoutons que Télécom bénéficie également d'une véritable manne, celle des communications téléphoniques entre les quelque 1,2 millions de Salvadoriens installés aux Etats-Unis (où ils ont fui pendant la guerre civile) et le Salvador : pour une minute dans le sens Salvador/Etats-Unis, on en compte sept dans l'autre sens. Les opérateurs américains reversent à Télécom des sommes considérables en taxe comptable.

En France, l'aventure salvadorienne n'a pas profité qu'à France Télécom, l'opérateur a emmené avec lui la plupart de ses fournisseurs et sous-traitants habituels (Sagem, Sema, Schlumberger, Gemplus… etc.)… quand il ne les a pas trouvés sur place : Alcatel était présent au Salvador depuis 1966. Mais pour François Carpentier, le directeur commercial d'Alcatel Salvador, « le marché a véritablement explosé en 1998 avec la privatisation, la libéralisation… et l'arrivée de Télécom, opérateur sain et dynamique, qui a remplacé un monopole dormant et corrompu ». Résultat : Alcatel Salvador a largement dépassé les 100 millions de francs de chiffre d'affaires en 1999.

Plus généralement, les succès français au Salvador pourraient en appeler d'autres : tous les pays d'Amérique centrale ou presque se sont lancés dans la réforme de leurs télécommunications. Au Guatemala, c'est le mexicain Telmex qui a emporté la mise de la privatisation. Mais le Nicaragua et le Honduras qui franchiront le pas au cours de l'année 2000, et le Costa-Rica en 20001 sont encore l'objet de toutes les convoitises. France Télécom suit évidemment ces affaires de près : dans une zone où, malgré les récentes tensions entre le Nicaragua et le Honduras, les tendances intégrationnistes sont fortes, son expérience salvadorienne pourrait lui être fort utile.

GAZ DE FRANCE : LE GAZ ÉNERGIE D'AVENIR EN INDE

L'Inde manque d'énergie, et la situation ne peut que se détériorer si la croissance se confirme. Pour l'heure, le pays gère comme il le peut sa pénurie, et envisage des solutions, l'une d'elles : le gaz, qui cumule pour l'Inde tous les avantages : abondant, compétitif, peu polluant. S'il ne représente actuellement que 10 % de la consommation indienne, malgré des gisements off-shore non négligeables au large de Bombay, sa part dans le bilan énergétique du pays devrait croître rapidement, grâce à la mise en place de terminaux d'importation, dont le plus important devrait être celui de Dahej, dans le Gujarat. « Dahej devrait être prêt en 2003, mais nous avons entamé les discussions avec la Gaz Authority of India il y a plus de dix ans », rapporte Hervé Jourde, le directeur de Gaz de France à Delhi. 10 ans de discussions pour finir par convaincre les Indiens de faire de Gaz de France leur partenaire stratégique dans cette opération : « les Indiens ont constitué de leur côté Petronet, la société responsable du projet, dans le capital de laquelle nous entrons, en échange de notre expertise, qui couvre en fait la quasi totalité des opérations : montages juridique, financier, aspects techniques et commerciaux… etc. » 10 ans : « Ce n'est guère plus long qu'ailleurs. Dans notre secteur, on est habitué à des délais de ce genre et globalement, le projet fonctionne plutôt bien. La seule vraie difficulté réside dans les aspects environnementaux de l'affaire, qui relèvent à la fois du centre et des Etats. Ça complique un peu les démarches », estime Hervé Jourde, qui effectivement,

voit les choses sur le long terme : « quand le gaz sera là, Gaz de France pourra montrer d'autres facettes de son savoir-faire : stockage souterrain, distribution, co-génération… ». Un autre terminal, dans le Kerala, est également envisagé. Encore dix ans de négociations ? Gaz de France est sans doute en Inde pour de nombreuses autres années !

ALCATEL MISE SUR L'OUVERTURE ET LE DÉVELOPPEMENT DES TÉLÉCOMMUNICATIONS INDIENNES

2 % : c'est le taux de pénétration du téléphone en Inde (foyers et entreprises confondus). La « New Telecom Policy » lancée par les autorités se donne comme objectif d'arriver à 15 % en 2010. « C'est 130 millions de lignes supplémentaires sur la période, soit 13 millions par an. Voilà de quoi espérer pour l'avenir », commente Michel Vétil, directeur général d'Alcatel Networks Systems India, dont l'usine Alcatel de Gurgaon a commencé à produire en 1994. Quoi qu'il en soit, l'usine est fin prête : elle produit des centraux téléphoniques, qui alimentent aujourd'hui 300 000 lignes par an. Mais sa capacité est de 1 million de lignes. Une belle marge de manœuvre. D'autant plus qu'Alcatel dispose d'un autre atout : elle a vendu sa licence sur ces centraux à un partenaire indien, ITI. Les deux firmes entretiennent des rapports de collaboration étroits, qui devraient leur permettre d'optimiser leur offre face à toute évolution du marché. Un marché qui ne s'ouvre néanmoins que lentement, en tout cas sur les lignes fixes, regrette Michel Vétil : « le fait de n'avoir qu'un seul client important, la Direction Of Telecommunications, nous pose des problèmes de logistique. Ses intérêts et les nôtres sont souvent contradictoires, en particulier en matière de délais ». Le mobile s'est libéralisé plus vite, mais c'est un marché encore fragile, les communications restant chères : « en Chine, vous avez un million d'abonnés nouveaux chaque mois. Au rythme actuel, c'est 65 % des abonnements indiens… sur trois ans ! » D'une façon plus générale, estime Michel Vétil, l'évolution des télécommunications en Inde va bien au-delà du simple problème de leur libéralisation : « Elles ne décolleront vraiment que si l'économie dans son ensemble décolle ». La présence d'Alcatel en Inde est un formidable pari… sur la capacité de ce pays à sortir de son sous-développement.

LES SERVICES AUX COLLECTIVITÉS : LE SAVOIR FRANÇAIS RECONNU ET APPRÉCIÉ

En Inde, les services publics d'eau, d'assainissement et de drainage sont, dans une grande majorité des collectivités rurales et urbaines, incapables d'assurer convenablement les fonctions essentielles d'alimentation et de protection de la santé. Qu'on y songe : moins de 4 % de l'eau disponible est aux normes internationales de l'eau potable, les pertes sont officiellement estimées dans une fourchette de 27 à 44 %, et plus de la moitié des populations rurales et urbaines ne peut avoir accès directement aux différents services commerciaux d'eau et d'énergie. Quant à l'assainissement, sur 3 119 villes indiennes de plus de 100 000 habitants, 8 seulement ont un assainissement complet, et 209 un assainissement partiel. Face à de tels besoins, ni les pouvoirs publics français, ni nos grandes entreprises et leurs filiales ne pouvaient rester indifférents : manifestations pour présenter notre savoir-faire : une semaine française de l'eau fut organisée en novembre 1999, réflexion sur les stratégies à adopter : un Club français pour l'eau en Inde regroupe à cette fin pas mal des opérateurs français, implantation et premiers projets, essentiellement emportés par les deux grands groupes Vivendi et Suez-Lyonnaise des eaux et leurs filiales : Safege, Schlumberger, Aqua technique…, mais aussi Alstom, Antea (filiale du BRGM), Société du canal de Provence… Dégremont, filiale de Suez-Lyonnaise des eaux, est assurément plus active : elle en est déjà à plus de 70 réalisations dans l'Inde entière : stations d'épuration, d'eau potable, installations de filtration… et. Hydroplus, autre filiale du groupe, se distingue également : elle a installé sur plusieurs grands barrages indiens un système, breveté et particulièrement ingénieux, visant à empêcher ces barrages de déborder. Vivendi, arrivé un peu plus récemment, n'est pas en reste, qui vient de remporter, via sa filiale CGEA-Onyx, un important contrat pour un système de collecte et de traitement des déchets à Madras. C'est la première délégation d'un tel service public à un opérateur privé. En la matière, « les perspectives sont immenses, avec l'arrivée des technologies de co-génération, qui permettent de recycler les ordures tout en produisant de l'énergie », estime Yves-Thibault de Silguy, ancien Commissaire européen, aujourd'hui conseiller du président de Suez-Lyonnaise… et très souvent en Inde ces derniers temps. Thierry de Beaucé, directeur des affaires internationales de Vivendi, lui aussi grand arpenteur des cités et Etats indiens, ne pense pas autrement. Il s'estime en outre convaincu de la rentabilité des investissements français dans ces secteurs : « une grande partie de la population vit certes en dessous du seuil de pauvreté. Elle n'est pas aujourd'hui dans une logique de paiement, mais si on lui propose un vrai service – ce qui n'est pas encore le cas -, les mentalités évolueront ». Dans cette logique, poursuit Thierry de Beaucé, « il ne s'agit pas de changer de fond en comble les habitudes et le contexte, mais de proposer des améliorations acceptables et profitables au plus grand nombre : pas d'investissements pharaoniques, mais un travail patient, mené en étroite collaboration avec les autorités responsables et les populations. A cet égard, notre projet de déchetterie sur Madras est

exemplaire, car notre cahier des charges comporte une importante dimension de formation des équipes locales. » Encore une fois, il semble y avoir une certaine identité de pensée avec la riva de Suez-Lyonnaise des Eaux ; pour Yves-Thibault de Silguy, « il faut faire preuve de constance, finir par faire partie du paysage indien. A terme, un des objectifs est de convaincre les Indiens de l'opportunité et de l'efficacité d'une gestion déléguée de l'eau, des déchets… et peut-être d'autres secteurs. » Une évolution des esprits qui sera lente, dans ce pays conservateur et ayant le sens de l'Etat. Pour l'heure, d'autres tâches semblent plus urgentes, et notamment « l'amélioration de la sécurité juridique de notre travail : nous ne demandons pas un traitement de faveur, mais un peu plus de visibilité et de transparence », plaite Yves-Thibault de Silguy.

♦ *L'enjeu de la formation professionnelle*

Regrettant que l'aide de la France au niveau des ressources humaines ait de 1995 à 1997 baissé de 17 % dans l'appui au secteur éducatif et de 11 % dans celui au secteur de santé, le Conseil économique et social du Sénégal, dans sa contribution au présent rapport, suggérait que celle-ci soit prioritairement renforcée, en particulier dans les secteurs sociaux de base, pour contribuer efficacement à la lutte contre la pauvreté dans le pays.

M. Kamano, Président du Conseil économique et social de la République de Guinée allait même plus loin en déclarant : « *Ce dont souffrent en réalité la plupart de nos pays, c'est moins du manque de ressources financières : que de ressources humaines qualifiées… Il faut intégrer des programmes de formation professionnelle des associations de producteurs à la base, le tout dans le cadre d'une politique appropriée de décentralisation… J'estime que si 10 % seulement de l'APD détournée de sa destination par des décideurs avaient été ainsi directement investis à la base, nous n'en serions pas aux médiocres performances que nous enregistrons aujourd'hui* ».

Tous les témoignages des groupes du Conseil économique et social français convergent : la formation est l'enjeu primordial. Leurs organisations y consacrent prioritairement leurs efforts dans la conception et la réalisation des programmes de coopération. Ils s'attachent en effet à ce que le partenariat, notamment entre acteurs économiques, soit fondé sur la qualité et les compétences, non seulement des dirigeants et personnels des entreprises, ainsi que des jeunes devant y accéder, mais aussi de tous ceux ayant influence sur le contexte local et national favorisant la réussite des entreprises, en particulier les responsables des collectivités locales, dans le cadre de la coopération décentralisée.

Ainsi, pour le MEDEF, le sujet primordial, c'est plus et mieux de formation professionnelle. Elle est jugée indispensable pour développer sur place des activités avec un minimum de valeur ajoutée. Pour la Conférence permanente des Chambres Consulaires Africaines et Françaises, elle est, avec l'information, le principal vecteur de développement des entreprises. Les Organisations Syndicales, de même que la plupart des associations de solidarité internationale consacrent à la formation l'essentiel de leurs interventions. Quant à l'artisanat, l'Assemblée Permanente des Chambres de métiers s'est donné comme l'un de ses objectifs prioritaires de créer et développer toutes sortes de liens entre les artisans français et ceux des pays en développement, afin de renforcer la formation professionnelle dans ces pays en transférant les savoirs dans les métiers et les savoirs liés à la gestion d'entreprise, notamment en direction des jeunes et des femmes voulant créer leur propre entreprise. Il lui semble

indispensable de lier les efforts en matière de formation professionnelle et les partenariats économiques à un appui spécifique et soutenu en faveur de la structuration du secteur artisanal des pays en développement. C'est pour elle une des exigences permettant de mieux positionner notre pays et ses entreprises artisanales dans l'environnement concurrentiel, de même que l'ont bien compris « *nos amis et concurrents* » allemands, italiens, américains, canadiens… l'offre de formation à l'étranger est devenue un vecteur économique stratégique dans les échanges internationaux. On retrouve une position analogue chez les professions agricoles et les professions libérales. Et tous concrétisent ces positions par une capacité affirmée des acteurs français, dont l'expérience et la qualité des réseaux et instruments de formation sont unanimement reconnues, qu'ils soient des opérateurs privés, des représentants des collectivités territoriales ou ceux des administrations publiques nationales.

Les PVD en général, nous l'avons dit en débutant cette partie, sont très sensibles à la contribution française en matière de formation professionnelle, qui non seulement agit bénéfiquement sur le développement économique, mais aussi renforce leurs liens avec notre pays. M. Kamano (Guinée) l'affirme de façon directe : « *il faut consolider la compétitivité de la France face aux rivalités commerciales des autres puissances économiques* ». Le resserrement des liens auxquels conduit la formation professionnelle y contribue : comme le dit l'Assemblée Permanente des Chambres de métiers, elle est un vecteur privilégié pour faire connaître dans le monde la qualité de nos équipements et de nos technologies ; la structuration institutionnelle, selon le modèle français garantit la pérennité des actions de formation mais favorise aussi le renforcement de la francophonie dans le monde ; les réseaux de coopération multiplient les possibilités de partenariat économique pour les entreprises françaises.

S'agissant de la politique nationale, la France a toujours « *manifesté son intérêt pour la formation professionnelle qu'elle considère* », dans le continuum de l'éducation permanente articulant formation initiale et formation continue, « *comme une composante importante de toute politique de développement économique. Les pays qui ont une main d'œuvre plus et mieux qualifiée s'adaptent mieux aux défis de la mondialisation et aux possibilités qu'elle offre* », dit le BIT, pour qui « *les systèmes de formation doivent être souples et sensibles, et associer largement les pouvoirs publics et les partenaires sociaux, autrement dit les organisations d'employeurs et de travailleurs* ». Préalable à l'activité ou complément de l'apprentissage sur le tas, la formation est indispensable au développement des entreprises. La formation professionnelle peut permettre de dépasser, par une approche pragmatique, certaines rigidités des filières éducatives classiques, et fournir ainsi une réponse adaptée à certains besoins socioprofessionnels, comme le montre l'exemple suivant :

Au Sénégal, la Coopération française est à la source d'un projet d'accompagnement de l'artisanat, principalement pour les **secteurs du cuir et du métal**. Il s'agit d'aider à l'amélioration, sur les plans qualitatif et quantitatif, de la capacité de production des artisans dans une perspective de croissance de leurs revenus et des emplois créés par le secteur. Ce projet comprend une composante formation importante, puisqu'il s'agit d'améliorer le niveau de qualification technique des artisans et de les former à l'approche commerciale.

Par ce processus, on espère que les artisans pourront adopter de nouveaux modes de production et d'organisation afin de transformer les ateliers artisanaux en véritables PME à vocation locale ou régionale.

Afin de mieux s'adapter aux besoins, le système de formation professionnelle, initiale et continue, doit favoriser la situation des femmes, prendre en compte les conditions actuelles et d'évolution du secteur informel, ainsi que celles des groupes vulnérables notamment des jeunes chômeurs.

La coopération française oriente en priorité ses concours vers l'ingénierie des dispositifs de formation professionnelle, pour lesquels la France possède un savoir-faire reconnu, et mobilise l'ensemble de l'expertise (publique ou privée) disponible selon deux axes :

- l'appui institutionnel aux services publics : à leur demande, la France aide ses partenaires à analyser les difficultés rencontrées dans leurs systèmes de formation, à améliorer leur organisation et à créer des dispositifs de formation initiale ou de formation professionnelle continue ;
- l'insertion sociale et économique : l'insertion réussie des jeunes issus de la formation professionnelle doit permettre de valoriser l'enseignement technique et l'apprentissage, de renforcer les liens avec l'enseignement général, de promouvoir la concertation et la recherche de partenariats. Les actions conduites dans ce cadre favorisent aussi la promotion de la culture entrepreneuriale et la mobilisation du potentiel de formation dans les secteurs publics et privés. La formation technologique et professionnelle permet également de privilégier des modes de production respectueux de l'environnement, des droits de l'homme et des conventions contre le travail des enfants (Rapport 2000 au CAD de l'OCDE).

Les secteurs les plus souvent cités dans les exemples de programmes conduits par les différents opérateurs sont : l'agriculture, la forêt et la filière bois, la pêche, le développement rural, la maintenance industrielle, la commercialisation, les métiers du tourisme et de l'hôtellerie, le bâtiment, les secteurs de la santé et de l'éducation… On peut citer aussi l'importante intervention de la coopération décentralisée dans la formation des cadres locaux. Quant aux régions visées, si l'Afrique, particulièrement l'Afrique francophone, et les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée apparaissent le plus souvent, l'intervention française ne s'y limite pas et l'on retrouve aussi les pays d'Asie du Sud-Est, notamment l'ex-Indochine, l'Amérique Latine et les Caraïbes.

De manière générale, les acteurs privés français souhaitent un meilleur soutien de leurs programmes par les Pouvoirs Publics Français, mais aussi d'être mieux associés aux orientations politique ; la réforme des dispositifs de coopération devrait sans doute apporter des réponses. La multiplicité des Organismes pouvant apporter une forme de partenariat rend aussi souhaitable, selon certains, une meilleure coordination, ne serait-ce que pour faciliter l'accessibilité : Union européenne, UNESCO, Banque Mondiale, par exemple.

♦ *Promouvoir la recherche scientifique et technologique*

Considéré depuis plusieurs décennies comme une obligation morale et comme le seul moyen de favoriser l'élévation du niveau de vie sur l'ensemble de la planète, l'apport scientifique et technique des pays riches aux pays en voie de développement rencontre aujourd'hui encore des freins importants dans la mesure où, si cet apport conditionne en effet le développement lui-même, il postule pour être pleinement efficace l'existence d'une réelle stabilité politique, d'un certain niveau éducatif et d'un esprit d'entreprise dans les pays où il intervient.

Aussi convient-il de distinguer les deux étapes d'un programme qui, limité dans un premier temps à des transferts de technologie, ne s'élargit à une véritable coopération scientifique et technique que lorsque ces transferts peuvent porter non plus seulement sur des techniques de fabrication mais sur l'ensemble des connaissances qui permettent la conception même des produits finis ou semi-finis et l'organisation des marchés. Le passage à la seconde étape s'effectue donc dans des conditions et à des rythmes très variables selon l'histoire, la sociologie, les capacités d'adaptation, le degré de scolarisation, la présence ou l'absence d'un vivier de chercheurs.

∗ Les transferts de technologie « *de première génération* » demeurent nécessaires

Les progrès économiques constatés dans les pays aidés par la France –qui appartiennent très majoritairement à la catégorie des P.M.A.- reposent encore principalement, notamment en matière industrielle, sur les transferts de technologie opérés par les firmes françaises en direction de cadres locaux qu'elles contribuent très souvent à former. C'est dire que l'essentiel de ces échanges techniques passe par le secteur privé. Cependant, les programmes de stages industriels ou de séjours en entreprise à l'étranger (bourses ACTIM, système VSN) ont permis, dans une moindre mesure, de favoriser les transferts de cette nature ou des adaptations des produits. De même la coopération française s'efforce-t-elle de favoriser, par le biais d'accords conclus avec des écoles spécialisées, notamment celles relevant des Chambres de Commerce et d'Industrie, l'organisation sur place de formations techniques effectuées dans les conditions concrètes où devront s'exercer les métiers appris.

Il reste que, pour les raisons susmentionnées, les transferts de technologie sont encore loin, dans les pays aidés par la France, d'égaler le niveau qu'ils ont atteint dans certains pays émergents d'Asie du Sud-Est et d'Amérique Latine qui, pour certains secteurs de leur économie, ont réussi à former une main-d'œuvre très qualifiée et à se doter des cadres techniques et des chercheurs sans lesquels il n'est pas d'entreprises modernes viables et compétitives sur le marché mondial.

∗ La coopération scientifique et technique entre la France et ses partenaires revêt de nombreuses formes mais manque de lisibilité dans ses objectifs et de coordination entre ses instruments

Il existe une corrélation évidente entre les capacités de chercher et d'innover et la mise en place des conditions d'un développement durable. La création de richesses et de « *valeur ajoutée* » provient, en effet, beaucoup moins

que par le passé de l'exploitation directe des matières premières, ni même de leur transformation, mais bien davantage d'éléments plus immatériels constitués pour l'essentiel de prestations intellectuelles. Il n'y aura pas de développement durable ni de véritable mondialisation de l'économie sans un partage de connaissances scientifiques et techniques elles-mêmes mondialisées et un certain équilibre entre Nord et Sud dans la production de ces connaissances.

Or, en matière de recherche et de valorisation technique des résultats de la recherche, le déséquilibre entre l'ensemble de grands pays industrialisés qui y consacrent 2 à 3 % de leur PIB et la plupart des autres pays est si patent qu'il rend difficile, voire parfois impossible toute coopération scientifique digne de ce nom.

Tableau 36 : Production scientifique en part mondiale et densité par rapport au PIB et à la population des zones (1990 - 1997 et en base 100 pour 1990)

Zones	Part/Monde (%)			Densités (1997)	
	1990	1997	1997 en base 100 pour 1990	par rapport au PIB	par rapport à la population
Europe	34,2	37,5	110	165	424
CEI	7,2	3,7	51	125	76
Sud Méditerranée	1,5	1,9	120	51	48
Afrique sub-saharienne	1,0	0,7	72	29	Ns
Amérique du Nord	39,8	36,6	92	163	717
Amérique Latine	1,4	1,8	136	21	22
Asie industrielle	8,5	10,8	126	69	113
Chine	1,2	2,0	170	16	Ns
Inde	2,1	1,9	89	47	11
Autres Asie	0,5	0,5	98	13	Ns
Océanie	2,7	2,8	107	215	580
Monde	100,0	100,0	100	100	100*

* production scientifique en part mondiale

Source : Science et technologie – Editions Indicateurs 2000 – Sous la direction de Rémi Barré – Rapport de l'observatoire des sciences et techniques Economica.

L'enjeu consiste donc à aider les pays en voie de développement à « s'approprier » la science, en y favorisant l'émergence de véritables communautés scientifiques susceptibles d'atteindre dans des délais raisonnables le niveau d'excellence exigé par la communauté scientifique internationale et leur permettant de s'intégrer dans cette communauté. Défi que, pour sa part, la France ne pourra relever sans donner un nouvel élan à sa politique de coopération scientifique et technique avec les pays membres de la ZSP.

∗ **Un dispositif particulièrement riche**

La stratégie d'aide au développement est loin d'avoir négligé jusqu'ici les aspects scientifiques et techniques de cette aide et de nombreux instruments ont été mobilisés pour permettre dans les pays partenaires l'émergence d'un « tissu savant ». L'aide directe de l'Etat se manifeste notamment par la délivrance de

bourses post-doctorales et de contrats de « formation – insertion », et la création récente du programme Eiffel a permis de mieux structurer la répartition des contingents de bourses d'excellence en coordonnant la demande des pays partenaires et l'offre disponible au sein des établissements français. De même, l'Etat facilite-t-il la participation de chercheurs des pays en développement à de nombreux congrès, colloques, réseaux internationaux, ainsi qu'à des séjours dans les laboratoires français.

Pour leur part, qu'il s'agisse d'universités ou d'établissements de recherche comme le CNRS, l'INSERM, l'INRA, les Instituts associés à l'Institut Pasteur, le BRGM, l'IFREMER, un grand nombre d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche français, dont le budget de fonctionnement repose essentiellement sur des crédits d'Etat, composent un dispositif d'intervention extrêmement diversifié, dont l'action en direction des pays du Sud se traduit par la mise en œuvre d'accords de coopération conclus avec des partenaires de ces pays, ou par la poursuite de recherches autour de thématiques intéressant le développement de ces derniers.

Enfin, il convient de souligner l'originalité que constitue l'existence de deux organismes statutairement orientés vers la recherche dans et à propos des pays du Sud : l'Institut de recherche pour le développement (IRD, ex-ORSTOM), spécialisé dans la recherche « tropicaliste » sous tous ses aspects (géologie, hydrologie, océanographie, halieutique, épidémiologie, économie, etc.), et le Centre de Coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), spécialisé dans les sciences du vivant et, dans une moindre mesure, les sciences sociales liées au monde rural. Le budget consacré aux deux organismes dépasse deux milliards trois cent millions de francs. Ils disposent au total de 2 300 chercheurs, ingénieurs et techniciens, en partie expatriés dans des organismes des pays d'accueil.

∗ **Les voies d'une restructuration indispensable**

Cependant, l'importance du dispositif de coopération scientifique et technique ne doit pas masquer les insuffisances et le manque de lisibilité qu'un rapport élaboré récemment par M. Jean NEMO à la demande des ministres concernés (« Recherche en relation avec les pays du Sud » – Février 2000) ne pouvait manquer de souligner : dispersion excessive des acteurs et cloisonnement de l'offre, absence d'inventaire et de mise à jour régulière des innombrables interventions et procédures mises en œuvre, manque d'orientations stratégiques clairement définies et de continuité dans l'action, éparpillement des moyens humains et financiers.

Faute de bilans et d'analyses, il demeure, pour le moment, **difficile de cerner exactement les contours et les priorités de la demande des pays en développement et de structurer l'offre en conséquence**. A cet égard, le rapport précité insiste à juste titre sur la nécessité de :

- mettre en place d'une part un observatoire de l'offre scientifique française (et étrangère) de coopération entre les pays du Sud, ainsi que des besoins et des capacités de recherche publique de ces pays, d'autre part, un organe consultatif, composé de chercheurs et de

représentants des milieux économiques, administratifs et associatifs chargé de fixer les orientations et les priorités ;

- favoriser l'aménagement du dispositif scientifique français autour de grandes thématiques et autour de pôles ou de réseaux de recherche disposant déjà d'une masse critique suffisante : association Agropolis de Montpellier, équipes de Bordeaux et de Nogent sur Marne travaillant sur les problématiques relatives au développement durable, Agence pour l'investissement dans la recherche à l'étranger (AIRE), IRD et CIRAD à condition que ce dernier articule ses missions avec celles de l'INRA et que l'IRD se transforme en fédération et en coordonnateur des actions de coopération organisées dans les domaines de recherche qui sont traditionnellement les siens mais dont il n'a plus le monopole ;
- aider à la constitution et à la consolidation des communautés scientifiques dans les pays en développement afin qu'elles atteignent le niveau international et s'y maintiennent. Cette action implique une association renforcée de chercheurs français avec les équipes du Sud. Progressivement, certaines d'entre elles pourraient se voir confier des volets de recherche au sein de programmes conjoints et disposer à cet effet de moyens financiers spécifiques. Il conviendrait, parallèlement, de poursuivre et d'accentuer l'action entreprise pour améliorer les capacités et les conditions d'accès des chercheurs du Sud aux laboratoires, universités et organismes de recherche français.
- Outre ces propositions, dont le bien-fondé paraît peu contestable, le Conseil économique et social souhaite mettre l'accent sur les éléments de réflexion suivants qui lui paraissent devoir présider à une réforme souhaitable :
- la réforme du dispositif français de coopération a mis en exergue la nécessité d'instaurer avec les pays en développement un véritable partenariat dans la définition des objectifs et des programmes d'action. Cette orientation vaut également pour la coopération scientifique et technique, même si l'on sait que, dans ce domaine, pour des raisons tenant à l'environnement local de la science et à la fréquente insuffisance du soutien politique à la recherche, le partenariat est appelé à demeurer pour longtemps encore asymétrique. Ce partenariat doit absolument associer et impliquer chercheurs, décideurs et utilisateurs économiques car les orientations fixées à la recherche doivent pouvoir déboucher sur des applications techniques que seuls les acteurs de terrain sont en mesure de préciser. La participation aux grandes problématiques de recherche doit s'accompagner d'une finalisation orientée au plus près des besoins locaux, la maîtrise technologique étant la clé de la compétitivité économique ;
- la grande hétérogénéité des niveaux de développement économique et les écarts qui s'en suivent en termes de potentiel de recherche imposent d'ailleurs la mise en œuvre de stratégies différenciées, adaptées aux besoins et aux capacités de chacun des pays concernés.

Aussi bien, de même qu'il convient de concentrer la coopération scientifique autour des pôles de recherche français les plus opérationnels en ce domaine, de même serait-il opportun, au moins dans un premier temps, de sélectionner leurs partenaires du Sud : un dispositif régional peut présenter une plus-value réelle en termes de complémentarité des financements et de mise en commun de moyens rares. Le souci d'efficacité ne doit cependant pas conduire à une coopération inégalitaire à long terme, à l'avantage exclusif des équipes les plus performantes. C'est donc dans l'ensemble des pays concernés qu'il convient de susciter les réformes institutionnelles assurant à l'enseignement supérieur et à la recherche l'environnement le plus favorable tant sur le plan structurel (statut et financement des établissements et des personnels, choix des équipes dirigeantes, organisation des bibliothèques et de l'information scientifique et technique, mise en place de réseaux régionaux pour l'utilisation de consommables…) que sur celui de l'insertion dans le monde économique (encouragement à l'investissement des secteurs productifs dans l'innovation technique, facilitation des relations entre chercheurs et milieux professionnels). Sans cet accompagnement, il est à craindre que certains pays ne se trouvent durablement rayés de la carte scientifique mondiale et qu'un nombre trop important de chercheurs du Sud ne continuent d'exercer leurs talents au Nord sans profit pour leurs pays d'origine.

- *Technologies nouvelles et développement*

Les progrès scientifiques et techniques sont aujourd'hui d'une ampleur, d'une intensité et d'une rapidité sans exemple dans l'histoire de l'humanité. Ils entraînent d'immenses transformations dans les rapports internationaux - le pouvoir appartient à celui qui sait et qui sait faire -, les situations économiques et sociales des pays, la culture et l'organisation des sociétés.

Ces mutations considérables peuvent se traduire en aggravation des inégalités entre pays industrialisés et pays pauvres, et cette menace est tangible actuellement. On parle ainsi de la « *fracture numérique* » qui se creuse de plus en plus… Mais les technologies nouvelles peuvent aussi représenter un potentiel irremplaçable, et pourtant encore peu exploité, permettant d'accélérer le développement en franchissant des étapes beaucoup plus rapidement que dans le passé.

Au cours de son audition au Conseil économique et social, M. Pflimlin, Président Directeur Général du Crédit Mutuel, déclarait : « *Le système Internet est un système extrêmement léger en termes d'infrastructures. Comparez un écran Internet et une Bibliothèque… Je n'arrive pas à comprendre qu'il puisse être plus facile de généraliser des Bibliothèques que des écrans Internet. Je suis convaincu qu'Internet, parce que ce sont des infrastructures légères et qui n'assurent aucun filtre de la communication et de l'information, devrait être un fantastique outil de développement. Nous passons d'une société industrielle à une société immatérielle. Il est beaucoup plus facile de déplacer l'immatériel que des usines* ».

Affirmation qui fait écho à la déclaration de l'Assemblée paritaire ACP-UE,… « *l'utilisation de nouvelles technologies ouvre de nouvelles perspectives de développement en matière de commerce, de transport, de compétitivité et d'information des petites et moyennes entreprises, ainsi que dans les secteur de la recherche, des sciences, de la médecine, de la formation et du perfectionnement… Les technologies de l'information et de la communication autorisent la pénétration dans des zones et couches sociales à ce jour privées de services et médiocrement desservies, s'agissant d'activités importantes liées à la pauvreté (éducation et santé)* ».

Certes, le chantier est considérable, et les difficultés à surmonter le sont tout autant, dans un monde où, par exemple, la moitié de la population n'a pas encore donné son premier coup de téléphone (il y a plus de lignes téléphoniques à Manhatan que dans l'ensemble du continent africain dont 50 % de la capacité est concentrée en Afrique du sud), où nombreuses sont les personnes n'ayant pas accès à l'électricité… Là encore, la seule intervention publique serait inopérante. Mais la clé peut se trouver dans des alliances dynamiques entre Gouvernements, acteurs privés et institutions internationales.

La résolution prise le 1er mars 2000 par l'Assemblée paritaire ACP-UE ouvre des pistes concrètes :

Encadré 20 : L'Assemblée paritaire ACP-Union européenne

1. invite l'Union Européenne et les pays ACP à intégrer les volets et composantes des technologies de l'information et de la communication dans tous les principaux programmes de coopération, ainsi qu'à définir les domaines où ces technologies pourraient être spécifiquement mobilisées au service du développement humain et de la lutte contre la pauvreté ;
2. réaffirme que la disponibilité d'une main-d'œuvre bien formée constitue un élément clé pour promouvoir une utilisation plus effective des nouvelles technologies de l'information, en sorte que celles-ci puissent par exemple être appliquées efficacement dans les secteurs de l'enseignement et de la santé, ainsi que dans les transports et dans le secteur des services, y compris aux fins de planification et de contrôle ;
3. met l'accent sur la mise en réseau d'universités virtuelles qui permettent de lutter contre l'exode des cerveaux, en offrant à l'élite intellectuelle des pays en développement des possibilités suffisantes de communication et d'échanges internationaux ;
4. souligne l'importance, à titre de condition préalable à la mise en place de technologies de l'information et de communication, d'assurer l'accessibilité généralisée des populations des pays en développement aux télécommunications ainsi qu'à l'électricité ;
5. demande que soit favorisé le renforcement des contenus (développement de logiciels) dans les domaines revêtant une importance particulière pour les pays en développement (médecine à distance, télé-enseignement, démocratie et participation) ;
6. invite les Etats ACP à créer un cadre juridique et réglementaire dans le domaine de l'accès au marché, de la réglementation, de la concurrence et de la liberté d'établissement, qui permette aux entreprises tant nationales qu'internationales de réaliser les investissements nécessaires et d'aligner les prix d'acquisition des technologies de l'information sur les niveaux comparables observés à l'échelle internationale ;
7. souligne que l'universalité des services implique également le droit à un accès d'un prix abordable pour tous les utilisateurs (potentiels) et estime dès lors que les stratégies de développement doivent accorder la priorité à la fourniture d'une infrastructure pour les populations rurales ;
8. souligne que l'utilisation ciblée des services multimédias peut ouvrir de nombreuses perspectives pour le télé-enseignement, et que les possibilités offertes par la médecine à

distance et autres services à caractère social peuvent compenser les lacunes de la protection sociale et fournir un complément non négligeable aux services mobiles ;

9. invite l'Union Européenne et ses Etats-membres à lancer des projets pilotes dans les domaines liés au développement humain et à la résorption de la pauvreté afin de démontrer l'aptitude des nouvelles technologies au service du dossier développement ;

10. demande que des efforts particuliers soient déployés au service de la mise au point d'applications adaptées aux langues locales ainsi qu'aux analphabètes ;

11. espère que le secteur informel pourra lui aussi exploiter de nouvelles possibilité en matière de formation et d'emploi au profit des personnes qui, jusqu'ici, n'ont guère accès aux médias et aux informations, ce qui vaut notamment pour les femmes ;

12. invite dès lors les Etats ACP à promouvoir tout particulièrement l'équipement, sur l'ensemble de leur territoire, de tous les ménages en appareils radio -éventuellement équipés d'un système de recharge manuel - et à accélérer et étendre l'utilisation de la radio pour la diffusion d'informations sur les questions touchant à l'éducation à la santé, à la prévention et au traitement, et notamment pour la conduite de campagnes d'information sur la lutte contre le sida… ».

Cette résolution semble déjà relativement observée. C'est ainsi que l'UE cofinance pour un montant d'un million d'Euros avec la Banque Mondiale un programme axé sur la formation aux technologies de l'information dans le cadre de l'enseignement supérieur dans les pays de l'Afrique Subsaharienne (Université virtuelle africaine). Ce programme a déjà permis à 5 000 étudiants de 23 universités dans 15 pays africains de suivre des cours interactifs, un perfectionnement professionnel, une formation des enseignants, une formation à la gestion des affaires ainsi q'une formation aux technologies de l'information. Le plan d'exploitation est d'ores et déjà prévu jusqu'en 2005. La Bibliothèque universitaire de Nairobi, coupée de l'information scientifique faute de moyens d'abonnements, a pu recevoir les revues en ligne. Cuba développe un contrôle sanitaire à distance, et c'est par un portable branché à une coupole satellite que le Gabon a expédié à Boston les premiers signes de l'épidémie du virus Ebola. Le réseau d'informations médicales se développe au Mozambique, en Tanzanie, en Ouganda, en Gambie… Le Mali s'est équipé d'un site gouvernemental Web et attend un équipement en batteries solaires pour équiper et brancher les communes n'ayant pas encore accès à l'électricité. De même, le Costa Rica a installé ainsi un des meilleurs réseaux scolaires, la Jamaïque, le Cameroun, l'Angola et le Pakistan développent leurs connexions rurales. Il faut citer encore l'action d'ONG qui développent des points internet au Sénégal (Cyberpops) et en Amérique Latine… Mais il faut bien dire que, malgré les progressions très rapides, le paysage ressemble encore à des oasis « branchées » dans un désert sous équipé.

On peut noter aussi le programme de téléphones mobiles à partir d'une centaine de satellites placés sur orbite basse qui doit permettre d'assurer une couverture mondiale beaucoup plus accessible que les réseaux traditionnels de téléphonie mobile limités aux agglomérations et dont les coûts restent trop élevés pour nombre de PVD.

Autre exemple enfin, les biotechnologies. Si l'emprise de l'homme sur le vivant soulève des questions philosophiques et éthiques, l'acceptation semble bien se faire dans le domaine de la santé, et l'on peut souhaiter que la recherche prenne bien en considération les problèmes auxquels s'affrontent les PVD et pas seulement ceux rencontrés par les populations les plus solvables. Par contre, dans

les domaines de l'environnement et de l'alimentation, des problèmes importants se posent, s'agissant notamment des organismes génétiquement modifiés. En effet, devant le rejet grandissant dans les pays du Nord, les industries se tournent vers les pays du sud et y font la promotion des OGM par des processus alliant la coopération avec des scientifiques des pays du sud, des transferts de technologies OGM adaptés aux productions du sud (patate douce au Kenya et au Vietnam, papaye aux Philippines, en Malaisie, en Indonésie, en Thaïlande et au Vietnam, pommes de terre au Mexique, etc.) par le biais de mise à disposition gratuite de licences mais à des conditions préservant les intérêts des multinationales telles Monsanto, Novartis ou Zenecca…, de formation des autorités à la réglementation sur les OGM (programmes d'USaid et Technical Resolution Fund), de partenariats avec les groupes locaux influents… Ces programmes rencontrent évidemment la très forte opposition des ONG d'Europe, mais aussi des USA et du Canada, ainsi que des pays du Sud (Masipag aux Philippines, RFSTE en Inde, Third World Network en Malaisie, etc., et des réseaux internationaux comme Greenpeace). Bien évidemment aussi, malgré l'hostilité européenne, l'Etat américain soutient activement ses multinationales, car les OGM représentent un enjeu commercial majeur. La Banque mondiale, dont le « Consultative Group International Agricultural Research » qui coordonne seize centres de recherche dans les pays du sud, y est aussi favorable « *pour apporter une réponse aux besoins alimentaires des pays en développement* ». La FAO n'a pas exprimé de position arrêtée mais semble beaucoup plus prudente et mesurée vis à vis des OGM. Pour Marcel Mazoyer, Professeur à l'INRA, « il n'est pas vrai que ces entreprises privées vont massivement travailler aux besoins réels de la moitié de la paysannerie du monde. Celle-ci ne représente pas un marché solvable pour les produits de leur sélection… Il faut orienter la recherche agronomique publique prioritairement vers des besoins des régions et des paysans pauvres, il faut fabriquer une recherche… en contact direct avec les paysans… La question prioritaire pour qu'ils progressent, c'est d'abord que le fruit de leur travail soit rémunéré à un prix qui leur permette d'acheter quelque chose… La sous-alimentation de 800 millions de personnes n'est pas liée à une insuffisance de la production mondiale. C'est un problème d'insuffisance de la production dans les pays pauvres ». Or, beaucoup craignent que la promotion des OGM dans les PVD ne fasse qu'accroître la dépendance des petits fermiers à des technologies qu'ils ne peuvent s'offrir et qu'ils ne contrôlent pas. Et puis, selon des organisations écologistes du tiers-monde, l'aide alimentaire sert à diffuser des nourritures transgéniques, notamment des céréales.

♦ *Financer le développement économique*

Constatant que la réduction importante de l'aide publique au développement s'était accompagnée d'une augmentation des investissements privés, certains ont pu y voir le signe que ceux-ci devraient se substituer rapidement à l'APD, le secteur privé étant désormais considéré comme le principal moteur de la croissance. Néanmoins, on peut supposer et pour longtemps encore, que l'aide publique aura son rôle à jouer, y compris pour mettre en place les conditions favorisant la confiance des investisseurs. En effet, l'essentiel des flux de capitaux étrangers s'échangent entre les Etats-Unis et

l'Europe et, parmi les pays en développement, un nombre restreint seulement bénéficie de flux d'investissements extérieurs.

Ainsi, en 1998, sur 644 milliards de dollars d'investissements directs à l'étranger, les pays en développement n'en ont accueilli que 25 %, soit 160 milliards de dollars (contre 37 % l'année précédente). L'Asie, destination privilégiée des grands groupes avant la crise de 1997, a vu les investissements baisser de 11 %. Seule la Chine, que la crise financière n'a pratiquement pas touchée, a maintenu un flux constant de capitaux : 45 milliards de dollars, soit la moitié des investissements dans la région. Quant à l'Afrique, les IDE ont atteint 10 milliards de dollars contre 8 l'année précédente), évolution suivant la tendance générale à la hausse enregistrée sur ce continent dans les années quatre-vingt dix. Mais ce niveau reste encore faible, d'autant plus qu'il se concentre essentiellement sur 5 pays : l'Angola (1,814), Ie Nigeria (1,4) dans le secteur pétrolier, l'Afrique du Sud (1,376) dans le secteur minier, l'Egypte (1,5) et le Maroc (847 millions).

C'est pourquoi l'aide française, fortement orientée vers ce continent, vise à y créer des conditions favorables à l'investissement privé, en soutenant son financement et la création d'un environnement propice.

Reprenant le rapport d'avril 2000 de la Banque mondiale, la Conférence permanente des chambres consulaires africaines et françaises indique :

« *Les flux de capitaux privés à destination des pays en développement en 1999 ont connu trois transformations fondamentales. Premièrement, le volume des flux en provenance des marchés financiers internationaux a manifestement diminué pour retomber au niveau enregistré au début des années quatre-vingt dix. Cette évolution témoigne de l'augmentation de l'aversion au risque depuis les évènements de 1997-99 qui ont bloqué l'accès de nombreux emprunteurs privés aux flux de capitaux et ont orienté les marchés obligataires vers le secteur public (emprunts souverains). Deuxièmement, la contraction des flux de capitaux privés reflète aussi l'effondrement de la demande de capitaux étrangers dans les pays qui procèdent à un ajustement rapide, notamment en Asie de l'Est ; Troisièmement, contrairement à ce qui précède, les flux d'IDE, qui ont continué au même rythme durant la crise, sont maintenant la principale source, stable et fiable, des financements à long terme pour tous les pays en développement. Ces flux se sont intensifiés pour passer d'environ 35 milliards de dollars en 1991 à 131 milliards de dollars en 1996 et à 192 milliards de dollars en 1999.*

Cette tendance conforte d'autant plus la nécessité d'une politique active permettant aux pays de la zone de solidarité prioritaire d'améliorer leur attractivité. La contribution directe à l'essor de l'activité privée est principalement apportée par le groupe AFD et spécialement sa filiale PROPARCO, par le soutien à des projets pilotes qui permettent d'initier des activités privées et des partenariats public-privé susceptible d'attirer les investissements.

Par ailleurs, notre pays a mis en place[1] :

- des instruments d'aide tels que le FASEP (hors zone de solidarité prioritaire) ;
- des garanties octroyées par la COFACE qui en 2000 a davantage ouvert sa politique d'assurance-crédit sur les pays émergents ;
- la conversion de créances en investissements.

L'aide française est largement mise en œuvre par la PROPARCO, filiale « secteur privé » du groupe AFD. Celui-ci intervient de plus en plus fréquemment en association avec d'autres bailleurs de fonds bi et multilatéraux (BEI, SFI, Banques régionales de développement etc.) notamment par des cofinancements de projets, des accords de partenariat et des échanges de personnel. Ses interventions associent également des acteurs de terrain issus de la société civile (ONG, collectivités publiques françaises etc.).

Il s'agit notamment de :

∗ Répondre aux besoins des entreprises

La création, l'extension, la restructuration des entreprises du secteur privé ainsi que les opérations de privatisation d'entreprises publiques nécessitent la mise en place de financements adaptés que ce soit en fonds propres pour garantir leur indépendance financière et leur santé ou en endettement à long terme pour financer les investissements.

Dans la zone de solidarité prioritaire, la PROPARCO répond à ce type de besoin soit par des concours directs soit à travers le système bancaire et financier. Elle intervient ainsi auprès des entreprises sous la forme de prises de participation, de prêts à moyen et long terme, y compris des prêts subordonnés et des garanties. Elle propose également des prestations d'ingénierie financière.

∗ Accompagner le système bancaire et financier

Ainsi que l'observe M. Jean-Michel SEVERINO[2] *« ... dans de nombreux pays en développement à économie libérale ou semi-libérale, les systèmes financiers sont fortement caractérisés par :*

- *la faiblesse des marchés obligataires et le quasi-monopole des banques dans l'intermédiation financière ;*
- *l'importance des garanties réelles dans les critères d'allocation du crédit par les banques ;*
- *le caractère déterminant des relations de groupe à l'intérieur de conglomérats unissant banques et entreprises, ainsi que des relations personnelles, familiales ou autres, entre le secteur privé et les autorités théoriquement régulatrices (Etat, Banque centrale, etc.) ;*
- *la faiblesse des structures de crédit dirigées vers les agriculteurs, les petites et moyennes entreprises et les pauvres, envers lesquels opèrent des systèmes informels à l'efficacité variable* ».

---

[1] Voir annexe n°6 : « L'aide liée ».

[2] Source : Jean-Michel SEVERINO « Systèmes financiers et développement » - Problèmes économiques n° 2684 du 18 octobre 2000.

La zone de solidarité prioritaire se distingue en outre par la faiblesse du revenu par tête, l'inadaptation des structures de collecte de l'épargne, l'importance de la dette, le déficit budgétaire qui sont autant de facteurs explicatifs de l'insuffisance des capacités de financement dans ces pays[1].

C'est pourquoi l'aide française a mis en place des mécanismes adaptés afin d'appuyer la mobilisation de l'épargne longue et de sécuriser son utilisation, en incitant les établissements de crédits à s'engager dans le financement de l'investissement.

Pour impliquer le système bancaire local, le groupe de l'AFD accompagne les banques de proximité et complète leur action sur le terrain. Il leur apporte les ressources en devises à moyen et long terme dont elles peuvent avoir besoin. S'agissant des entreprises tournées vers le marché local, l'AFD propose sa garantie à des émissions obligataires de banques commerciales pour leur permettre de disposer de ressources à moyen terme en monnaie locale.

Enfin grâce à la mise en place de systèmes de garantie - régionaux (ARIA, GARI) et nationaux - l'AFD offre aux banques des garanties complémentaires pour financer l'investissement des entreprises.

Encadré 21 : Les fonds de garantie

Le fonds d'assurance du risque des investissements en Afrique, ARIA garantit des prêts à moyen ou long terme aux PME situées dans la plupart des pays d'intervention du groupe de l'AFD. C'est un instrument de l'aide française au développement des entreprises privées, créé par le ministère de la coopération et l'AFD en 1990 et destiné aux pays ACP.

Le fonds de garantie des investissements privés en Afrique de l'Ouest, GARI, a pour objet de faciliter l'accès des entreprises de la zone CEDEAO aux prêts à moyen ou long terme, par le partage, avec les établissements de crédit, des risques qui y sont afférents. Il peut ainsi garantir jusqu'à 50 % du crédit plafonné en tout état de cause à 3,9 millions d'euros.

Le fonds de garantie Maroc est destiné à couvrir partiellement (50 %) les opérations de crédit à moyen ou long terme en faveur du développement des entreprises privées de droit marocain (à l'exclusion des créations). Ces opérations doivent avoir pour objet la mise à niveau de l'outil de production des PME. L'AFD assure la gestion de ce fonds de garantie doté à hauteur de 30,5 millions d'euros.

Le FASEP-garantie, qui associe BOPME-SOFARIS, l'AFD et la COFACE, s'inscrit dans le dispositif de soutien public pour l'implantation et le développement de PME françaises à l'étranger. Il intervient en garantie d'apports en fonds propres de la maison mère française à sa filiale étrangère, de participation de sociétés de capital-risque ou de fonds communs de placements. L'AFD assure le pilotage, en Tunisie, du FASEP-garantie qui permet de garantir à hauteur de 50 % des concours en fonds propres et en prêts à des filiales majoritaires de PME françaises.

Le champ d'application de ce fonds est, pour la garantie des fonds propres, tous les pays du continent africain à l'exception de l'Afrique du Sud, les pays de l'OCDE, sauf le Mexique et les pays de l'OCDE-Asie. S'agissant de la garantie des prêts, seule la Tunisie est concernée.

Source : rapport annuel 1999 de l'AFD.

∗ Contribuer à la création de marchés financiers

Pour permettre aux entreprises de trouver sur place des ressources adaptées (actions et obligations) en monnaie locale, particulièrement utiles pour celles qui sont tournées vers les marchés locaux, la coopération française a soutenu le

[1] Voir annexe n°7, « Le système bancaire dans les pays en développement ».

développement de plusieurs marchés financiers : Casablanca et Tunis par exemple. En concertation avec la Banque mondiale, elle a notamment financé la transformation de la Bourse des valeurs d'Abidjan en une Bourse régionale des valeurs qui a ouvert ses séances de cotation en septembre 1998.

Encadré 22 : La Banque régionale des valeurs mobilières d'Abidjan

Ce marché reste exigu car seule une quarantaine de valeurs y sont cotées (parmi lesquelles 35 valeurs ivoiriennes héritées de la Bourse des valeurs d'Abidjan et la quasi-totalité des transactions concerne la valeur vedette du marché, la Sonatel, rentrée à la côte officielle le 2 octobre 1998 avec une capitalisation boursière de 1 125 milliards de francs CFA). La capitalisation boursière de la BRVM est encore modeste et ne représente encore qu'environ 2 milliards de dollars.

Néanmoins, les pays membres attendent beaucoup de ce nouvel outil dont ils espèrent qu'il palliera les faiblesses existantes en matière de captation de ressources à long terme.

L'objectif est de mobiliser l'épargne informelle et de réduire la fuite des capitaux vers les places financières.

La Bourse régionale facilite ainsi l'accès au capital pour les entreprises disposant de perspectives de développement intéressantes pour les investisseurs tant locaux qu'étrangers. Ce phénomène devrait permettre le développement et la réactivation du secteur privé.

La BRVM est aussi le support d'émissions obligataires pour les banques commerciales africaines en leur permettant d'engranger des ressources à moyen-long terme et de les mettre à disposition de leur clientèle, en particulier des PME.

Malgré de nombreux atouts - cohérence avec d'autres chantiers d'intégration régionale tels que l'OHADA ou le SYSCOA, développement facilité par les privatisations - la BRVM a eu un décollage difficile en raison notamment de l'étroitesse du marché et de sa non liquidité.

∗ Adapter les systèmes financiers au contexte local

Faute d'un réseau de guichets atteignant les zones rurales et les périphéries urbaines, la grande majorité des populations des pays en voie de développement n'a pas accès au secteur bancaire classique. De plus, les capacités d'épargne et les montants unitaires de crédit sont trop faibles par rapport au coût que ces opérations engendreraient pour les banques. Cette situation a conduit à la fin des années 80 à soutenir des projets visant à créer une intermédiation financière adaptée :

- les systèmes mutualistes s'appuyant sur le sociétariat et la constitution d'une épargne préalablement à tout accès au crédit (exemple du Crédit mutuel qui transfère son expertise technique en République Centre Africaine, au Congo, au Sénégal, en Côte d'Ivoire, au Burundi et au Mali) ;
- les systèmes reposant sur le micro crédit solidaire, s'adressant aux milieux ruraux les plus pauvres, n'ayant qu'une très faible capacité d'épargne, ils se sont inspirés de la Grameen Bank du Bangladesh. Ils octroient des micro crédits à des petits groupes de bénéficiaires en se fondant sur les mécanismes de solidarité. L'AFD appuie des systèmes de crédits solidaires notamment en Guinée, au Cambodge, au Mozambique, aux Comores, au Mali et au Burkina Faso. La mise en œuvre en est confiée à des opérateurs spécialisés (ONG, bureaux d'études...)
- les systèmes de micro crédits de proximité.

Ces initiatives devraient permettre au secteur informel d'évoluer, en soutenant son dynamisme, afin qu'il soit en mesure d'accepter progressivement un minimum de régulations sociales et économiques et par conséquent de progrès social.

♦ *L'instabilité des produits de base : diversifier l'activité économique productive*

« Nous souhaitons également que des dynamiques soient trouvées pour faciliter l'ouverture du marché mondial pour nos producteurs, dans la mesure où il est presque incompréhensible qu'un continent qui recèle un peu moins de 40 % des richesses naturelles de la planète en soit encore là. Mais nous n'avons pas la maîtrise des cours mondiaux en ce qui concerne ces matières premières. Et quand bien même nous nous aventurons dans les transformations au niveau des produits semi-finis, ou finis, les mécanismes du marché aujourd'hui sont tels et l'importance des fonds à mobiliser pour pouvoir faire la promotion est telle que l'on constate que, malgré nos efforts, nous n'avons pas accès à ces marchés internationaux. Nous pensons donc qu'une véritable politique en faveur du développement de l'Afrique passe par la mise en place effective… de mécanismes facilitant l'accès des productions africaines aux marchés internationaux » (Mme Juliette Bonkoungou, Présidente du Conseil économique et social du Burkina Faso – audition devant le Conseil économique et social français le 23.02.2000).

L'instabilité des prix des matières premières est l'un des facteurs déterminant le degré de vulnérabilité et de dépendance des pays en développement, dont la base économique reste largement le secteur primaire. Les chocs économiques exogènes qu'elle représente perturbent, souvent profondément, la croissance du pays et la lutte pour l'éradication de la pauvreté. Les importantes fluctuations du prix du pétrole, la baisse, voire parfois l'effondrement des pris des métaux, du cacao, du caoutchouc, du café, du bois… ont des causes connues : surproduction, diminution des achats asiatiques, ralentissements d'activité… et, en dehors du pétrole, souvent l'incapacité des producteurs à s'organiser pour défendre leurs prix. Si les institutions intervenant sur l'offre et la demande créées après la conférence de Bretton Woods de 1945 n'ont pas eu de résultats probants, peut-on imaginer des mécanismes de stabilisation gérés par les professions pour limiter les risques des producteurs et exportateurs ? Des mécanismes d'assurances pour limiter l'impact des baisses des cours ? Ce qui semble en tous cas acquis, c'est la nécessité de soutenir la diversification de l'activité productive des PVD pour atténuer la dépendance, notamment en développant les activités de transformation sur place des matières premières, minières et agricoles, en tenant le plus grand compte de l'avis exprimé ci-dessus, de soutenir les politiques d'investissement permettant d'améliorer leur compétitivité et d'augmenter ainsi la part de la valeur ajoutée, d'aider à l'organisation et au renforcement des filières et soutenir la volonté des PVD d'unir leurs efforts par la régionalisation visant à construire un marché intérieur dont la taille puisse les préserver un peu mieux des atteintes externes.

Mais il y faut aussi des efforts des pays développés, même s'ils peuvent parfois percuter leurs intérêts immédiats. Saluons à ce titre la récente décision de

l'Union européenne d'ouvrir, sans aucune contrainte limitative le marché européen aux produits en provenance des PMA.

Quant à elle, la politique française s'attache notamment, par son aide institutionnelle et par l'AFD, mais aussi par l'intervention de son secteur privé, à faciliter la diversification de la base productive et à développer le secteur privé productif. Les réformes structurelles soutenues doivent en outre, par l'expertise et l'information chez les producteurs, généraliser les standards de qualité indispensables pour accéder aux marchés internationaux. La France apporte par ailleurs son aide à la structuration des marchés nationaux, au renforcement des filières de production et à l'intégration régionale.

♦ *Dynamiser et accélérer l'intégration régionale*

La mise en œuvre d'une stratégie d'intégration régionale dans la ZSP est particulièrement nécessaire, tant du point de vue économique (étroitesse des marchés nationaux) que de l'environnement institutionnel de l'investissement (intégration juridique et judiciaire). La France soutient activement les expériences d'intégration régionale, notamment dans la zone franc, où les avancées ont été particulièrement significatives ces dernières années dans les domaines suivants :

- la mise en place d'un véritable marché intérieur visant à développer les échanges entre pays à l'intérieur d'une même région. C'est ainsi qu'a été créé l'UEMOA, le 10 janvier 1994, à Dakar. Les objectifs de l'UEMOA sont ambitieux : harmonisation des politiques macroéconomiques et création d'un marché unique à travers la mise en place d'une union douanière et la définition progressive de politiques sectorielles communes dans les domaines des transports, des télécommunications, de l'environnement, des ressources humaines, de l'aménagement du territoire et de l'énergie. Plusieurs chantiers sont en cours et des décisions ont déjà été prises en ce qui concerne l'union douanière (désarmement tarifaire sur le commerce intrarégional et tarif extérieur commun), l'harmonisation des lois de finances publiques et des règlements de comptabilité publique, ainsi que sur la surveillance multilatérale des politiques économiques. Pour l'Afrique centrale, le traité portant création de la CEMAC a été signé le 16 mars 1994 ;
- le lancement de projets d'intégration régionale qui visent, pour six d'entre eux, à améliorer le contexte institutionnel et juridique des pays de la zone, facilitant le retour de l'investissement national et étranger :

  - harmonisation du droit des affaires (OHADA), avec la création d'une cour régionale de justice dont le siège est à Abidjan ;
  - Conférence interafricaine des marchés d'assurance (CIMA), qui vise à harmoniser le droit du marché des assurances et à assurer un meilleur contrôle des entreprises de ce secteur ;
  - Conférence interafricaine de la prévoyance sociale (CIPRES), avec la création d'une inspection régionale. Ce programme vise à assainir la gestion des organismes de prévoyance sociale ;

- pôles régionaux de formation, avec la création de deux centres de formation des cadres des ministères de l'Economie et des Finances : Ouagadougou et Libreville ;
- Institut des statistiques régionales (AFRISTAT) dont le siège est à Bamako (Mali)

Les pays non membres de la zone franc peuvent adhérer à ces traités.

♦ *Maitriser la libéralisation financière*

En 1997, la crise asiatique a fait prendre conscience brutalement des sérieuses menaces qui pouvaient ébranler l'ensemble du système financier international.

Or depuis vingt ans, la succession de crises financières qui ont secoué les pays en développement constituaient autant de signaux.

∗ Des accords de Bretton Woods à la libéralisation financière

Si l'on se situe dans une perspective historique, on observe qu'après deux décennies de croissance soutenue de l'économie mondiale, les fortes turbulences des années soixante-dix (choc pétrolier, crise alimentaire mondiale notamment) ont conduit à revoir l'ensemble des hypothèses et des politiques qui avaient sous-tendu l'évolution économique du monde de l'après guerre. En particulier, les règles instaurées à Bretton Woods – le système de parités fixes et ajustables – a fait place à un système de taux de change flexibles. L'accord de la Jamaïque (1er janvier 1976) concrétisait *« le basculement d'un système régi par les gouvernements à un système mû par les marchés »*[1].

L'un des faits marquants des années soixante-dix a été l'afflux massif des capitaux nés du recyclage des pétrodollars et la croissance des prêts des banques commerciales aux pays en développement. Ces capitaux ont aidé les pays à revenu intermédiaire à maintenir leur activité économique, une large partie étant cependant absorbée par des dépenses de consommation ou des projets tributaires de subventions. La plupart des pays d'Afrique et d'Amérique Latine ont eu de plus en plus recours à l'emprunt extérieur et intérieur pour maintenir le niveau des importations et des déficits budgétaires.

La crise de la dette qui en est résulté[2] et dont l'épicentre était l'Amérique Latine mais qui concernait aussi certains pays d'Afrique aux capacités de remboursement limitées, a conduit aux politiques d'ajustement des années quatre-vingts.

Celles-ci ont évolué : la stratégie de stabilisation macro-économique[3] mise en œuvre au début des années quatre-vingts ayant échoué, à la fin de la décennie les programmes d'ajustement ont mis l'accent sur les réformes de structures : ouverture extérieure des économies, rationalisation des finances publiques, privatisation, libéralisation financière. (Les institutions financières

---

[1] Michel Aglietta, Sandra Moatti : « Le FMI. De l'ordre monétaire aux désordres financiers » - Economica 2000.

[2] L'appréciation du dollar et la montée en flèche des taux d'intérêt américains en 1980-1981 ont précipité la progression de la dette.

[3] Celle-ci était fondée sur une stabilisation de la demande intérieure des pays débiteurs pour permettre la reconstitution des capacités de remboursement. Elle se traduisait par une réduction des déséquilibres budgétaires, une politique des prix et une gestion stricte de la dette extérieure.

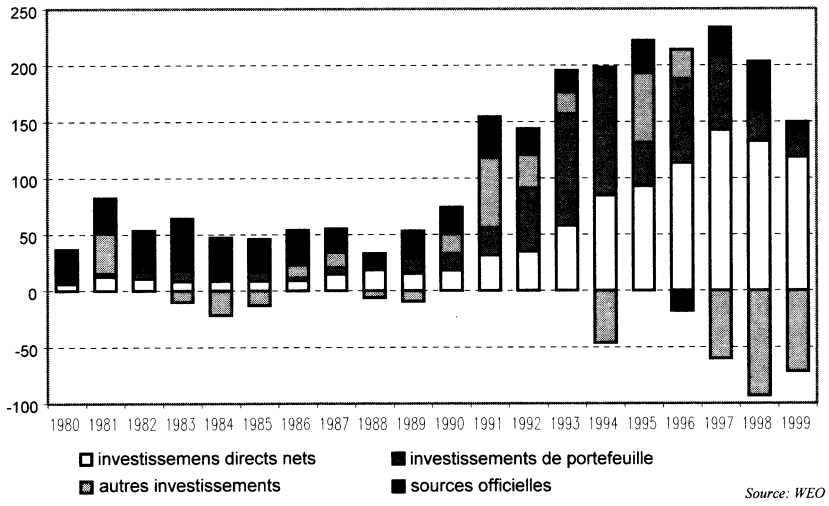
internationales ont enfin aujourd'hui intégré les dimensions sociales et notamment la lutte contre la pauvreté indispensables pour parvenir à un réel développement visant le progrès humain).

Parmi les réformes structurelles, la libéralisation des mouvements de capitaux fut privilégiée.

∗ Les incertitudes d'une libéralisation financière non régulée

Cette nouvelle stratégie a favorisé des entrées massives de capitaux souvent orientés vers des secteurs spéculatifs comme l'immobilier et non vers les secteurs productifs.

Graphique 9 : Flux nets de capitaux vers les pays émergents



Source: WEO

De plus, les réformes des secteurs financiers n'étaient pas toujours exemptes de faiblesses : privatisations hâtives sans sélection des actionnaires et dirigeants, concurrence limitée par les restrictions à l'établissement des banques étrangères, pratiques comptables non conformes aux règles internationales, insuffisances de la réglementation prudentielle, surendettement du secteur privé ; collusion entre milieux gouvernementaux, financiers et des affaires.

Ces risques ont été aggravés par la stratégie d'ancrage nominal adoptée par un grand nombre de pays en développement. C'est ainsi que la baht thaïlandais ancré au dollar a connu, avec la hausse de la devise américaine en 1996-1997 une crise de change qui s'est transformée en crise financière, lorsque, avec le flottement du baht (2 juillet 1997), la perte de confiance des investisseurs et l'anticipation de la chute des monnaies ont entraîné des retraits de capitaux qui ont eux-mêmes alimenté la dévaluation et la chute des bourses[1].

[1] Sur la crise financière en Asie du Sud-Est, voir notamment le rapport et l'avis du Conseil économique et social « Les nouvelles économies émergentes d'Asie : un rôle pour la France ? », présentés par M. Eric Hintermann – Avis et rapport du Conseil économique et social n°18 du 4 novembre 1998.

Bien que différentes, la crise mexicaine tout comme la crise asiatique ont été déclenchées par une inversion massive de flux de capitaux et par les difficultés que pose la gestion de tels flux. En Amérique Latine, en 1993 les entrées nettes de capitaux étrangers s'élevaient à 60 milliards de dollars, mais au lendemain de la crise mexicaine en 1995, les sorties nettes ont atteint 7,5 milliards de dollars. L'inversion de tendance a été particulièrement nette en Asie orientale où les flux de capitaux à destination des cinq principales économies de la région sont passés de 93 milliards de dollars en 1996 à –12,1 milliards de dollars en 1997, soit une chute de 105 milliards, ce qui correspond à près de 10 % du PIB de ces économies[1].

∗ Des pays en développement particulièrement vulnérables

Si l'on a pu constater trois générations de crise depuis le début des années quatre-vingts -les crises de dette souveraine (Mexique 1982), les crises de devises traditionnelles (SME 1992-1993) et les crises financières provenant du secteur privé (crise asiatique de 1997/1998)-, on observe également que leur impact varie considérablement selon qu'elles frappent des pays développés ou des pays en développement.

Ainsi les effets des crises asiatiques ou latino-américaine ont été ravageurs aussi bien sur le plan économique que sur le plan social et humain.

En 1998, les variations de PIB ont dépassé 15 % en Corée et en Thaïlande, ce qui représente une réduction drastique de la demande intérieure. Le PIB y a évolué entre une progression de + 6 à 7 % et une chute de 8 à 10 % entre 1997 et 1998. En Indonésie, l'ampleur de la récession s'est traduite par une contraction de 14 % du PIB et une inflation se situant entre 80 et 100 %.

Dans ces trois pays, les taux d'intérêt réel ont dépassé 20 %. « De petites entreprises modérément endettées se sont trouvées privées d'accès au crédit ou confrontées à des taux d'intérêt exorbitants. Les faillites se sont multipliées contribuant au chaos économique et à la destruction d'un capital de savoir et d'organisation »[2].

Le coût social a été particulièrement lourd. En effet, ces pays avaient connu un progrès social significatif, caractérisé par la réduction du nombre des pauvres, une forte croissance de l'emploi et la montée des salaires réels, même s'il s'est accompagné d'une très grande précarité du marché du travail. La crise financière a entraîné un chômage massif et une baisse des salaires de plus de 25 %.

∗ Quelle régulation mondiale dans le domaine financier ?

La crise asiatique a montré les faiblesses de la régulation mondiale dans le domaine financier. Elle a relancé le débat sur le contrôle des mouvements de capitaux et sur la réforme du système monétaire international.

---

[1] Source : Françoise Nicolas « Vingt ans de développement : les avatars du néo-libéralisme » - Revue Politique étrangère – 03/1999.

[2] Source : Banque Mondiale « Rapport sur le développement dans le monde 1999-2000 ».

La taxation des opérations de change : une arme à double tranchant[1]

La taxe Tobin dont le produit aurait été destiné au financement du développement a été avancée dès 1972. Ce projet de taxation des transactions de change, développé en 1978, avait reçu alors un écho limité. Il est ressorti à la faveur des crises financières comme remède possible contre les brutalités des mouvements spéculatifs de capitaux induits notamment par les fluctuations des taux de change.

La taxation des transactions de change, en limitant la spéculation, permettrait de réduire la volatilité des taux de change, de pénaliser la spéculation en décourageant en priorité les mouvements de capitaux à très court terme. Ce résultat peut être techniquement atteint en appliquant une taxe de très faible taux –de 0,1 % à 0,2 %- mais proportionnelle au montant du mouvement de capital. Pour un placement à très long terme, le poids de la taxe est négligeable par rapport au rendement anticipé, il devient en revanche très lourd pour un placement à très court terme. La taxe éviterait ainsi que des mouvements de capitaux quotidiens, des allers et retours en quelques heures ne détruisent une économie nationale. Il s'agirait en luttant contre la spéculation de permettre à chaque Etat de conserver un minimum de politique monétaire nationale et indépendante. La taxe « *Tobin* » tendrait à répondre notamment aux préoccupations des pays émergents incités par les institutions financières internationales à une convertibilité totale ou partielle de leur monnaie.

Le schéma est séduisant et sa portée symbolique importante ; il connaît des défenseurs militant pour une régulation politique, au niveau international. Toutefois, les critiques contre le principe de la taxe ne manquent pas non plus.

Par exemple selon M. J.P. Landau[2], *« la taxe Tobin ne peut pas fonctionner parce qu'elle repose sur trois idées fausses. D'abord qu'il est possible de faire la distinction entre les « bons » et les « mauvais » mouvements de capitaux, c'est-à-dire entre ceux qui financent et ceux qui déstabilisent. Ensuite, que les mouvements de capitaux déstabilisateurs sont les mouvements à court terme. Enfin, qu'il est possible de les dissuader par une taxe de faible montant, qui ne pénaliserait pas les mouvements de capitaux à long terme.*

La deuxième idée contient probablement une part de vérité. Les crédits bancaires à court terme (qui sont aussi, par définition, les plus volatils) ont joué un certain rôle dans le déclenchement et la propagation des crises. C'est pourquoi certains pays tentent de limiter les entrées de capitaux à très court terme. Mais tout les crédits à court terme ne sont pas nécessairement déstabilisants. Il existe en outre d'autres mouvements de capitaux beaucoup plus spéculatifs, par exemple certains arbitrages sur les Bourses des pays émergents, qui sont, techniquement, des mouvements de capitaux à long terme.

Ceci montre que la première idée est fausse. Il est impossible de distinguer a priori les mouvements déstabilisants des autres. Il existe de « bons » spéculateurs, qui stabilisent les marchés, et d'autres qui les déstabilisent. Tout dépend de leurs motivations et de la manière dont ils décident de leurs positions.

---

[1] Source : Jean-Pierre Landau *« Premières leçons de la crise asiatique »* Esprit juin 1998.
[2] J.P. Landau *« La taxe Tobin, une vieille recette a oublier »* Courrier de la Planète IV 1999.

Ce n'est pas quelque chose que l'on peut identifier a priori sur la base de critères simples.

Enfin, la troisième idée est également fausse. Pour prévenir ou arrêter un grand mouvement spéculatif, il faut des obstacles très élevés. La taxe Tobin n'aurait pas empêché la crise asiatique. Pour freiner des mouvements de grande ampleur, il faut des mesures plus puissantes, s'apparentant à un véritable contrôle des changes. En imposant une taxe générale, on prend le risque de bloquer également les mouvements à long terme. C'est pourquoi les pays qui freinent les entrées à court terme adoptent des mesures beaucoup plus ciblées.

Toute la philosophie de la taxe repose sur l'idée qu'il faut éliminer certaines transactions, donc réduire la taille des marchés financiers. Mais il n'est absolument pas certain que la volatilité soit moindre sur des marchés plus étroits. Prenons l'exemple d'une mare dans laquelle on jette une pierre, ce qui est l'équivalent d'un choc sur un marché financier. Si la mare est très grande, de la taille d'une lac, on obtient très peu de remous. Si on réduit la taille de la mare, la même pierre provoquera de très grosses vagues. Certaines études empiriques montrent précisément que plus les marchés sont larges, moins ils sont volatils ».

Les partisans de la taxe reconnaissent qu'elle ne pourrait avoir que des effets limités et qu'elle serait impuissante face à des entrées massives et des retraits précipités de capitaux à court terme. Pour eux, la situation exige plusieurs niveaux d'action dans un cadre différenciant les investissements productifs de ceux visant des fins purement spéculatives ; il conviendrait notamment de compléter la taxe par des mesures complémentaires de contrôle de mouvements de capitaux. C'est ainsi que le Chili a limité de 1991 à 1997 les entrées de capitaux à court terme, en obligeant à constituer pendant un an auprès de la Banque centrale une réserve non rémunérée de 30 % du total du capital entrant.

Encadré 23 : Le contrôle des entrées de capitaux :
l'exemple de *« l'encaje »* chilien.

Au début des années 1990, le Chili a de plus en plus de difficultés à concilier ses objectifs internes (maîtrise de l'inflation) et externes (stabilité du change afin de ne pas décourager les exportations, moteur essentiel de la croissance) dans un contexte favorable aux entrées de capitaux (prime de risque à la baisse, diminution des taux américains). Afin de décourager les entrées de capitaux qui auraient pesé dans le sens d'une appréciation de sa monnaie, le Chili a mis en place un système de restrictions aux entrées de capitaux entre 1991 et 1998. La régulation des entrées de capitaux instaurée en juin 1991 s'est appuyée sur un système de réserve obligatoire non rémunérée - équivalent à 10 %, puis 30 % du total du flux - d'une durée d'un an sur les entrées de capitaux. Ce système qui s'apparente à une taxe Tobin « unilatérale » et asymétrique s'est étendu progressivement à la presque totalité des entrées de capitaux, à l'exception des investissements directs et des crédits commerciaux. Ce durcissement progressif a été impulsé par la volonté des autorités monétaires de supprimer au fur et à mesure de leur apparition les mécanismes susceptibles de contourner le dépôt obligatoire auprès de la Banque centrale. En réaction à la forte réduction en 1998 des entrées de capitaux au Chili consécutive à la crise asiatique (les investissements directs étrangers au Chili ont été réduits de moitié), la Banque centrale a ramené le taux de l'*encaje* à 10 % en juin 1998, puis à 0 % en septembre de cette même année. Ainsi, le dispositif de contrôle a été désactivé en septembre 1998, sans être pour autant abandonné.

Le contrôle des entrées de capitaux mis en place par le Chili a été relativement efficace à court terme dans la mesure où les entrées de capitaux ont été limitées et où les taux d'intérêt nationaux ont pu être maintenus au-dessus du niveau international sans appréciation de la monnaie. Toutefois, à moyen terme, ces effets s'estompent (après deux trimestres ou un à deux ans, selon les études). Par

ailleurs, ces conclusions apparaissent fragiles, dans la mesure où l'instauration progressive des mesures de contrôle a incité les investisseurs à les contourner. Du fait des erreurs de classification des opérations entre les investissements directs (exemptés) et investissements de portefeuille ou entre mouvements de capitaux à long terme et à court terme, la réduction des placements étrangers à court terme est probablement surestimée. En outre, la réduction de la volatilité des changes peut être attribuée à d'autres causes telles que l'amélioration du contrôle prudentiel ou l'apparition d'un marché des changes parallèle. Ceci est conforme à l'idée de cohérence nécessaire entre politique macroéconomique, politique de développement et ouverture progressive de la balance des opérations financières.

Source : rapport de MEFI sur la taxation des opérations de change, la régulation des mouvements de capitaux et sur les conséquences de la concurrence fiscale entre Etats - Août 2000.

Pour sa part, le Conseil économique et social, dans l'avis de conjoncture présenté par M. D. Taddei, les 12 et 13 décembre 2000, a évoqué la perspective d'une taxe Tobin « modulable ». Dans les circonstances normales, son montant serait très réduit, voire symbolique ; dans les situations de crise spéculative, les autorités monétaires pourraient remonter ce taux, sans limitation de plafond.

Il appartient à l'ensemble des autorités européennes de s'en convaincre avant d'en convaincre leurs partenaires.

Le contrôle des changes : une solution temporaire

Une deuxième série de mesures concerne les sorties de capitaux. Il s'agit d'établir un contrôle des changes, c'est-à-dire de restreindre la liberté d'achat et de vente de la monnaie locale pour prévenir ou enrayer une fuite des capitaux qui pourrait faire chuter les cours de la monnaie. La Malaisie a mis en place ce type de dispositif.

Le 1er septembre 1998, les autorités malaises ont fixé unilatéralement le taux de change du ringgit vis à vis du dollar. Elles ont imposé un délai d'un mois pour rapatrier les ringgits en circulation à l'intérieur du pays. Toutes les opérations d'achat et de vente d'obligations libellées en ringgit ont été rapatriées et centralisées à la Bourse de Kuala Lumpur. Les étrangers achetant des actions et obligations en Malaisie ont été obligés de les conserver au moins un an avant de les revendre. La souscription de nouveaux crédits étrangers a été interdite et les paiements à l'étranger ont été plafonnés et soumis à autorisation. La convertibilité du ringgit a été limitée aux opérations purement commerciales. Ces mesures ont permis d'enrayer la chute du taux de change mais surtout elles ont permis de baisser les taux d'intérêt, ce qui a limité les faillites des banques et des entreprises et en conséquence les licenciements.

Toutefois, si de telles mesures sont efficaces sur le court terme, à plus longue échéance on observe que le contrôle des changes est contourné (création d'un double marché par exemple).

S'il apparaît donc peu souhaitable que la communauté internationale s'oriente vers des restrictions générales aux mouvements de capitaux, il semble en revanche nécessaire que l'ouverture des marchés émergents aux mouvements de capitaux soit maîtrisée. Il est notamment indispensable que ceux-ci disposent d'un tissu bancaire et financier solide que la libéralisation **interne** précède la libéralisation **externe** des mouvements internationaux de capitaux, faute de quoi se créent des déséquilibres du type de ceux observés en Asie du Sud Est.

Mettre en œuvre une libéralisation ordonnée

Sans une régulation politique forte, le progrès des PVD et même celui des pays développés pourrait être mis à mal par une libéralisation mal maîtrisée et qui, du fait de l'interaction mondiale, pourrait, en cas de crise, menacer l'ensemble en touchant plus gravement les plus vulnérables.

Plutôt que de s'attaquer aux symptômes de l'instabilité financière, il convient de chercher **à remédier au niveau des causes** : lacunes de la régulation prudentielle internationale, institutions financières comme les institutions à fort effet de levier - *Edge funds* -, territoires et juridictions non coopératifs etc…), insuffisante implication du secteur privé dans la prévention et la résolution des crises, absence de doctrine claire en matière de libéralisation financière et de régimes des changes.

Une telle approche implique une extension des compétences du FMI[1]. Celle-ci a été demandée par la France qui a proposé dès septembre 1997 d'étendre la juridiction du Fonds à une mission générale de surveillance des mouvements de capitaux.

Il s'agit par ailleurs de définir pour les pays émergents une stratégie globale leur permettant de bénéficier des avantages liés à l'ouverture financière sans pour autant subir des chocs conjoncturels qu'une libéralisation trop rapide et insuffisamment préparée peut entraîner. Ce concept de « *libéralisation financière ordonnée* » qui fait aujourd'hui largement consensus au sein de la communauté financière internationale signifie que le FMI doit encourager en priorité l'ouverture aux capitaux de long terme, plus stables et facteur d'accélération de la croissance économique et qu'il doit amener ces pays à mettre en place un système prudentiel moderne apte à mesurer la stabilité financière y compris en cas de choc externe[2].

Ce code de conduite du FMI s'appuie sur :

- un renforcement du rôle du FMI dont la fonction doit être multiple : conseiller et recommander lors des exercices de surveillance de ses membres, le degré d'ouverture adapté au pays en question et les moyens d'y parvenir, utiliser la conditionnalité comme moyen incitatif pour recommander une libéralisation ;
- une libéralisation ordonnée des transactions qui ouvrirait la possibilité pour les pays émergents d'introduire un système de dépôt à terme rémunérés « à la chilienne » pour réguler les entrées de capitaux.

C'est dans ce contexte que la France a formulé en septembre 1998 une série de douze propositions destinées à prévenir les crises et à éviter les ruptures de croissance comme celles qu'ont connues les pays du Sud Est asiatique.

---

[1] Les statuts du FMI lui donnent compétence en matière de paiements courants mais pas de mouvements de capitaux.

[2] Le présent rapport ne s'est pas rallié aux partisans de la spécialisation par pays si ce n'est du dépérissement du FMI tels que notamment l'économiste Allan Meltzer ou l'ex économiste en chef de la Banque Mondiale, Joseph Stiglitz. Le rétablissement stupéfiant des économies du Sud-Est asiatique donne tort aux détracteurs du FMI. Ce dernier a su mettre en place avec célérité des plans massifs et successifs de sauvetage, il a su faire preuve de pragmatisme. Sans l'institution, la crise aurait débouché sur un véritable krach. Il n'en reste pas moins que la réforme du FMI est nécessaire.

Encadré 24 : Face à l'instabilité financière internationale. Douze propositions pour une initiative européenne.

La France a proposé d'adopter deux séries de mesures :

- à court terme, l'Europe doit contribuer à stabiliser la situation économique et monétaire internationale pour soutenir la croissance mondiale ;

- l'Europe doit également activement contribuer à bâtir les fondations d'un Système monétaire et financier international, un nouveau « Bretton-Woods », plus légitime et plus efficace.

I - CONTRIBUTION EUROPÉENNE AU SOUTIEN DE LA CROISSANCE MONDIALE

1) Coordination étroite des politiques économiques en Europe, notamment dans le cadre de l'euro-11, afin de soutenir notre croissance.

2) Coordination étroite de l'Europe avec les Etats-Unis - politique économique **- et intervention politique avec le Japon -** réformes structurelles - pour préserver la croissance et la stabilité monétaire internationale.

3) Démarche européenne auprès des autorités américaines pour obtenir la ratification rapide des quotes-parts du FMI. Disponibilité de l'Europe à fournir en outre, dans le cadre multilatéral, des ressources financières exceptionnelles de façon à garantir la capacité d'action du FMI.

Cela signifie également que les pays européens doivent s'organiser rapidement pour définir la méthode qui nous permettra d'arrêter nos positions et de les exprimer sur la scène internationale. En ce qui concerne la définition des positions, sur tous les sujets relatifs à l'euro, elles doivent désormais être décidées dans le cadre de l'euro-11.

4) Elargissement de la zone de stabilité monétaire de l'euro :

- d'une part aux pays de l'Union (entrée dans le SME bis dès que les pays concernés l'estimeront possible) ;

- d'autre part, par un dialogue avec les pays candidats à l'adhésion pour lesquels l'euro pourra devenir une référence utile, en fonction de leurs progrès sur la voie de la convergence.

5) Encouragement, via le FMI et une aide européenne plus efficace (ciblage de TACIS), à la mise en œuvre vigoureuse des réformes identifiées en Russie.

Améliorer l'efficacité de l'aide européenne (TACIS), par un meilleur ciblage.

II - CONSTRUCTION D'UN NOUVEAU BRETTON-WOODS

1) Mise en place d'un véritable gouvernement politique du FMI, approuvant par vote les orientations stratégiques.

Le Comité Intérimaire actuel sera transformé à cette fin en Conseil, comme le prévoient les statuts du FMI, afin de devenir un organe de décision authentique, dont la fréquence de réunions devra être accrue.

Les ministres doivent également se saisir des débats portant sur les conséquences sociales des plans d'ajustement. La Banque Mondiale a en la matière un rôle essentiel à jouer.

2) Développement du dialogue entre pays industrialisés et pays émergents.

Le Conseil du FMI proposé ci-dessus, regroupant 24 ministres, fournira le cadre approprié puisque représentant l'ensemble des Etats organisés en circonscriptions.

3) Solidité et transparence du système financier international.

Il faut à ce titre :

- améliorer la surveillance prudentielle des Institutions financières, qu'elles soient ou non des banques, et sur l'ensemble des places financières ;

- accroître la collecte et la diffusion d'informations. Le FMI devrait travailler à l'adoption d'une Charte sur la fourniture d'informations par les Institutions privées ;

- faire respecter les règles internationales par les centres off-shore.

4) Ouverture des marchés de capitaux des pays émergents plus progressive et ordonnée.

Sans remettre en cause la liberté des mouvements de capitaux dans son principe, une meilleure progressivité s'impose pour tenir compte du niveau des infrastructures financières de chaque pays, et de la nature des afflux de capitaux.

En cas d'instabilité avérée, liée notamment à des mouvements de capitaux à court terme déstabilisateurs, un pays qui avait précédemment libéralisé ses mouvements de capitaux doit pouvoir avoir recours à une « clause de sauvegarde financière », en liaison avec le FMI.

5) Maintien d'un flux de capitaux publics.

Le Club de Paris doit travailler à adapter son action à la situation particulière de chaque pays émergent, et renforcer son rôle de coordination.

Les pays les plus riches doivent absolument maintenir un flux élevé d'aide publique au développement, pour limiter l'impact de la volatilité des capitaux privés sur les pays en développement.

6) Association du secteur privé à la résolution des crises, aux côtés du FMI et du Club de Paris, dans le cadre de solutions d'ensemble négociées.

Des mécanismes de concertation régionaux devraient être créés.

7) Rôle de l'Europe dans la coopération monétaire internationale.

Avec le passage à l'euro, la responsabilité européenne sur la scène internationale se trouve accrue. L'euro doit servir de point d'appui pour promouvoir la stabilité monétaire internationale, par la coordination des politiques macroéconomiques et de changes.

Source : La politique française d'aide au développement - Données d'orientation 1996-1998 ; Mémorandum de la France au CAD - 2000

∗ Des progrès mais une implication encore insuffisante des pays en développement

Si la promotion d'une « libéralisation ordonnée » des mouvements de capitaux n'a pas progressé à l'échelle internationale, en revanche quelques avancées ont été enregistrées en matière de :

- mise en place d'un gouvernement politique du FMI ;
- amélioration de la solidité et de la transparence du système financier international ;
- association du secteur privé au traitement des crises financières.

En effet, le Comité intérimaire du FMI[1] a été transformé en septembre 1999 en **« Comité monétaire et financier international »** (CMFI) au statut permanent. Néanmoins, en raison de l'opposition des Etats-Unis qui souhaitent conserver au G 7, éventuellement élargi aux principaux pays émergents du G 20, son rôle de directoire mondial et du fait également du manque d'appui des autres pays européens à la proposition française, le CMFI demeure consultatif.

Le Conseil d'administration est donc resté le principal organe de décision[2] auquel le Conseil des gouverneurs délègue la plus grande partie de ses pouvoirs. Or la représentativité du Conseil d'administration pose problème : la réorientation de l'aide du FMI vers les pays en développement à compter des années 70/80 ne s'est pas traduite dans la distribution des pouvoirs au sein de l'institution. Le pouvoir de décision reste lié à la contribution financière et assure de ce fait la prépondérance des pays développés, notamment des Etats-Unis.

Par ailleurs, la **transparence** des agents financiers publics, privés et multilatéraux a été renforcée. Les exemples de réalisations concrètes sont multiples : création de la Norme Spéciale de Diffusion de Données complétée en 1997 par la Norme générale qui offrent un cadre au développement de

[1] Créé en 1974, le Comité intérimaire composé des gouverneurs du FMI, se réunissait en principe deux fois par an pour émettre des avis sur les questions relatives à la gestion et à l'adaptation du système monétaire et financier international, notamment à la gestion des crises. Il examinait également les propositions d'amendements.

[2] Voir annexe n°8 « La composition détaillée du Conseil d'administration ».

l'information statistique dans l'ensemble des pays (une cinquantaine de pays produisent actuellement des statistiques selon ces normes) ; expérience pilote de publication des rapports de surveillance « article IV »[1] au FMI, élaboration et mise en œuvre des codes et normes financiers prioritaires (principes de Bâle), création du **Forum de stabilité financière**[2] en février 1999 qui a vu ses recommandations à l'égard des centres *« off shore »* et des *« edge funds »* notamment, soutenues par le G 7 d'avril 2000.

Enfin le principe **d'implication du secteur privé dans les crises** a été acté et défini au printemps 2000 par le G 7 et le CMFI[3]. La stratégie adoptée aura l'avantage, une fois appliquée sans exception, de responsabiliser les investisseurs privés en amont et donc d'optimiser les décisions d'investissement.

Malgré ces mesures, les progrès restent limités. Les crises des années 1997/1998 ont notamment mis en évidence la nécessité d'une implication plus importante des pays en développement. C'est dans cet esprit que s'est constitué en décembre 1999, un nouveau forum de dialogue, le G 20 qui associe au groupe du G 7 de nouveaux acteurs de la scène économique mondiale (Russie, Argentine, Australie, Brésil, Chine, Inde, Indonésie, Mexique, Arabie saoudite, Afrique du Sud, Corée du Sud et Turquie). Ce groupe offre ainsi une couverture plus complète des flux de capitaux de sorte qu'il constitue un lien privilégié pour surveiller ces flux et renforcer les régimes de régulation des nouvelles puissances.

Sa création ne permettra pas pour autant d'établir les bases d'une véritable gouvernance mondiale, seule à même de pouvoir gérer les problèmes que génère une économie globalisée.

Il serait donc nécessaire de réviser les quotas pour refléter la montée en puissance des pays non OCDE et de créer un vrai conseil politique, sorte d'exécutif qui aurait le pouvoir de remplir le mandat du FMI.

L'Europe et la France peuvent apporter une contribution à ce débat, d'autant plus fondée qu'elles bénéficient de l'expérience de l'intégration

---

[1] L'article IV des statuts du FMI a posé le principe de la *« ferme surveillance »* par le Fonds des politiques de change des Etats membres, laissant au FMI le soin de définir et d'adopter les *« principes spécifiques »* qui doivent guider les Etats dans la conduite de ces politiques. Pour lui permettre d'assumer cette mission l'article précise que *« chaque Etat membre fournit au Fonds les informations nécessaires à cette surveillance et, à la demande du Fonds, à des consultations avec ce dernier sur ces politiques ».*

[2] Le Forum de stabilité financière a été créé en février 1999 par le G 7 à la suite du rapport Tietmeyer. L'objectif était de mieux identifier et traiter les vulnérabilités financières internationales les plus importantes, à la suite des différentes crises, des répercussions du défaut russe et de l'affaire LTCM en 1998. Pour ce faire, le Forum devrait constituer une enceinte légère composée d'experts de haut niveau capables d'identifier les lacunes de la régulation financière internationale et de renforcer la coordination entre organisations internationales, en favorisant le recoupement de la surveillance macroéconomique, à la charge des Institutions financières internationales et micro financière, à la charge des régulateurs.

[3] Désormais pour toutes ses interventions financières et au vu de la situation de la balance des paiements et des échéances de remboursement à moyen terme du pays concerné, le FMI doit préciser les hypothèses retenues en matière de financements privés. Ainsi pour chaque programme de soutien, le FMI doit déterminer un équilibre entre la contribution des institutions financières internationales, des créanciers publics bilatéraux (notamment euro du club de Paris) et des créanciers privés.

européenne qui a permis de créer des institutions stables et fortes qui assurent la stabilité économique et financière.

♦ *Donner leur chance aux pays en développement dans la mondialisation des échanges*

Que la mondialisation ne profite pas également à tous les pays est un fait d'évidence. Les pays en voie de développement sont souvent les moins à même d'en tirer parti et restent en position de faiblesse dans les échanges internationaux. Les principaux marchés sont dominés par les pays riches, y compris en ce qui concerne les productions agricoles dont le Nord assure le tiers des exportations mondiales. Les pays en voie de développement subissent tous les aléas de cette asymétrie : fluctuation des cours des matières premières, refus des pays développés d'inclure les produits dits « *sensibles* » dans le système de préférences généralisées (SPG), protectionnisme du Nord dans le domaine agricole mais aussi dans des secteurs où les nouveaux pays industrialisés (NPI) développent des industries compétitives (accord multifibres, quotas à l'importation d'automobiles ou de matériels HI-FI, section 301 du Trade Act aux Etats-Unis, etc.). Même les Conventions de Lomé entre l'Union européenne et les pays ACP, considérées comme un accord de coopération modèle, n'ont pas permis d'enrayer la marginalisation de ces derniers dans les échanges internationaux, y compris avec l'Union européenne, leur part sur le marché européen étant passée de 6,1 % en 1976 à 3 % en 1998.

Aussi bien, si les pays en voie de développement ont fortement accru leur part dans les exportations mondiales de marchandises (20 % en 1985, 50 % en 2000), cette progression s'est concentrée sur quelques pays émergents, Chine comprise, cependant que le déclin de nombreux pays en voie de développement s'est poursuivi sur ce plan : la part de marché mondial détenue par l'Afrique sub-saharienne s'est réduite de 4 % au début des années quatre-vingts à 1,5 % aujourd'hui, celle de l'ensemble des 48 PMA ne dépassant pas 0,5 %. Parallèlement, au fil des trente dernières années, l'écart de revenu entre les 20 % d'êtres humains habitant les pays les plus riches et les 20 % vivant dans les plus pauvres a plus que doublé, il est aujourd'hui de 74 à 1 ; l'écart s'est donc creusé à mesure que la mondialisation avançait. Il n'est donc pas surprenant que la Conférence de l'OMC qui s'est tenue à Seattle du 30 novembre au 3 décembre 1999 ait cristallisé les revendications des pays en voie de développement quant à la reconnaissance de leur place dans le commerce mondial et que, tout comme la réunion consacrée à la réforme des conventions de Lomé, elle ait été sous-tendue par les interrogations portant sur les politiques commerciales appropriées aux pays en voie de développement dans leur ensemble et en particulier aux plus pauvres d'entre eux (débat sur le traitement spécial et différencié, sur les bilans à tirer de la mise en œuvre des engagements précédents…).

Toutefois, si les pays en voie de développement ont contribué à l'échec de la Conférence de Seattle en refusant de se plier à des méthodes de négociation dont ils se sentent exclus, et qui auraient conduit à imposer sans bilan préalable une extension des accords de Marrakech, la mondialisation n'en est pas moins une réalité incontournable, comportant des risques mais créant une dynamique du développement dont les pays en voie de développement ont parfaitement conscience. Loin de plaider pour le « développement autocentré » dont ils se

prévalaient au lendemain des indépendances, ils demandent aujourd'hui, comme ils l'ont précisé à la 10ème session de la CNUCED qui s'est tenue du 12 au 19 février 2000, l'accès à l'OMC pour tous, une ouverture plus large du marché mondial, un traitement spécial et différencié pour ce qui les concerne. Au demeurant, l'échec de la Conférence n'a ralenti ni le rythme de croissance du commerce mondial, ni les procédures d'adhésion : Oman est devenu, le 9 novembre 2000, le 139ème membre de l'OMC, l'adhésion de la Chine est en très bonne voie.

Dans un avis sur « *Les enjeux des négociations commerciales multilatérales du Millénaire* » adopté le 24 novembre 1999 sur le rapport de M. Jean-Claude Pasty, au nom de la section des Relations extérieures, le Conseil économique et social avait fait connaître ses préconisations quant à la nécessité et aux moyens de mieux intégrer les pays en voie de développement dans le système commercial multilatéral. Alors qu'un nouveau cycle de négociations devrait être entamé dans le courant de l'année 2001, il n'est pas inutile d'insister à nouveau sur la manière dont il conviendra d'aborder et de traiter le sujet au cours des prochains débats :

- l'OMC doit devenir réellement universelle, c'est-à-dire **intégrer la Chine, la Russie et l'ensemble des pays en voie de développement** car seule cette universalité assurera la légitimité de l'organisation. Favoriser l'adhésion de ceux qui n'en sont pas encore membres doit être un élément important des efforts de la communauté internationale pour intégrer ces pays dans l'économie mondiale en leur donnant les moyens de mieux concevoir leurs stratégies de développement et de défendre leurs intérêts dans le cadre des négociations multilatérales ;
- les négociations sur l'adhésion et, par la suite, le statut de membre de l'OMC imposent un renforcement considérable de l'infrastructure institutionnelle nationale des pays candidats dont beaucoup ont constaté, à cet égard, l'insuffisance de leurs ressources humaines et financières. Compte tenu de la disproportion entre les obligations liées à la procédure d'adhésion puis au statut de membre (notifications périodiques d'informations précises au secrétariat de l'OMC, adoption de législations et de réglementations nouvelles, suivi des procédures de révision des accords), **un effort d'envergure doit être fait pour dispenser les formations nécessaires, améliorer les dispositifs internes, faciliter le rassemblement, la coordination et la gestion de l'information**. De plus, le processus d'adhésion pourrait être révisé afin de réduire les obligations qu'il impose aux PMA, sans compromettre pour autant la transparence et l'intégrité des règles et disciplines de l'OMC. Celle-ci ayant comme mission exclusive de préparer les textes de négociation, l'assistance technique pourrait être confiée à la CNUCED, mais il est clair que, par sa longue tradition d'aide aux pays ACP qui sont très majoritairement des PMA, la France est tenue, dans ce domaine, à une responsabilité particulière.

- en ce qui concerne les possibilités d'intégration au commerce international, les pays en voie de développement forment un ensemble hétérogène incluant des catégories très différentes selon que l'on évoque les nouveaux pays industrialisés, les pays émergents souvent en évolution rapide ou les pays les moins avancés. Il est nécessaire que les règles fixées par l'OMC en matière d'échanges commerciaux tiennent compte de cette diversité et ce sont évidemment les PMA qui doivent bénéficier du « *traitement spécial et différencié* » prévu à la partie IV du GATT (mesures douanières préférentielles, dérogations, délais d'application). A cet égard, les accords régionaux de partenariat entre l'Union européenne et les pays ACP qui ont succédé en février 2000 aux conventions de Lomé pourraient servir de cadre modèle à l'organisation d'une protection temporaire des moins favorisés qui leur permette d'effectuer leur mise à niveau avant d'être soumis à la règle de la réciprocité. Dans le même esprit, les Etats membres de la Quadrilatérale (Etats-Unis, Union européenne, Japon, Canada) ont proposé, le 31 mars 2000, **d'éliminer toutes les restrictions à l'accès au marché des pays développés pour l'essentiel des produits en provenance des PMA**.

Cependant les pays en voie de développement pris dans leur ensemble critiquent le « *protectionnisme agricole* » des Etats-Unis et surtout de l'Union européenne, la lenteur des démantèlements de l'accord multifibres, tout en revendiquant pour eux-mêmes les protections les plus élevées possibles. Si, dans le domaine industriel, et compte tenu du faible niveau des tarifs douaniers dont s'entourent les pays développés (3 % en moyenne pour l'Union européenne, 1,5 % pour les Etats-Unis), des progrès doivent pouvoir être obtenus assez rapidement, des accords équilibrés seront plus ardus à trouver dans le secteur des échanges agricoles en raison d'une part de la concurrence à laquelle se livrent les grands pays producteurs sur le marché mondial et de la « *guerre des subventions* » à l'exportation qui s'ensuit, d'autre part du temps qui sera nécessaire aux pays en voie de développement pour rattraper leur retard dans les domaines de la sécurité sanitaire et alimentaire par rapport aux normes fixées par l'OMS et la FAO.

- enfin, il serait souhaitable **que les pays en voie de développement aux structures et aux intérêts similaires se regroupent en ensembles régionaux** afin, d'une part, de disposer d'une représentation commune au Secrétariat de l'OMC, d'autre part, de conjuguer leurs stratégies et leurs moyens pour accroître leur influence au sein des enceintes internationales. A cet égard, l'exemple de l'UEMOA, par ses objectifs affichés et les premiers enseignements qui peuvent en être tirés, s'inscrit pleinement dans cette perspective. Brièvement rappelés, ces objectifs sont les suivants : renforcement de la compétitivité économique et financière de cet ensemble de huit pays en développement : convergence des politiques macro-économiques, création d'un marché commun, coordination des politiques sectorielles nationales, voire mise en œuvre de politiques communes, harmonisation et assainissement de l'environnement légal et réglementaire.

> Même si les résultats obtenus demandent à être confirmés et amplifiés, l'UEMOA a enregistré un certain nombre d'acquis parmi lesquels l'établissement d'un tarif extérieur commun et la réduction progressive des droits de douane, la mise en œuvre d'une réforme fiscale, la définition d'un code communautaire des investissements…
>
> Par ailleurs, il convient d'encourager la démarche de rapprochement entamée entre l'UEMOA et la communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest pour une vision élargie fondée sur une meilleure articulation de leurs programmes et de leurs actions économiques.
>
> En tout état de cause, le Conseil économique et social ne peut que souligner l'intérêt qui s'attacherait à ce que des regroupements entre pays en développement se constituent chaque fois que l'environnement politique et le souci d'efficacité les rendent possibles. Même si elle concerne davantage des pays dits émergents que des pays en développement, la stratégie de régionalisation menée par le Brésil, l'Argentine, le Paraguay et l'Uruguay dans le cadre du Mercosur mérite également d'être relevée et quels que soient les problèmes, elle peut être considérée comme un modèle de référence.
>
> La voie reste cependant difficile comme peut en témoigner aussi la fragilité politique persistante de certaines constructions de l'intégration en Amérique Latine, à l'instar de la communauté Andine qui a succédé au Pacte Andin en 1966 et qui regroupe la Bolivie, la Colombie, l'Equateur, le Pérou et le Venezuela, ou du Système d'Intégration économique centre-américain (SIECA).

Des observations qui précèdent, quelques conclusions peuvent être dégagées. Dès 1964, les pays du Tiers monde revendiquaient, à la première Conférence de la CNUCED, une place accrue dans les échanges internationaux, affirmant que ces derniers étaient pour eux plus importants que l'aide au développement. Leur slogan de l'époque « *Trade but not ai*d » signifiait non à la charité, oui à des rapports Nord-Sud repensés dans le sens d'une plus grande équité, c'est-à-dire par l'établissement de relations commerciales qui prennent en compte la fragilité des jeunes nations. A l'expérience des vingt dernières années, il apparaît que, pris au mot, le slogan peut conduire non à la disparition mais, dans certains cas, à l'aggravation des inégalités. En fait, le développement du commerce mondial ne pourra justifier tous les espoirs placés en lui que lorsque tous les pays seront également en mesure d'en profiter. Pour qu'il en soit ainsi, **l'aide au développement et l'ouverture générale aux échanges mondiaux doivent être considérées comme complémentaires et non comme les termes d'une alternative aléatoire**.

Plus que jamais, pour pouvoir accéder à ces échanges, les pays en voie de développement devront bénéficier d'une aide puissante, portant sur tous les aspects de leur développement interne : santé, éducation, état de droit, environnement, progrès social, éthique commerciale, et dans le même temps, au niveau des institutions internationales (OMC, FMI, Banque Mondiale, OIT), de « *filets de protection* » adaptés qui devraient aller en diminuant jusqu'à devenir inutiles.

2. Comparaisons avec les politiques suivies par d'autres Etats

2.1. Données quantitatives générales

La France occupe une place plus qu'honorable dans le concert des pays donateurs : elle est, en volume financier, la 3ème contributrice à l'aide publique au développement des pays de l'OCDE, derrière le Japon et les Etats-Unis, et se classe 5ème en « *générosité* » si l'on rapporte son aide à son PNB, derrière le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède.

D'une façon générale, rares sont les pays qui consacrent à l'aide au développement des sommes atteignant, voire dépassant, le seuil minimal de 0,7 % de leur PNB, objectif sur lequel s'était engagée la communauté internationale. La moyenne des donateurs OCDE s'établit actuellement aux environs de 0,22 – 0,23 % du PNB.

Au-delà des chiffres, l'analyse des politiques menées par quelques uns des grands pays donateurs montre que, comme en France, leur politique d'aide au développement se trouve à la croisée des chemins, cherchant de nouvelles orientations, de nouveaux modes de fonctionnement, de nouvelles institutions… Souci d'une meilleure efficacité, exigence d'une plus grande transparence, concentration sur des objectifs précis, souvent dans le cadre d'une volonté de cohérence, voire d'alignement, avec ce qui se fait au niveau multilatéral… sont presque partout au programme.

a) Japon

- Caractéristiques générales (chiffres 1998)

Première aide de l'OCDE en volume : 10 683 millions de dollars, 12ème rang en pourcentage du PNB : 0,28 %

Une aide très orientée vers l'Asie orientale (48,6 %). Seuls 14,3 % de l'aide japonaise vont aux PMA et 46,8 % aux pays à faible revenu (moins de 765 dollars de revenu par habitant). 70 % de l'aide japonaise est bilatérale. Les aides japonaises ne sont, en principe, pas officiellement liées à l'achat de produits ou services japonais. Il semble cependant que la Japan International Cooperation Bank (voir organisation institutionnelle) ait récemment relié des aides auparavant déliées.

- Orientations politiques

Même non officiellement liée, l'aide japonaise est très largement vue comme un moyen de relance ou de promotion des économies des pays aidés, dont le Japon entend profiter d'une manière ou d'une autre. Les cinq milliards de dollars de prêts à taux spéciaux qu'il a octroyés aux économies asiatiques victimes de la crise en sont la parfaite illustration, même s'il existe aussi une aide japonaise purement « *gratuite* », à témoin le programme d'assistance aux victimes de la paupérisation, doté de quatre milliards de yens, que le Japon a mis sur pied dans le cadre de cette même crise. Le niveau de l'aide est plutôt sur une pente baissière, s'équilibrant chaque année à la croisée de deux exigences contradictoires : la conception de l'aide comme tremplin économique, d'une part, la rigueur budgétaire, d'autre part.

Pour le Japon, la croissance économique reste majoritairement le moteur essentiel du développement : le soutien aux infrastructures économiques est privilégié (transports, industrie…). Celui-ci a absorbé 42,8 % de l'aide japonaise en 1998 et constitue l'axe prioritaire de 12 des 24 programmes pays qui structurent géographiquement l'aide nippone. L'élimination de la pauvreté et les autres objectifs de satisfaction des besoins de base, liés au développement humain, tels que l'envisagent par exemple les préconisations du CAD de l'OCDE, ont bien été inscrits dans le programme japonais, mais, à part quelques dotations en augmentation spectaculaire – la santé infantile notamment – ils se voient allouer des sommes encore modestes (exemple : 0,2 % de l'aide pour l'éducation de base en 1998). Longtemps lacunaire en la matière, l'aide nippone commence également à s'appuyer sur des partenariats locaux (ONG, Universités, Autorités locales…) pour renforcer les stratégies d'appropriation du développement. La *Japan International Cooperation Agency*, agence en charge des aspects opérationnels et techniques de l'aide, a notamment lancé un programme pour le développement social qui se veut exemplaire à ce sujet.

Indiquons enfin que le Japon affirme régulièrement sa volonté de respecter et promouvoir les orientations du CAD de l'OCDE et notamment celles du programme « *shaping the 21 rst century* », centrées sur la lutte contre la pauvreté, mais l'aide japonaise reste cependant très axée sur la croissance économique au sens classique du terme.

- Organisation institutionnelle

Une restructuration institutionnelle a eu lieu récemment, traduite essentiellement par la fusion de l'Agence japonaise de coopération économique, en charge de la gestion des aides publiques, avec la Banque du commerce extérieur (banque Exim). Le nouvel organisme ainsi créé fin 1999 s'appelle la *Japan International Cooperation Bank*. Beaucoup d'observateurs craignent que cette réforme n'entraîne le renforcement d'une certaine commercialisation de l'aide.

En revanche, le dialogue Gouvernement/ONG progresse. Il existe notamment un programme d'évaluation et d'information mutuelles dans le secteur de l'aide aux besoins humains de base.

b) Allemagne

- Caractéristiques générales (chiffres 1998)

4ème aide OCDE en volume : 5 589 millions de dollars, mais 16ème rang en pourcentage PNB : 0,26 %. Ce chiffre constitue le plus bas niveau historique de l'aide allemande. 22,7 % de l'aide passent en contribution à l'Union européenne et 15,2 % par les institutions multilatérales. 62,1 % de l'aide est bilatérale, et 40 % de l'aide bilatérale allemande sont liés. 20,4 % de l'aide vont aux PMA et 53,1 % aux pays à faible revenu.

- Orientations politiques

La coalition des socio-démocrates et des verts au Pouvoir a exprimé sa volonté de réformer et relancer la politique allemande d'aide au développement. Il s'agit en particulier de recentrer cette politique sur des axes forts : droits de l'homme, égalité des sexes, environnement, prévention des conflits, cohérence,

coopération avec la société civile, le tout dans le cadre d'une stratégie de politiques structurelles, articulées sur des enjeux globaux, et s'appuyant sur le concept de développement durable.

A court terme et plus concrètement, le gouvernement s'est engagé à renverser la tendance à la baisse de l'aide publique. L'objectif n'est cependant pas chiffré : est affirmée la volonté de se rapprocher des 0,7 % du PNB mais l'exercice 1999 n'a guère marqué de progrès : la hausse fut modeste, à cause de la rigueur budgétaire imposée à tous les services administratifs allemands (certains considèrent même qu'il y a eu une baisse en termes réels). Les perspectives du moyen terme ne sont pas plus encourageantes, puisqu'en 2000, les coupes imposées au nom de la rigueur budgétaire au budget du Ministère de la coopération (BMZ) ont été proportionnellement plus fortes que dans les autres Ministères : le BMZ a vu ses crédits baisser de 8,7 % alors que la baisse globale du budget fédéral avait été arrêtées à – 1,5 %.

Sur le fond, les changements d'orientation annoncés ont encore peut d'effets, les dépenses consacrées aux besoins de base et à la réduction de la pauvreté n'ayant absorbé que 12,7 % de l'aide publique allemande en 1999. Certaines ONG craignent même que les programmes relatifs à la lutte contre la pauvreté ne se « *dissolvent* » dans la stratégie globale préconisée par le Gouvernement allemand. En revanche, les questions relatives à l'égalité des sexes sont désormais haut placées dans l'échelle des priorités allemandes.

La cohérence de l'aide allemande avec les autres politiques fédérales a également donné lieu à des initiatives intéressantes : les mécanismes des crédits d'aide à l'exportation devraient être réformés pour prendre en compte les critères sociaux et de développement. Le BMZ participe par ailleurs désormais au Conseil Fédéral de la sécurité, instance chargée de valider les exportations d'armes. Son point de vue semble cependant assez souvent battu en brèche dans cette instance.

Le Gouvernement fédéral s'est enfin engagé à augmenter ses annulations de dettes, mais son effort n'est pas jugé suffisant ni adapté par la plupart des ONG qui plaident pour un système international d'insolvabilité.

- Organisation institutionnelle

Le rôle et la position du BMZ (qui gère les 2/3 de l'aide publique) ont été renforcés dans la hiérarchie gouvernementale, comme en témoigne son accès au Conseil Fédéral de sécurité. Des volets importants de l'aide restent cependant sous la tutelle du Ministère des Affaires étrangères (exemples : les aides à la démocratisation, la coopération avec l'UNICEF…). Il existe des propositions pour une fusion institutionnelle des deux Ministères, mais beaucoup d'ONG n'en veulent pas. Une rationalisation est pourtant indispensable car les deux Ministères se comportent souvent en concurrents. Il conviendrait de remettre à plat leurs compétences, avec une division claire de leurs tâches, afin de favoriser une mise en œuvre correcte de la nouvelle politique décidée.

c) Etats-Unis

- Données globales (chiffres 1998)

L'aide américaine est la 2ème aide OCDE en volume : 6 860 millions de dollars (6 975 en 1999 et 7 056 en 2000), mais occupe le dernier rang en terme de « générosité » avec 0,1 % du PNB. 19,2 % de cette aide vont aux PMA et 43,2 % aux pays à faible revenu. 71,8 % de l'aide est bilatérale, et 71,6 % de l'aide bilatérale est liée.

- Orientations politiques

L'aide américaine est en transition : en chute régulière ces dernières années, elle s'est stabilisée sur la période 1998-2000, et pourrait se redresser sous l'effet de la croissance, qui crée des surplus, et de la volonté américaine, plus forte que jamais, de jouer le premier rôle sur la scène internationale. Mais elle est soumise au principe réaffirmé par le Président Clinton : « Trade not aid », tendant à substituer à l'aide au développement des mesures visant à encourager les échanges commerciaux.

L'aide américaine est parfois orientée sur le spectaculaire, le médiatique (vaccination des enfants, sida, santé des femmes avec enfants…) au détriment d'actions de fond durables. L'explication est simple : c'est le Congrès, très sensible à l'opinion publique, qui vote le budget, alors que les responsables de USAID- agence américaine d'aide à la coopération, souhaiteraient privilégier des actions de fond. Pour autant, USAID, très influente au niveau des institutions internationales (elle s'est fortement impliquée dans la définition des axes stratégiques du CAD, par exemple), a su imposer l'aide à l'éducation comme l'une des ses priorités, en particulier pour tout ce qui concerne le développement des capacités personnelles humaines, qui est l'un des sept axes prioritaires de l'agence. 85 % des ressources de cet axe vont d'ailleurs à l'éducation de base, et beaucoup est fait, à l'intérieur de l'éducation de base, pour la promotion de l'éducation des filles.

- Organisations institutionnelles

Plusieurs réformes d'ordre organisationnel semblent nécessaires : il s'agit tout d'abord de clarifier les relations entre le Département d'Etat et USAID, dont les compétences se chevauchent parfois : par exemple, les programmes en faveur des réfugiés relèvent du 1er, tandis que ceux visant à remédier aux désastres humanitaires relèvent de la seconde. Une autre difficulté réside dans le rôle international croissant de l'ensemble des agences américaines qui, elles aussi, interviennent dans l'aide au développement, et ont pour ce faire multiplié l'installation de bureaux à l'étranger. Cela fragmente l'aide, en brouille la transparence, la compréhensibilité et la cohérence. A noter que, dans le même temps, USAID s'oriente vers une certaine concentration géographique et à fermé 30 bureaux ces dernières années.

L'autre gros dossier organisationnel est celui de la planification de l'aide, rendue difficile par l'absence de contrôle de ses ressources par USAID : USAID a la tâche de réaliser la planification stratégique de l'aide, mais c'est le Congrès qui, on l'a vu, oriente le sens et le volume des aides : de nombreuses contradictions naissent de cette situation. Un dernier problème, soulevé par les

ONG, est celui des lourdeurs bureaucratiques de USAID dans la gestion et l'exécution, lourdeurs qui font que, dans bien des cas, les contrôles passent à côté de leur objet : savoir si l'aide est utile ou pas au développement. Une réforme est à l'étude sur ce point.

d) Royaume-Uni

- Données générales (1998)

L'aide britannique est la 5ème aide des pays OCDE en volume : 3 835 millions de dollars, mais n'occupe que le 14ème rang, en termes de rapport au PNB : 0,27 %. Il s'agit d'une aide à 57,6 % bilatérale, alors que 20,9 % vont à l'Union européenne et 21,4 % aux institutions multilatérales. 13,9 % de cette aide bilatérale est liée. 38,1 % vont aux PMA et 74,4 % aux pays à faible revenu.

- Orientations politiques

La politique britannique d'aide au développement a été réorientée par un Livre Blanc de 1997 qui visait à :

- recentrer l'aide sur la lutte contre la pauvreté ;
- l'appuyer sur des partenariats avec les pays aidés et le secteur privé ;
- renforcer le soutien du public ;
- assurer une plus grande cohérence avec les autres politiques.

Dans la foulée de ce Livre Blanc, le gouvernement s'est engagé à faire progressivement passer l'aide britannique de 0,27 à 0,3 % du PNB.

Le recentrage affiché sur la lutte contre la pauvreté s'est effectivement concrétisé par de gros efforts, se traduisant par le soutien à des programmes sectoriels (santé, éducation, ressources naturelles) du DFIF (agence britannique de coopération au développement), souvent en coordination avec d'autres acteurs, où il est veillé à ce que la dimension pauvreté soit intégrée. Il en va de même pour tout ce qui concerne l'égalité des sexes.

Le Royaume-Uni est également très actif sur le front de l'annulation de la dette. Il a pris l'initiative de demander à la Communauté Internationale d'augmenter de 50 milliards de dollars les annulations de dette, et de vendre pour 1 milliard d'or du FMI afin de contribuer à l'effort de financement de l'annulation de la dette.

Au total, le Livre Blanc semble bel et bien avoir apporté des améliorations sensibles à la politique britannique d'aide à la coopération, sans toutefois lui assurer une parfaite crédibilité : la cohérence est sans doute son maillon faible, car toute l'action du Gouvernement s'inscrit dans une priorité générale : répandre partout les bénéfices de la globalisation économique. Dans ce cadre, la politique de coopération n'est souvent au mieux qu'un pansement. Les ONG pensent même que l'idéologie de la DFID est elle-même trop imprégnée de certaines théories libérales qui font des bienfaits de la globalisation l'essentiel de la lutte contre la pauvreté. Il en est ainsi des positions relatives à l'OMC. De même, la DFID n'est pas critique des Plans d'ajustement structurel, se contentant de demander « *qu'ils prennent en compte l'impact sur les pauvres* » et « *protègent les groupes sociaux les plus vulnérables* ». Autre exemple, le Royaume-Uni soutient une réforme générale des IFI au service de la globalisation.

Simultanément, le Gouvernement britannique lutte au niveau de l'OCDE contre les aides liées et souhaite un accord international à ce sujet.

- Organisation institutionnelle

Il convient tout d'abord de souligner que les mécanismes de consultation de la société civile ont été renforcés, tant vis-à-vis des ONG du Nord que de celles du Sud. Le « *Development Policy Forum* », créé en 1998, permet ainsi la rencontre régulière des Autorités et des ONG.

Une autre caractéristique organisationnelle est la forte interministérialité de la politique de coopération au développement. De grandes réunions ont lieu 2 fois par an, sous la houlette de la DFID, et nombreuses sont les initiatives conjointes : sur la dette avec le Trésor, sur le commerce et les investissements avec le Ministère du Commerce et de l'Industrie, sur les clauses sociales avec le Ministère du Travail... etc. La DFID est très active également au plan multilatéral, pour influencer les IFI, l'OCDE et les agences Onusiennes.

e) Italie

- Données générales

L'Italie représente la 7ème aide en volume : 2 356 millions de dollars et la 20ème des pays de l'OCDE en pourcentage du PNB (0,2 %). C'est une aide bilatérale à 35,9 %, concentrée géographiquement : Balkans, Bassin méditerranéen, Corne de l'Afrique, Moyen-Orient, Afrique Subsaharienne. 33 % de cette aide vont aux PMA, et 60,2 % aux pays à faibles revenus. L'aide bilatérale est liée à 54,4 %. 48,5 % de l'aide italienne passent par l'Union européenne et 15,6 % par les institutions multilatérales.

- Orientations politiques

L'aide italienne est en déclin depuis 1989, où elle atteignit le pic historique de 0,42 % du PNB. Les prévisions 1999/2001 ne sont pas encourageantes : on parle de 0,15 % du PNB. En tout état de cause, l'objectif ONU de 0,7 % a été abandonné et la volonté du gouvernement de se rapprocher de la moyenne des donateurs OCDE (0,22-0,23 %) n'est assortie d'aucune date butoir.

Sur le fond, l'aide alimentaire (110 millions de dollars en 1998) est substantielle, et fait d'ailleurs l'objet d'une ligne spécifique dans le budget national. La lutte contre la pauvreté, les problèmes d'égalité des sexes (avec une première guideline définie en 1998, précisant que cette dimension doit faire partie de tout programme et promue dans les champs politique, économique et culturel), le soutien aux micro-entreprises et au secteur privé sont également au centre des préoccupations, de même que la gestion des situations de post-crise, dont l'Italie s'est en quelque sorte fait une spécialité, et dans l'annulation de la dette. D'une façon plus générale, l'aide italienne est largement conçue comme une aide au pré-développement : la cohésion sociale, la création et la consolidation d'institutions, le développement local y occupent des places de choix. C'est pourquoi l'Italie, ces dernières années, s'est beaucoup investie dans les programmes en faveur des micro et petites entreprises, le plus souvent en partenariat avec les agences multilatérales Onusiennes et la Banque Mondiale.

Suspendu un moment, le financement des ONG est à nouveau possible depuis 1996-1997, d'ailleurs sur la base de procédures simplifiées. Au-delà des

seules ONG, l'Italie cherche à s'appuyer sur l'ensemble du secteur privé (entreprises, banques…) pour faire face à un manque de ressources et à la paralysie des institutions. Ce faisant, politique de coopération et volonté d'expansion commerciale des PME italiennes ont tendance à se confondre : il existe nombre de chaînages entre les crédits à l'exportation et des tâches d'aide au développement dans le chef du récipiendaire. La méthode n'est pas toujours adaptée : elle crée un mélange pas toujours maîtrisé des genres et des instruments au service d'objectifs potentiellement distincts.

- Organisation institutionnelle

L'aide italienne souffre de plusieurs carences, dénoncées notamment par les ONG : la première est l'absence d'un lien intermédiaire entre les guidelines générales définies par le Ministère des Affaires étrangères et les gestionnaires de projets : il n'existe pas de guidelines opérationnels, dont ces derniers pourraient s'inspirer. De même, il manque une approche méthodologique solide, concrétisée par exemple par une stratégie de programmes par pays (un seul programme de ce type existait en 1999 pour l'Albanie, un autre est sorti en 2000 pour l'Ethiopie). Il en résulte que les projets italiens sont souvent caractérisés par une faiblesse au niveau des partenariats, une absence de dialogue structuré avec la société civile, et un manque d'appropriation des programmes par les bénéficiaires. L'inadaptation des structures est sans doute l'une des causes principales de ces carences : les institutions italiennes d'aide au développement manquent notamment d'un personnel qualifié formé aux problèmes de lutte contre la pauvreté. Une réforme structurelle de l'aide italienne a été initiée sur la période 1995/1998, faisant passer la gestion de l'aide du Ministère des Affaires étrangères à une Agence spécialisée, professionnalisée : la MFA. De même, un système d'évaluation externe a été lancé en 1998, à titre expérimental.

f) Danemark

- Données générales (1998)

L'aide danoise est la 8ème en volume parmi les pays de l'OCDE : 1 704 millions de dollars, mais la première en pourcentage du PNB, avec 0,99 %. 48 % de cette aide vont aux PMA et 78,9 % aux pays à faible revenu. Il s'agit d'une aide bilatérale à 61,7 %. 37,8 % de l'aide bilatérale danoise sont liés. 5,4 % de l'aide danoise passent par l'Union européenne et 32,9 % par les institutions multilatérales.

- Orientations politiques

Le Danemark a fait sien le principe de consacrer autour de 1 % de son PNB à l'aide au développement, et tient à cet engagement. Son aide est distribuée principalement via un fonds, appelé « *Environment, Peace and Stability Facility* » - EPSF – né après Rio (0,5 % du PNB à lui seul).

L'objectif principal affiché de l'aide danoise est la lutte contre la pauvreté, mais, en pratique, une grande partie de l'aide n'est pas spécifique à cet objectif, et va plus généralement à la croissance économique, même si l'idée qui sous-tend cette stratégie – que la croissance dans un pays pauvre va forcément profiter aux pauvres – est largement contestée par les ONG danoises, qui reprochent à Danida, l'une des deux agences danoises de coopération au développement, de ne pas faire preuve de suffisamment de sélectivité à ce sujet dans les

programmes sectoriels qu'elle finance. Un autre reproche fait à Danida est, sauf exception, de ne pas chercher suffisamment d'interlocuteurs autres que les gouvernements des pays aidés, ce qui nuit à l'appropriation des projets par les populations. Enfin, la politique danoise manquerait de cohérence : sa générosité n'empêche pas que dans les négociations commerciales, les questions d'investissements… etc. les priorités nationales prennent généralement le dessus.

Sur le plan international, le Danemark s'est lancé dans une politique de multilatéralisme actif, visant à accroître ses financements pour mieux faire accepter ses vues (a contrario, le Danemark n'hésite pas à diminuer ses contributions dans les institutions, comme la FAO et WHO, où il estime ne pas être suffisamment écouté). Le Danemark fait preuve d'un indéniable militantisme pro-développement comme en témoignent son accueil à Copenhague du sommet relatif au développement social en 1995, et les thèses soutenues dans les institutions et rencontres internationales. Enfin, le Danemark est le pays en pointe sur le développement durable, ainsi que le démontre le très bon suivi des conclusions de Rio depuis 1992.

- Organisation institutionnelle

Une première évaluation du EPSF a été effectuée en 1998. Elle fut globalement positive, sauf sur le point de la coordination : il existe en effet deux agences danoises, Danida et Danced (créée après Rio), dont les tâches ne sont pas toujours clairement divisées.

g) Espagne

- Données générales (1998)

L'Espagne est le 11ème donateur des pays de l'OCDE en volume : 1 383 millions de dollars et le 17ème en pourcentage du PNB (0,25 % du PNB). L'aide espagnole va à 17,9 % aux PMA et à 42,3 % aux pays à faible revenu. 62 % sont consacrés au bilatéral. Il s'agit d'une aide à 100 % liée. L'Amérique latine est le plus gros récipiendaire : elle reçoit 45 % de l'aide espagnole. Enfin, 26 % de l'aide espagnole vont aux contributions à l'Union européenne et 12 % aux institutions multilatérales.

- Orientations politiques

L'aide espagnole est en transition : une nouvelle loi sur la coopération au développement a été adoptée en 1998, créant un programme quadriennal et réformant les institutions. Avec cette loi, il s'agit de mettre la politique d'aide au développement espagnole au niveau des autres donateurs, tant en moyens qu'en méthodologie. De fait, l'aide augmente en volume, sinon en pourcentage du PNB. L'Espagne se montre notamment capable de répondre efficacement et généreusement à des problèmes d'urgence : son aide aux pays d'Amérique Centrale victime de l'ouragan Mitch en est la preuve. Pour autant, le plan quadriennal, qui hélas a pris du retard, vise à corriger plusieurs faiblesses :

- la dispersion géographique : le plan resserre l'aide sur 25 pays environ ;
- l'absence de but précis : l'aide à l'éducation de base peut être citée en exemple. C'est un poste important de l'aide espagnole (3 % du budget coopération en 1998) mais elle manque d'une approche

systématique, et fonctionne au cas par cas, selon les pays. Le plan quadriennal doit corriger cet à peu près, et devrait prévoir que 18 % de l'aide seront consacrés à l'éducation (et à l'intérieur de cet ensemble, une enveloppe précise pour l'éducation de base), et 25 % aux services sociaux de base ;

- l'amélioration du cadre budgétaire de l'aide et de sa prévisibilité, en fonction de scenarii de progression de son volume ;
- l'absence de ligne précise par rapport au multilatéral : reflet de sa situation transitionnelle, l'aide espagnole ne s'est pas encore vu assigner une ligne politique claire dans ses relations avec les institutions multilatérales. Concrètement, cependant, l'Espagne travaille souvent en étroite coopération avec les dites institutions sur l'Amérique Latine et Centrale, comme l'illustre sa participation active au Groupe consultatif de la Banque Mondiale sur la reconstruction après les cyclones. L'Espagne plaide aussi pour un assouplissement des mécanismes d'annulation de la dette dans le cadre du système des pays très endettés.

- Organisation institutionnelle

Actuellement, l'aide transite par l'Agence espagnole pour la coopération internationale (AECI). Mais la direction politique en est assurée par le Secrétariat d'Etat à la Coopération Internationale et à l'Amérique Latine (SECIPI). Le Ministère de l'Economie et des finances joue également un rôle important : il gère les crédits concessionnels, la dette et les contributions espagnoles au IFI. Le tout souffre d'un manque de coordination, d'un partage peu clair des tâches. L'ACCI elle-même manque de cohérence : son autonomie juridique et décisionnelle est insuffisante, son personnel est insuffisamment formé… Le plan quadriennal vise à rationaliser les institutions espagnoles de l'aide au développement : il prévoit une meilleure intégration des acteurs et des outils du développement, et une unification de la direction politique, entre les mains du Ministère des Affaires étrangères.

3. Politique européenne

La Communauté européenne et ses Etats membres fournissent environ 55 % de l'aide publique internationale au développement, dont plus des deux tiers sous forme de dons. La partie de cette aide gérée directement par la Commission ou la Banque européenne d'investissement, au travers des accords et programmes mis en place et conclus par l'Union, a pris une part de plus en plus significative au fil du temps, passant de 7 % il y a trente ans à environ 17 % aujourd'hui. Ce faisant, la Communauté européenne assume aujourd'hui, au total, plus de 10 % de l'APD mondiale, contre 5 % en 1985. C'est dire l'envergure de la politique européenne de coopération au développement. La France en étant l'un de ses principaux contributeurs, et ayant longtemps été parmi ses inspirateurs essentiels, notamment dans le cadre des relations avec les pays ACP, il y a lieu de s'interroger sur les fondements et le positionnement de la politique européenne de coopération et de sa cohérence avec la politique française elle-même.

3.1. Le cadre politique et juridique

a) Une politique complémentaire de celle des Etats membres

Longtemps conduite sans bases juridiques formelles, la politique européenne de coopération au développement s'est vue officiellement reconnue et institutionnalisée par le traité de Maastricht, qui en a fait une politique communautaire, régie par le titre XVII du Traité de l'Union européenne. « *Complémentaire de celles qui sont menées par les Etats membres, elle favorise* », indique l'article 130 U du traité :

- « *le développement économique et social durable ;*
- *l'insertion harmonieuse et progressive dans l'économie mondiale ;*
- *la lutte contre la pauvreté* ».

Elle contribue en outre « *à l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'état de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales* ».

b) Une politique qui se doit d'être cohérente

Le traité y revient dans deux articles :

- l'article C, deuxième alinéa édicte (futur article 3 après ratification du traité d'Amsterdam) : « *l'Union veille, en particulier, à la cohérence de l'ensemble de son action extérieure dans le cadre de ses politiques en matière de relations extérieures, de sécurité, d'économie et de développement. Le Conseil et la Commission ont la responsabilité d'assurer cette cohérence et coopèrent à cet effet. Ils assurent, chacun selon ses compétences, la mise en œuvre de ces politiques* » ;
- l'article 130 V complète : « *La Communauté tient compte des objectifs visés à l'article 130 U dans les politiques qu'elle met en œuvre et qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement* ».

c) Une politique qui se doit d'être coordonnée

Point de complémentarité ni de cohérence sans coordination ; l'article 130 X indique que « *la Communauté et les Etats membres coordonnent leurs politiques en matière de coopération au développement et se concertent sur leurs programmes d'aide, y compris dans les organisation internationales et lors des conférences internationales. Ils peuvent entreprendre des actions conjointes. Les Etats-membres contribuent, si nécessaire, à la mise en œuvre des programmes d'aide communautaires… La Commission peut prendre toute initiative utile pour promouvoir la coordination…* ».

d) Une politique à dimension internationale

« *La politique de développement est aujourd'hui une des trois composantes principales de l'action extérieure de l'Union européenne, avec la politique commerciale et la dimension politique* », affirme la Commission, dans une récente communication sur la politique européenne de développement[1].

[1] 26/04/2000, Com(2000) 212 final.

L'article 130 U précise, en son alinéa 3, que « *la Communauté et les Etats membres respectent les engagements et tiennent compte des objectifs qu'ils ont agréés dans le cadre des Nations Unies et des autres organisations internationales compétentes* ».

Par ailleurs, l'article 130 Y précise : « *dans le cadre de leurs compétences respectives, la Communauté et les Etats membres coopèrent avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes* ».

3.2. Lomé, instrument phare de la coopération au développement européenne

La convention de Lomé reste le symbole de la politique européenne d'aide au développement. C'est qu'elle en a longtemps été l'unique instrument ou peu s'en faut, et qui plus est un instrument se distinguant fondamentalement des autres formes d'aide internationale, et dont l'originalité tenait en quelques concepts clés :

- un véritable partenariat entre bailleur de fonds et pays aidés ;
- un dialogue, notamment sur les politiques ;
- une authentique négociation du contenu de la convention ;
- un lien établi entre aide et commerce ;
- la prévisibilité des ressources de l'aide.

Même contestée, même banalisée à la fois dans une inévitable diversification des priorités géographiques de l'Union et par un alignement progressif de sa politique de développement sur les idées dominantes sur le plan international (la dernière convention s'était notamment dotée d'un volet d'ajustement structurel cher aux IFI), elle reste un outil à bien des égards exemplaire et original, dont l'Europe et la France ont tout intérêt à préserver les dernières spécificités.

a) Historique

« *Lomé* » s'est d'abord appelé « *Yaoundé* » : c'est en effet dans la capitale camerounaise qu'a été signée, en 1963, la première convention liant la CEE à 18 pays associés d'Afrique, tous francophones, et à Madagascar. Yaoundé I, prolongé en 1969 par Yaoundé II, prévoyait une assistance financière et technique des six, tandis que les pays africains s'engageaient à développer les productions et exportations vers l'Europe de leurs matières premières minières et agricoles.

La première convention de Lomé, en 1975, marquait une transformation substantielle des accords de Yaoundé. Géographiquement d'abord : on passait, côté européen, de six à neuf, avec notamment l'entrée du Royaume-Uni ; les 18 pays associés devenaient 46, avec l'entrée dans l'accord de nombreux pays anglophones africains et des Caraïbes. Outre le volet coopération au développement, la nouvelle convention se dotait d'un mécanisme d'aide d'urgence, de dispositions de stabilisation des recettes des ACP sur les matières premières et d'un accord commercial prévoyant un accès préférentiel non réciproque des produits ACP au marché européen. La convention s'est enrichie de nouveaux volets au fur et à mesure de ses renégociations successives : Lomé

IV (1995) a ainsi introduit un volet politique, couvrant trois thèmes majeurs : la sécurité, les droits de l'homme et la « *bonne gouvernance* », volet confirmé et approfondi par la nouvelle convention, même si la « *bonne gouvernance* » reste un peu en retrait.

b) Le nouvel accord Union européenne/ACP

Bilan mitigé, globalisation généralisée… Certains Etats membres se sont demandés s'il était bon de renouveler une convention assise sur une base géographique fermée – fut-elle ouverte à 71 pays -, héritage de liens historiques aujourd'hui peut-être dépassés. Les ACP, pourtant, eux aussi souvent critiques, ont unanimement souhaité garder cette relation privilégiée.

Le nouvel accord UE/ACP a été conclu pour une durée de 20 ans. Il est entré en vigueur le 1er mars 2000, et comptera désormais 92 partenaires : les 15 Etats de l'Union européenne et 77 ACP, six Etats insulaires du Pacifique venant d'y adhérer. **Il s'inscrit dans une révision fondamentale de l'esprit de Lomé** : son volet commercial passe d'un régime préférentiel (l'entrée libre en Europe des produits ACP sans réciprocité) à un régime de libre-échange. Le constat qui a suscité une telle révision est double.

Tout d'abord, le régime préférentiel n'a pas permis aux exportations ACP de décoller : vers l'Union européenne, elles n'ont augmenté que de 4 % sur les dix dernières années, tandis que les importations européennes de produits originaires des PMA, Lomé ou non, ont augmenté de 76 %. En d'autres termes, les pays ACP continuent de se marginaliser dans le commerce mondial. La part de leurs exportations n'a cessé d'y décroître, malgré l'élargissement de leur groupe : de 3 % au début des années 70, elle est passée à 1,5 % aujourd'hui. Les ACP représentaient 6,7 % des importations extra-communautaires en 1976, mais seulement 3,7 % en 1992. Préférences ou pas, il semble que ce soient les contraintes sur l'offre qui déterminent le flux des exportations ACP, les préférences ACP s'étant de toute façon érodées dans un contexte de globalisation du commerce et de désarmement douanier généralisé.

D'autre part, bénéficiant d'une dérogation aux règles de l'OMC jusqu'en 2000, il fallait que le dispositif s'adapte, en supprimant ses dimensions discriminatoires (préférences réservées aux seuls ACP et non ouvertes à tous les pays en développement) et/ou de non réciprocité (pas de préférences au profit des produits européens à l'entrée dans les pays ACP).

Comme les ACP constituent un ensemble économiquement hétérogène avec lequel il semblait difficile de négocier un seul accord de libre-échange**, il est prévu une régionalisation du processus, par** le biais d'accords de partenariat économique régionaux (APER) à conclure avec des sous-ensembles adéquats, beaucoup étant déjà constitués (CEMAC, UEMOA, SADC… pour l'Afrique, CARICOM pour les Caraïbes, zone Pacifique) avant 2008. Les accords entreront progressivement en vigueur sur la période 2008-2020. Les pays ACP restent de toute façon libres d'entrer ou non dans les APER : ils doivent prendre leur décision en 2004. Ceux qui choisiraient de rester en dehors seront régis par le Système des Préférences Généralisées. Reste un cas particulier : celui des 38 PMA du groupe ACP qui, en tout état de cause, bénéficieront, au plus tard en 2005, comme tous les PMA du monde entier, et en conformité avec l'OMC,

d'un accès à droit nul au marché européen pour la quasi-totalité de leurs produits. Les autres pays ACP, dont le commerce pourrait souffrir de ce fait, devraient se voir offrir des compensations. Dans le sens ACP/Europe, des aménagements sont prévus également, dans une optique moins préférentielle, et plus respectueuse de la neutralité des échanges ; les protocoles par produits (bananes, viande, rhum…) vont être ainsi modifiés. De même, les mécanismes de stabilisation des recettes d'exportation – Sysmin pour les produits miniers, Stabex pour les denrées agricoles – sont supprimés et remplacés par un mécanisme de compensation aux fluctuations des cours.

Le nouvel accord est doté d'un volet financier de 15,2 milliards d'euros : 13,5 fournis par le FED, 1,7 par la BEI. S'ajouteront à ces sommes un reliquat de 9 milliards d'euros non utilisés dans le cadre de FED précédents. Concernant les 13,5 milliards du FED, 10 seront affectés au développement de long terme, et en particulier aux programmes indicatifs nationaux que chaque pays doit mettre en place, 2,2 milliards iront au mécanisme de la facilité d'investissement prévue par la convention, et les 1,3 milliards restants seront consacrés à la coopération régionale. Compte tenu de l'inflation, de l'augmentation prévisible du nombre des pays ACP et de la faiblesse actuelle de l'euro, on a pu considérer qu'en termes réels il y a une baisse du 9ème FED par rapport au 8ème (doté lui de 15 milliards d'euros).

Le pari de la nouvelle convention est clair : pour atteindre l'objectif fondamental du nouveau partenariat UE/ACP, l'éradication de la pauvreté, on propose un moyen principal : l'intégration des pays ACP dans le commerce mondial, le tout par le biais de deux instruments : les processus d'intégration régionale et sous-régionale, la libéralisation générale de leurs échanges commerciaux.

Ce pari est-il tenable ? Signalons d'emblée qu'il y avait une alternative : celle d'étendre les préférences à l'ensemble des pays en développement, ACP ou non : elle levait la dimension discriminatoire des préférences et leur incompatibilité avec l'OMC. Si elle n'a pas été retenue, c'est avant tout parce que l'Union européenne avait le souci de maintenir une relation privilégiée avec les ACP, pour ne pas la diluer dans un multilatéralisme généralisé et flou. L'Europe ne veut pas - et c'est légitime - perdre le bénéfice d'un partenariat privilégié de trente années. Le libre-échange avec les ACP restait - sauf à demander, et obtenir, la modification des règles OMC - la seule voie pour le maintenir, voire le renforcer, dans le cadre d'une politique européenne de soutien à ces pays, visant à crédibiliser leurs politiques économiques et commerciales, favoriser l'investissement intérieur et extérieur, améliorer la compétitivité de leurs économies et soutenir leur intégration dans l'économie mondiale. Mais ce scénario est-il réaliste ? De gros risques pèsent sur les ACP dans ce processus de libéralisation, liés aux coûts de nécessaires ajustements de leurs économies : l'afflux de produits européens risque de porter atteinte à des pans entiers des économies ACP, dont la mise à niveau risque d'être entravée par des contraintes intrinsèques internes : manque d'infrastructures, de financements, instabilité économique et politique… etc. Les coûts liés aux ajustements fiscaux ne sont pas non plus à négliger : on sait que les rentrées douanières représentent encore plus de 20 % des recettes intrinsèques internes… Les soutiens extérieurs, notamment

européens, seront-ils suffisants ? On peut en douter, sauf peut-être à envisager un partenariat plus profond qu'il ne l'est actuellement : l'Union européenne a exprimé le souhait de maintenir une relation privilégiée avec les ACP. Pourquoi ce partenariat devrait-il fonctionner exclusivement dans le sens de l'adaptation aux règles de l'OMC ? Le soutien aux pays ACP, pour être plus efficace, pourrait demander que le partenariat Europe/ACP permette une modification desdites règles qui, on l'a vu au sommet de Seattle, ne sont pas suffisamment adaptées à la situation et aux possibilités d'évolution des pays en développement. Une plus grande dose de flexibilité en matière d'asymétrie des relations et obligations commerciales entre pays développés et pays en développement, dans un sens proche de celui de l'ancienne convention de Lomé, pourrait être opportune. 70 des 86 membres européens et ACP de la convention sont aussi membres de l'OMC ; voilà de quoi contribuer à constituer de solides majorités au sein de l'OMC, s'il existe une volonté politique pour le faire. Elle ne naîtra que si le partenariat entre l'Union européenne et les ACP est effectivement approfondi à tous les niveaux. Il est fondamental, à cet égard, que soit pleinement mis en œuvre l'ensemble des volets du nouvel accord, que soient pourchassées toutes les lourdeurs de procédures et d'exécution qui dans le passé ont trop souvent entravé le passage aux actes de la volonté politique, que soient réellement exploitées toutes les nouvelles pistes de coopération qu'il ouvre, même si certaines restent à l'état embryonnaire ou ne progressent pas suffisamment par rapport à l'ancienne convention : le dialogue politique et le bon fonctionnement des institutions paritaires de la convention, la participation effective, favorisée et soutenue de la société civile à l'accord, la mise en œuvre du développement social et en particulier des dispositions sur l'égalité des sexes sont particulièrement fondamentales à cet égard, de même que l'engagement de cohérence qu'a pris l'Union européenne vis-à-vis de ses autres politiques. Le Parlement européen ne demandait pas autre chose, lorsqu'il considérait, en adoptant le rapport Rocard sur le futur des relations euro-ACP, le 1er avril 1998 : « *l'accélération de la mondialisation implique la promotion d'un partenariat plus équitable. Il rappelle, à cet égard, qu'il avait préconisé, notamment, le rééquilibrage du partenariat afin de le promouvoir, l'appropriation de leur développement par les populations destinataires de l'aide et le contrôle accru de leur développement par les pays ACP, et de favoriser un dialogue politique renforcé, responsable et empreint de maturité* ». Il estimait « *qu'il faut tenir compte des préoccupations des pays ACP, exprimées lors du Sommet de Libreville, en ce qui concerne les risques de perturbation de leurs économies fragiles et vulnérables, ainsi que de désintégration du tissu social qu'entraînerait une application sans discernement des règles et obligations de l'OMC* ».

C'est donc ce partenariat, clé de la convention, qu'il faut sans cesse réaffirmer et activer. C'est, côté ACP, la Charte de Saint-Domingue, sorte de catalogue de leurs droits et devoirs, adopté par les ACP en novembre 1999 qui le rappelle : « *Nous réaffirmons notre attachement au cadre général des relations avec l'Union européenne et à la coopération en vigueur depuis près de trois décennies. Nous rappelons que cette coopération repose sur les principes de solidarité, de souveraineté et d'égalité des partenaires et que, parmi ses caractéristiques fondamentales, figurent la prévisibilité, le dialogue et le*

caractère contractuel de ce partenariat. Nous recommandons que ces aspects essentiels continuent de fonder notre coopération ».

Et c'est, côté français, ce que demande le rapport Bocquet sur l'efficacité économique de Lomé (1998), qui souhaite qu'on garde à la convention sa « *culture du partenariat* », qui, même si elle doit être adaptée, responsabilise les différents acteurs de la convention. C'est aussi le souhait, exprimé également par le rapport Bocquet, que la convention permette aux nouveaux acteurs du développement de s'exprimer pleinement, en particulier le secteur privé, clé de la future compétitivité des pays ACP : la création d'un cadre institutionnel favorable à la prise de risque entrepreneuriale, préconisée notamment par le MEDEF, s'impose plus que jamais.

Encadré 25 : De Lomé à Cotonou : ce que change le nouvel accord ACP/UE

Cotonou, comme Lomé, est un partenariat entre les pays ACP et ceux de l'Union européenne. Il repose sur trois piliers fondamentaux : une dimension politique, le commerce et la coopération au développement. Cotonou met la lutte contre la pauvreté des pays ACP au cœur d'un partenariat plus ouvert sur la société civile. Il renforce la dimension politique, change radicalement l'orientation commerciale, et réforme les instruments de coopération au développement.

La lutte contre la pauvreté au cœur du partenariat :

Elle devient la stratégie centrale de l'accord, dans le cadre d'une approche intégrée qui assure les complémentarités et les liens nécessaires entre les dimensions économiques, sociales, culturelles, environnementales des politiques et stratégies de développement des Etats ACP. Il s'agit en particulier :

-.de stimuler la croissance économique des ACP en appuyant les réformes macro-économiques, en renforçant la compétitivité des entreprises et en développant le secteur privé ;

-.de soutenir les politiques sociales, par le meilleur accès des populations aux services sociaux (santé, éducation, emploi) ;

-.de soutenir les processus d'intégration régionale (déjà entamés sous Lomé).

Ces trois axes verticaux sont complétés par des axes horizontaux : l'égalité hommes - femmes, la protection de l'environnement et l'exploitation rationnelle des ressources naturelles, l'appui et le développement institutionnels.

Un partenariat élargi à la société civile :

L'idée est de faire sortir le partenariat de la logique de relation de puissance publique à puissance publique. Cotonou innove sur ce terrain en promouvant des approches participatives :

-.l'information accrue de la société civile quant à la mise en œuvre du partenariat ;

-.la consultation de la société civile sur les réformes et politiques des Etats ACP appuyées par la Communauté, dans les domaines économique, social et politique ;

-.l'appui institutionnel à la société civile pour lui permettre de jouer pleinement son rôle ;

-.l'accès direct de la société civile à une partie des ressources financières mises à la disposition des Etats.

Une dimension politique renforcée :

Dans Lomé, ont été définis des « éléments essentiels » : droits de l'homme, Etat de droit, principes démocratiques, devant nourrir le dialogue politique et qui, en cas de non-respect, après une procédure de consultation, pouvait conduire à la suspension totale ou partielle de la coopération.

Cotonou a, sinon introduit un quatrième élément (ce que les ACP refusaient), du moins ajouté la notion de « bonne gestion des affaires publiques », comme élément fondamental, objet d'un dialogue régulier et d'un appui institutionnel et financier, et fait des cas graves de corruption, un nouveau motif possible de suspension de l'aide, dans le cadre d'une procédure ad hoc (différente de celle relative aux « éléments essentiels »).

Une nouvelle orientation commerciale :

Le régime préférentiel de Lomé, qui n'avait pas donné les résultats escomptés, devait de toute façon être adapté aux règles de l'OMC. L'accord de Cotonou le fait évoluer vers un régime non préférentiel, selon le calendrier et les modalités suivantes :

-.la négociation d'accords de partenariat économique visant à libéraliser progressivement et de façon réciproque les échanges commerciaux (zones de libre échange) et à renforcer la coopération dans les domaines liés au commerce ;

-.les parties évalueront en 2004 la situation des pays ACP non PMA qui, pour des raisons objectives ne sont pas en mesure d'entrer dans ce type d'accords, et examineront des possibilités alternatives de régime commercial, compatibles avec les règles OMC ;

-.les nouveaux accords commerciaux entreront en vigueur au plus tard le 01.01.2008 et seront mis en œuvre, de façon asymétrique, pendant une période de 12 ans.

Des instruments de coopération au développement réformés :

La réforme s'articule autour de 4 axes :

• Rationaliser les instruments, en les regroupant autour de deux enveloppes :

- une enveloppe pour le développement à long terme permettant de couvrir les réformes macro-économiques, les programmes sectoriels, les projets, les conséquences financières de pertes de recettes d'exportation, la participation à des initiatives internationales d'allègement de dette...

- une facilité d'investissement, gérée par la BEI, pour appuyer le développement du secteur privé.

• Introduire un système de programmation glissante qui assurera la flexibilité pour adapter les programmes par pays aux évolutions constatées. Ce système sera ssocié à un nouveau mécanisme d'allocations des ressources par pays, qui seront purement indicatives, et se fonderont sur une appréciation des besoins de chacun mais aussi de leurs performances : le concept de sélectivité est introduit, qui permettra aux pays les plus performants de bénéficier de flux financiers plus importants.

• Faire évoluer la nature des aides vers des aides budgétaires en substitution aux projets. La démarche sera progressive.

• Décentraliser et déconcentrer les responsabilités : l'idée est de rapprocher les décisions du terrain et de simplifier les procédures de mise en œuvre de la coopération.

c) La France, premier contributeur de Lomé

Depuis 1995 et le 8ème FED, la France est, avec 24,3 % des dépenses, le premier contributeur de la politique conduite avec les pays ACP. Sa contribution exceptionnelle a permis, à cette époque, de maintenir à son niveau antérieur le FED, instrument pour lequel l'intérêt des autres Etats membres vacillait, voire de le sauver d'une irréversible perte de crédibilité politique. Cette position de premier contributeur au FED est, pour la France, un signal fort à l'égard des pays ACP qu'il faut être capable et désireux d'assumer : lors de la renégociation des accords, la France tout comme le Parlement européen était favorable à une budgétisation du FED, ce qui aurait fait baisser sa contribution (les clés de répartition budgétaire l'aurait fait passer à environ 17 %). Non suivie, elle a demandé qu'à tout le moins une date butoir soit arrêtée pour les engagements du FED, afin d'éviter l'apparition de reliquats non dépensés passant sous le contrôle du Parlement européen, mais échappant alors à celui des Parlements nationaux. La demande française a pu être interprétée par certains comme un signe laissant entendre que la France ne croyait plus - ou croyait moins - aux vertus de la coopération à la mode ACP…

d) Diversification et/ou dilution de la politique européenne d'aide au développement ?

La France se doit de renforcer son engagement dans un instrument dont elle a été à l'origine et qui reste plébiscité par ses bénéficiaires. Mais elle doit aussi

avoir à l'esprit que Lomé n'est plus le seul pilier de la politique d'aide au développement, ni peut-être même pour certains Etats membres la priorité principale. Cette politique a, avec le temps, pris de l'ampleur et s'est diversifiée : les aides extérieures totales du budget, qui financent la coopération en dehors de Lomé (l'instrument financier de cette convention, le FED, est, on l'a vu, hors budget) sont passées de 3,3 milliards d'euros d'engagements en 1990 à 8,6 milliards en 1999, soit une augmentation de 183 % - dont 6,8 milliards correspondent à l'aide au développement proprement dite, au sens défini par le CAD de l'OCDE. Alors que le FED et l'aide aux ACP se sont peu à peu tassés, les aides aux autres régions du monde ont pris une importance de plus en plus considérable : l'Europe de l'Est, dans le cadre des stratégies de pré-adhésion à l'Union européenne, concentre, avec 3,166 milliards d'euros en crédits d'engagement, 39,7 % des aides extérieures de l'Union européenne dans le budget 2000. L'aide aux pays méditerranéens, depuis le partenariat euro-méditerranée lancé à Barcelone en 1995, n'est pas en reste, même si elle n'est pas encore à la hauteur des engagements politiques pris à son sujet : 1,142 milliards d'euros en 2000, soit 14,3 % des aides extérieures du budget 2000. C'est que les objectifs de Barcelone sont très ambitieux : il s'agit en particulier de bâtir « *un espace commun de paix et de stabilité », par un dialogue politique régulier, et une zone de prospérité partagée* », dont l'axe majeur sera la constitution d'une zone de libre échange à l'horizon 2010-2015.

Les aides à l'Amérique Latine et l'Asie progressent également, notamment dans le cadre d'accords et/ou de dialogue avec les grands sous-ensembles régionaux de ces zones (cf. aide à l'intégration régionale des pays du Mercosur et Pacte Andin pour l'Amérique Latine, processus de développement d'un dialogue et d'une coopération euro-asiatique, dit ASEM) visant à activer les échanges économiques, mais aussi d'aides aux populations défavorisées des deux continents.

L'aide aux pays des Balkans- 5,7 % des actions extérieures dans le budget 2000- occupe également, crise yougoslave oblige, une place qu'elle n'avait pas auparavant.

L'aide alimentaire et les aides alimentaires d'urgence et humanitaires constituent enfin un autre poste important du budget d'aide au développement de l'Union Européenne (11,7% dans le budget 2000).

Encadré 26 : Aide alimentaire, aide d'urgence

L'aide alimentaire européenne a effectué un incontestable saut qualitatif avec le règlement 1296196 (JOCE L.166 du 5.7.96) relatif à la politique et à la gestion de l'aide alimentaire et des actions spécifiques d'appui à la sécurité alimentaire:

D'une part, cela est explicite dans le titre du règlement, l'aide alimentaire s'accompagne d'actions d'appui, visant à rendre les pays aidés plus autonomes -mise en place de systèmes d'alerte, de stockages de denrées, réformes agricoles pour augmenter les productions vivrières, etc...- et donc réduire l'aide alimentaire proprement dite. Il est d'ailleurs significatif que ce volet dépasse largement, dans le budget communautaire, celui de la fourniture de denrées proprement dite: 215 millions d'Euros en engagements pour les actions d'appui, contre 151 millions pour la fourniture de produits, dans le budget 2000.

D'autre part, il est prévu que l'aide soit, dans toute la mesure du possible, une aide Sud-Sud, par la mise en oeuvre d'achats triangulaires. L'aide alimentaire tend ainsi à échapper à l'accusation traditionnelle de servir surtout à écouler les stocks agricoles communautaires (encore qu'un vote au

Parlement européen en 2000 soit allé dans un sens contraire regrettable...). En pratique cependant, cette bonne orientation politique semble difficile à concrétiser, comme le dénonce le Comité de Liaison des ONG de développement auprès de l'Union Européenne (CLONG) : les contrats que la Commission impose aux petits producteurs des pays d'achat des vivres sont généralement bien trop lourds, bien trop complexes, bien trop exigeants pour leur permettre d'y répondre de façon suffisante.

L'aide alimentaire d'urgence et l'aide humanitaire sont gérées depuis 1992 par une entité autonome, l'Office Humanitaire des Communautés européennes (ECHO). Cette aide, la première au monde, est financée en partie par le budget général des Communautés, en partie par le FED (pour les pays ACP). Plus de 70 pays bénéficient chaque année des interventions de ECHO.

Il a pourtant fallu attendre 1996 et le règlement 1257196 JOCE L.163 du 2.7.1996 sur l'aide alimentaire pour procurer une base juridique, des objectifs et des modalités de gestion précises à une politique largement construite auparavant sur des bases empiriques Sur le plan institutionnel, le règlement a notamment institué un Comité d'aide humanitaire, où siègent, mensuellement, les 15 Etats-membres. Tout projet dépassant 2 millions d'euros en temps normal, et 10 millions dans les situations d'urgence, doit recevoir l'aval de ce Comité.

Cet appareillage juridique et administratif était sans nul doute nécessaire: dès avant son adoption, ECHO avait, en février 1996, modifié son organigramme pour séparer, dans une optique de bonne gestion, les fonctions de gestion des ressources, d'évaluation et de passation des contrats. L'Unité anti-.fraudes de la Communauté (UCLAF) découvrit cependant en 1998 quelques irrégularités et de lourdes présomptions de détournements de fonds dans la gestion de 4 contrats signés par ECHO en 1993 et 1994, relatifs à des actions humanitaires en ex-Yougoslavie et dans la région des grands lacs en Afrique...

L'Office travaille en étroite liaison avec les ONG européennes, locales ou de pays tiers. Ce sont incontestablement ses partenaires privilégiés: plus de 63% des contrats d'assistance humanitaire signés par ECHO en 1998 l'ont été avec elles, contre 205 % aux Organisations des Nations Unies, 17% aux autres organisations internationales, et 0,6% aux agences de développement des Etats-membres. La coopération ECHO-ONG se fait via des contrats - cadres de partenariat. Plus de 200 ont été signés. Il est à noter que les ONG françaises sont de loin celles avec qui ECHO a passé le plus de contrats d'assistance humanitaire : 51,4 millions d'Euros en 1998 (soit 12% du montant de l'ensemble des contrats ECHO-ONG) contre 37,6 millions d'Euros (8,8 %) et 26,1 millions d'Euros (6,1%) aux ONG italiennes et allemandes, respectivement deuxièmes et troisièmes. Ces contrats - cadres ont fait l'objet d'une simplification, entrée en vigueur en janvier 99. L'objectif était d'obtenir plus de souplesse et de clarté dans la relation avec les ONG, tout en préservant un niveau de contrôle adéquat. De façon complémentaire, un travail a été entrepris en collaboration avec les Etats-membres, pour définir, rationaliser et systématiser les critères selon lesquels les ONG peuvent être habilitées à recevoir des fonds européens.

Concernant sa stratégie, l'Office affirme sa volonté de s'impliquer plus dans le volet prévention : un programme spécifique: DIPECHO (Disaster Preparadness ECHO) a été lancé en 1998, au bénéfice de pays ou régions particulièrement exposés aux catastrophes naturelles: Bangladesh, Asie du Sud-Est, Amérique Centrale. ECHO travaille aussi de plus en plus sur la dimension droits de l'homme de l'aide humanitaire, et sur la sécurité des intervenants humanitaires sur le terrain.

La diversification de l'aide européenne était inévitable: les élargissements successifs de l'Union ont suscité, au travers des nouveaux Etats membres, de nouveaux centres d'intérêt. La chute du mur de Berlin a permis le rapprochement avec l'Europe de l'Est. La construction d'une Europe politique, présente sur la scène mondiale, est difficilement compatible avec une approche géographiquement « *mono-orientée* » des problèmes. Plus généralement, la globalisation pousse naturellement l'Europe, d'ailleurs impliquée dans tous les grands dossiers qui y sont liés, qu'ils soient environnementaux, sociaux, commerciaux, économiques ou politiques, à considérer le monde dans son ensemble.

Encadré 27 : Sommet euro-africain du Caire

Réunis pour la première fois au Caire les 3 et 4 avril 2000, les 15 chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union européenne et leurs homologues de 53 pays africains ont fixé le cadre d'un nouveau partenariat stratégique entre les deux continents dans les domaines politique, économique et du développement. Le plan d'action et la déclaration finale du sommet comportent un certain nombre d'engagements, à mettre en œuvre dans le cadre d'un processus de suivi, qui devrait notamment aboutir à un prochain sommet, en 2003.

La question de l'éradication de la pauvreté est au centre des débats. Outre la satisfaction des besoins de base (éducation, santé, sécurité alimentaire), il s'agit d'accélérer la croissance du continent africain et son développement durable.

L'Union s'est engagée sur un certain nombre d'objectifs visant à améliorer l'intégration économique du continent africain dans le commerce mondial. Les barrières commerciales seront éliminées progressivement entre les deux régions, y compris les barrières non-tarifaires, et dans tous les domaines liés au commerce, la coopération sera stimulée. La quasi-totalité des produits des pays africains les moins développés devra se voir garantir un meilleur accès au marché et ne plus être soumise à des droits de douane ni de contingents. Les européens ont suggéré aux pays africains qui n'en étaient pas membres d'adhérer rapidement à l'OMC, mais en prévoyant un traitement spécifique pour ceux qui seraient confrontés à des situations économiques critiques et imprévisibles. Le secteur privé devra être relancé, en redonnant confiance aux investisseurs étrangers.

Confiance : la dette de l'Afrique, 350 milliards de dollars, est au cœur du problème. Plusieurs pays européens ont consenti un effort à l'occasion du sommet : la France a annulé la totalité de la dette bilatérale des pays les plus pauvres, à hauteur de 8 milliards de francs, l'Allemagne a réduit la dette de 30 pays parmi les plus endettés pour 350 millions de dollars, et l'Espagne a fait de même, à hauteur de 200 millions de dollars, au bénéfice de l'Afrique sub-saharienne. Un groupe bi-régional de hauts fonctionnaires sera en outre mis en œuvre sur cette question.

Diverses mesures ont été prises dans les domaines des droits de l'homme et de la démocratie, en vue notamment de protéger les droits fondamentaux des femmes, d'éliminer toutes les formes d'exploitation des enfants, en particulier leur utilisation comme soldats dans les conflits armés, et de favoriser leur réinsertion, de garantir les libertés fondamentales, dont la liberté de la presse. La question des réfugiés et personnes déplacées a également été largement évoquée. Leur rapatriement et leur réintégration continueront à être favorisés, en coopération avec le HCCR.

Les questions de paix, sécurité, stabilité et justice ont également été largement abordées. L'assistance aux pays victimes de conflits, l'organisation du désarmement, la démobilisation et la réinsertion des combattants, la lutte contre le terrorisme, l'éradication des armes légères sont des mesures qui ont rencontré un large accord de principe. De même, pour la prévention des conflits, la capacité internationale de réaction rapide devra être renforcée, notamment celle des organisations régionales. Le système d'alerte rapide de l'OUA devra en particulier être rendu opérationnel. Concernant les mines terrestres, les Etats impliqués dans leur pose ont promis de fournir l'assistance technique et financière nécessaire aux opérations de déminage et à la réadaptation des victimes.

La diversification géographique, mais aussi thématique, de l'aide communautaire, n'en a pas moins fait implicitement l'objet de critiques, notamment de la part du CAD de l'OCDE, pour qui **l'Union européenne manque d'une stratégie globale communautaire et se donne des objectifs trop nombreux, trop vagues et non hiérarchisés**. La Commission semble reconnaître le bien-fondé de la critique: dans une récente communication au Conseil et au Parlement européen (Com2000- 212 final du 26 avril 2000), elle estime qu'effectivement l'Union « *doit recentrer ses activités pour lutter contre la pauvreté* ». Nous verrons plus loin combien ce recentrage est également important dans l'optique de la complémentarité entre politiques européennes et nationales.

Mais le vrai danger de la diversification n'est-il pas ailleurs, dans le risque qu'on finisse par confondre diversification et approche indifférenciée des différentes régions du globe ? Le libre-échangisme appliqué aux ACP est

significatif des contradictions potentielles d'une telle confusion : il est le garant que la Zone ACP pourra être conservée en l'état vis-à-vis de l'OMC, mais en même temps, il la dilue dans le lot commun de la règle « OMC ». La France a toujours défendu, au sein des Institutions européennes, une approche spécifique de chaque région ou sous-ensemble régional, avec pour chacun une méthode et des moyens adaptés. Il est clair que d'autres Etats-membres, les Pays-Bas, les pays Scandinaves, voire le Royaume Uni et l'Allemagne, par exemple, ont une vision beaucoup plus globaliste de la question, estimant que l'aide européenne doit être au service de tous ceux qui en ont besoin. Il est vrai que l'approche spécifique, liée généralement à l'existence de liens historiques et/ou culturels avec les zones aidées, peut avoir un relent de néo-colonialisme (le fameux pré carré de la France) qui la rend parfois difficile à défendre. Les futurs élargissements de l'Union européenne rendront vraisemblablement plus complexes les accords sur ce que doit être la politique de coopération, ses orientations géographiques et stratégiques, ses priorités. L'approche « globale » risque de gagner du terrain, à la manière d'un plus petit dénominateur commun à tous.

Pour éviter cela, il faut plus que jamais que la politique européenne d'aide au développement s'appuie sur ses règles fondamentales de complémentarité, de cohérence et de coordination, et qu'elle fasse preuve d'une plus grande efficacité pour garder, voire renforcer sa légitimité.

3.3. La mise en œuvre de la complémentarité, de la cohérence et de la coordination entre politiques européennes et nationales n'est pas aisée

a) La coordination : plus facile au niveau politique que sur le terrain ?

- **La coordination en amont : définition d'orientations politiques et stratégiques communes**

Concrètement, la politique européenne de coopération au développement fonctionne essentiellement, au niveau des orientations politiques , par résolutions du Conseil des Ministres de la Coopération, adoptées sur base de communications et de documents de travail de la Commission. Les résolutions ainsi prises par les Etats membres engagent politiquement autant l'Union que chacun de ses Etats membres dans la mise en oeuvre de sa politique nationale. Les documents de travail et communications préparatoires de la Commission étant élaborés avec la participation d'experts des Etats membres, prenant en compte l'examen des pratiques nationales et internationales en la matière, les risques qu'ils contredisent franchement une pratique ou une orientation politique nationale sont censés être réduits au minimum. Les résolutions ainsi adoptées visent à assurer la cohérence de l'ensemble, politique européenne et politiques nationales, le plus en amont possible des processus opérationnels et de financements.

Une trentaine de ces résolutions du Conseil des ministres-développement ont déjà été adoptées, preuve que cette coordination politique et stratégique fonctionne bien. Elles concernent tant des questions sectorielles ou thématiques (SIDA, planification familiale, santé, pauvreté, sécurité alimentaire, ajustement structurel ...) que méthodologiques. La Commission et chaque Etat membre sont

censés, même s'il n'y a pas d'obligation juridique sanctionnable à ce propos, s'y référer ensuite dans l'élaboration de leur politique d'aide au développement.

- **La coordination opérationnelle sur le terrain**

Sur le terrain méthodologique précisément, une résolution est particulièrement importante : celle de mars 1998 sur les lignes directrices pour le renforcement de la coordination opérationnelle entre la Communauté et les Etats membres en matière de coopération au développement. Faisant suite à une expérience menée sur la période 1994/97 dans 6 pays (Costa Rica, Côte d'Ivoire, Ethiopie, Mozambique, Pérou et Bangladesh), elle prévoit, sur l'ensemble des pays aidés par l'Union européenne, une coordination opérationnelle renforcée, institutionnalisée. A sa suite, les Directeurs généraux du développement de l'Union Européenne (Etats membres + Commission), réunis à Vienne en octobre 1998, ont réfléchi à des modalités de mise en oeuvre concrète, toutes fondées sur une base volontaire et non contraignante, en fonction des conditions locales. Ils imaginent notamment que tel ou tel Etat membre, en fonction de ses expérience et de ses avantages comparatifs sur le terrain, puisse être coordinateur sectoriel, chef de file dans une opération, ou encore que des Etats membres se constituent en consortium de donateurs, de façon à se présenter comme interlocuteur unique face au pays partenaire. Ils préconisent également une coordination au niveau des sièges, pouvant passer par la simplification et l'harmonisation des procédures administratives et financières des Etats membres, l'appui technique aux représentations locales (mise en commun d'informations, mise en réseau des experts nationaux...), l'appui politique aux mêmes représentations, notamment par l'envoi régulier de directives claires. La Commission elle-même, et plusieurs Etats membres, dont l'Allemagne, les Pays-Bas, le Royaume Uni, le Danemark, la Suède et la France, ont déjà communiqué à leurs partenaires des listes de pays et de secteurs où ils estiment bénéficier d'un avantage comparatif les mettant en position de jouer un rôle actif dans la coordination opérationnelle. Concrètement cependant, il semble que l'on avance lentement : analysant les réponses des Etats membres à un questionnaire élaboré en juillet 1999 sur les résultats de la coordination opérationnelle après la résolution de mars 98, la Commission estimait qu'elle allait trop souvent à sens unique, les Etats membres en prenant rarement l'initiative.

Par ailleurs, le Conseil économique et social suggère la création dans chaque pays bénéficiaire d'une instance officielle de coordination de l'aide multilatérale et bilatérale (publique et privée, y compris celle provenant de la coopération décentralisée) qui serait présidée par l'ambassadeur de l'Etat membre exerçant la présidence de l'Union et dont le secrétariat serait assuré par la délégation de la commission européenne.

Le rapport Tavernier a, pour sa part, fait une proposition qui mérite d'être creusée. Celle-ci met l'accent non plus sur l'avantage comparatif, il est vrai très subjectif, mais plutôt sur le volume de l'aide financière apportée par tel ou tel: « *dans les secteurs où les Etats membres interviennent eux-mêmes bilatéralement, la mise en oeuvre de l'aide communautaire devrait être déléguée aux opérateurs de celui des Etats membres dont l'aide aux pays bénéficiaires est la plus importante* ». La proposition, en substance, va loin: on parle ici de délégation et non plus de leadership dans la coordination opérationnelle. Deux

expériences de délégations de ce genre ont eu lieu: une au profit de l'AFD, l'autre au profit du KFW allemand. Il semble que les opérateurs concernés n'aient pas eu à se plaindre du procédé. Par contre, les agences et les Ministères des autres Etats membres qui n'ont jusqu'à présent pas encore reçu de telles délégations, et qui, pour beaucoup, n'en recevront pas (agences de petits Etats membres, aux interventions forcément limitées) voient dans la démarche une re-nationalisation des fonds européens. Quoi qu'il en soit, ces expériences devraient être élargies, leurs effets négatifs corrigés, car la démarche est efficace et digne d'intérêt.

- **La coordination au niveau international**

Le CRID, dans son cahier de la solidarité de décembre 1999, posait clairement la question : « *L'Europe ne doit-elle pas parler d'une seule voix, défendre une position commune sur les grandes questions internationales de réforme du système ? Très concrètement, il est sans doute temps de proposer une chaise unique européenne au sein des Conseils d'Administration du FMI et du groupe Banque Mondiale, alors que les pays européens sont aujourd'hui éclatés en quatre ou cinq représentants, ce qui ne facilite pas les positions concertées et conduit à accentuer les divergences* ».

La proposition est osée. Le CRID, d'ailleurs, balayant en quelque sorte devant sa propre porte, reconnaît que « *faire le pari du renforcement de l'Union Européenne* »... impose aux Associations de solidarité internationale françaises de travailler plus étroitement avec leurs homologues européennes et d'entreprendre la construction d'un véritable mouvement de solidarité internationale à l'échelle de l'Europe.

Sans aller peut être à court terme jusqu'à la chaise unique, qui devrait être la conséquence logique d'une coopération politique renforcée, il convient de porter d'abord les efforts sur celle-ci. Il conviendrait notamment, dans un premier temps, de mettre vraiment en oeuvre les dispositions de l'article 130 U du traité, qui invite la Communauté et les Etats membres à agir de manière coordonnée et concertée dans les organisations internationales, et celle de la PESC invitant chaque Etat membre à ne pas agir contre les intérêts de l'Union. Dès lors, la légitime recommandation du rapport Tavernier : « *Il n'est peut- être pas anormal que l'Union européenne traite avec la Banque mondiale les questions comme celles de l'ajustement structurel, mais ceci ne doit pas être fait en contradiction avec notre propre position au sein du Conseil de la Banque mondiale* » - devrait être enrichie d'un : « *et réciproquement* ». La coordination et la cohérence du traité valent autant , pour tous les acteurs concernés, qu'ils siègent à Bruxelles ou à New York.

La Banque mondiale, précisément, ne cache plus ses ambitions de devenir un pôle de savoir- le pôle- en matière de développement, pour compenser la diminution progressive de son poids financier. L'entreprise est louable, à condition qu'elle n'étouffe pas d'autres pôles du même genre, qui permettront d'avoir une vision pluraliste sur ces questions. Le PNUD souhaite aussi développer une vaste entreprise de constitution de banques de données par pays, recensant et analysant notamment les aides qu'ils ont reçues. A part le PNUD, qui peut faire contrepoids à la Banque Mondiale, sinon l'Union européenne et ses Etats membres réunis et coordonnés ? La Banque Mondiale ne s'est-elle

d'ailleurs pas largement inspirée, pour l'élaboration de sa nouvelle stratégie « *Comprehensive Development Framework* » des thèses européennes ? Il ne s'agit évidemment pas de dénoncer un quelconque plagiat: tant mieux si les thèses européennes sont reprises au niveau mondial. C'est même un objectif à poursuivre. Il s'agit néanmoins de savoir qui est la source. Que la Banque mondiale s'assure l'hégémonie du savoir sur le développement et, quelles que soient les thèses qu'elle pourra défendre, cela en sera fini de la construction de l'Europe politique sur ce point. Voilà un des challenges posés actuellement le plus incisivement à l'Union Européenne et à la France elle-même.

b) La complémentarité : des objectifs très ambitieux

La résolution du Conseil des Ministres du 21 mai 1999 relative à la complémentarité entre la politique de la Communauté et celle des Etats membres en matière de coopération au développement pose comme condition préalable que la « *coordination générale de l'aide relève au premier chef du gouvernement du pays partenaire* », l'idée étant que « *des stratégies de développement claires, élaborées par les pays partenaires... constituent le point de départ idéal pour réaliser la complémentarité... La complémentarité peut être réalisée principalement par le biais d'un processus alimenté par la demande dans le pays en développement lui-même* ». On ne peut qu'être en plein accord tant sur le plan politique du développement durable que sur celui du simple bon sens avec une telle orientation. Mais on ne peut ignorer qu'il s'agit là d'une vaste tâche à accomplir: l'analyse du questionnaire précité de la Commission sur la mise en oeuvre de la résolution de mars 1998 sur la coordination opérationnelle laisse entendre que « *le pays partenaire joue un rôle encore assez passif dans le processus de coordination* ». Passivité par manque d'intérêt ? Certainement pas. Sil peut s'agir parfois pour les autorités du pays partenaire de « *diviser pour mieux régner* », selon l'expression d'un fonctionnaire de la Commission, il s'agit le plus souvent du fait que le pays partenaire ne dispose hélas pas des moyens logistiques et financiers pour assumer cette lourde fonction.

Dans la même résolution, le Conseil a décidé que « *les documents de stratégie par pays pour la coopération au développement de la Communauté, conçus pour étayer la stratégie nationale du pays partenaire, seront à l'avenir élaborés autant que possible, au niveau local par la Commission, avec le concours actif des missions des Etats membres et en étroite collaboration avec le gouvernement partenaire* » ajoutant que « *les documents de stratégie par pays devraient, pour plus d'efficacité, déterminer les objectifs et les actions d'assistance de la Communauté, tout en concentrant ses efforts dans des domaines où ses connaissances et son expérience sont le plus développées. En même temps, ces documents devraient tenir compte de la nécessité d'une complémentarité avec les programmes de développement des Etats membres, en prenant en considération l'aide potentielle d'autres donateurs. Le principe de la cohérence avec d'autres politiques de l'Union européenne doit être respecté. Une fois que le cadre normalisé aura été débattu et approuvé par la Commission et les Etats membres, il servira de base pour déterminer la structure de tous les documents communautaires de stratégie par pays et deviendra le modèle de référence pour les documents des Etats membres* ».

Ce texte, s'il aboutit réellement à ce qu'il prescrit, poussera loin l'intégration des politiques européenne et nationales. Il appelle plusieurs commentaires:

- On y affirme que la Communauté doit concentrer ses efforts: la lutte contre la pauvreté semble, on l'a vu, faire l'objet d'un large consensus. Au-delà, et de manière plus sélective, la Commission affirme qu'elle « *cherchera à valoriser ses savoir-faire dans les domaines où elle dispose d'une valeur ajoutée propre, en matière d'appui :*
  - *aux réformes politiques et institutionnelles (démocratisation, droits de l'Homme, bonne gouvernance, prévention des conflits) ;*
  - *a l'établissement de partenariats globaux politiques ;*
  - *économiques, financiers, sociaux et culturels entre l'Union européenne et les pays et groupements régionaux, visant à améliorer les conditions pour un développement politique et social stable et à renforcer les relations entre l'Union européenne et ses voisins ;*
  - *aux réformes économiques et à la réforme des politiques sectorielles (en particulier de la santé et de l'éducation/formation) en liaison avec l'ajustement structurel ;*
  - *aux politiques commerciales ;*
  - *aux processus d'intégration régionale, notamment par la libéralisation du commerce, ainsi que par la création de réseaux d'infrastructures de transport, d'énergie et d'information ;*
  - *aux politiques de sécurité alimentaire* ».

Une chose est sûre : la Commission parle de concentration et non de spécialisation : le développement est un problème complexe, plaide-t-on à la Commission. Il importe de l'aborder dans toutes ses facettes, même si l'intervention finale ne porte effectivement, faute de moyens ou parce qu'un autre bailleur de fonds peut se charger des autres, que sur l'une d'elles : les bons techniciens font de mauvais développeurs, et la spécialisation n'aboutirait pas à autre chose qu'à transformer la Commission en agence d'exécution, en contradiction flagrante avec les responsabilités et les compétences que lui ont conférées les traités, et les tâches qu'attend d'elle le Conseil des Ministres. Rappelons que l'Union européenne est effectivement dotée depuis Maastricht d'une Politique étrangère et de Sécurité Commune (PESC), dont la politique de coopération est un volet étroitement associé. Elle est, ou a vocation à être, grâce à cette politique, une entité politique : une entité politique ne se spécialise pas, par contre, à l'occasion, et si elle le juge pertinent, elle concentre ses efforts.

- Le concours actif des Etats membres est demandé pour l'élaboration des documents de stratégie européens : la France joue le jeu de la coordination opérationnelle : on a vu qu'elle a proposé d'y jouer un rôle actif dans un certain nombre de pays et/ou de secteurs où elle s'estime particulièrement performante. Mais cette participation demandée à l'élaboration même des stratégies européennes devrait aller plus loin : n'appelle-t-elle pas un processus d'appropriation par les Etats membres comme on en a évoqué la notion à propos des pays bénéficiaires de

l'aide vis-à-vis de leur propre stratégie de développement- de la politique de coopération au développement menée à Bruxelles ? Ainsi seraient levées bien des ambiguïtés sur des rapports entre politiques européennes et nationales jugés concurrentiels par les uns (cf. Rapport Tavernier), inéquitables par d'autres.

- Il ne faut pas oublier que la complémentarité doit aller dans un sens précis : c'est la politique européenne qui est complémentaire des politiques nationales et non l'inverse. Il est bien que la Commission le rappelle (et se le rappelle), car en pratique, ce n'est pas toujours vécu comme cela : « *la complémentarité ne doit pas porter atteinte à la visibilité de chacun des intervenants. A ce titre, il conviendra que la contribution des Etats membres à l'aide communautaire soit mieux perçue par les opinions publiques locales et européennes. Toute action conjointe entre les Etats membres et la Communauté devrait être valorisée de telle sorte qu'à travers l'image d'une complémentarité au sein de l'Union européenne, la visibilité des Etats membres ne soit pas diminuée mais au contraire renforcée par leur identité européenne* » (Communication précitée sur la complémentarité des politiques de coopération au développement de la Communauté et des Etats membres COM-1999-218 final, du 6.5.99). Ces propos nous replacent au coeur de la problématique de la politique européenne de développement. Le rapport présenté par M. François Périgot sur le rôle de la France dans les relations entre l'Europe et les pays méditerranéens -(CES-J-ORF du 22.4.1998)- le rappelle opportunément qui plaide pour que les spécificités de l'aide française ne soient pas diluées dans le multilatéralisme de l'approche européenne : « *si le partenariat euro-méditerranéen peut permettre à la France de faire valoir ses atouts et de bénéficier de l'effet de levier des financements communautaires, le risque existe par ailleurs qu'elle voie ses pôles d'excellence se diluer dans cette nouvelle forme de coopération* ». Composée d'Etats membres qui ont forcément un intérêt inégal à la région méditerranéenne, l'Union européenne ne pourra. se doter d'une vision globale sur ses relations avec les pays tiers méditerranéens qu'en s'appuyant sur l'expérience de ceux de ses Etats membres qui en sont les plus proches: France, Italie, Espagne, Grèce Portugal... Aussi ces pays devraient-ils être considérés comme des acteurs privilégiés du partenariat euroméditerranéen, et leurs initiatives, notamment bilatérales (par exemple franco-italiennes) soutenues lorsqu'elle visent à « *sensibiliser leurs partenaires européens à la problématique euro-méditerranéenne* ».

Ces dispositions, qui devraient être affichées pour gagner en lisibilité auprès des opinions publiques, s'appliquent bien entendu aussi aux autres régions du monde.

c) La cohérence : tout le monde, Union et Etats-membres, devrait se sentir concerné

La cohérence: quelle politique communautaire n'interfère pas, de près ou de loin, avec la politique de coopération au développement ? On pense

évidemment en premier lieu aux politiques commerciales (négociations OMC) et d'environnement. Le Conseil des ministres a également songé, dans une résolution du 5.6.97 sur la cohérence, aux thèmes de la consolidation de la paix, de la prévention et du règlement des conflits, de la sécurité alimentaire, de la pêche et aux problèmes migratoires. La cohérence semble effectivement aller de soi, être la moindre des exigences dans une ligne politique digne de soi.

Elle ne recouvre cependant pas la même réalité pour tout le monde: le Conseil, dans sa résolution du 5.7.97 précitée, reconnaît que « *la cohérence est difficile à mesurer et dépend de choix politiques* ». Il n'empêche : il y a eu des cas flagrants d'incohérence entre politiques européennes: le soutien européen aux éleveurs de bétail en Afrique de l'Ouest, au nom de l'aide au développement, a un moment coexisté avec des importations massives, dans cette zone, de boeuf européen congelé, subventionné au nom de la Politique Agricole Commune. Un projet de soutien aux pêcheries artisanales en Mauritanie fut réduit à néant par un accord de pêche dévastateur, permettant l'accès des flottes industrielles européennes aux eaux fréquentées par les pêcheurs locaux. Ce ne sont que des exemples malheureux entre autres.

La Commission se plaint que le principe de cohérence soit souvent brandi à tort et à travers par les Etats membres, pour dénoncer sa gestion, ou critiquer, à mots couverts, ce qui a été décidé sur le plan politique. La Commission veut bien endosser ce qui relève d'incohérences techniques, aisément corrigibles. A condition que la Commission balaie devant sa porte : il est clair que de nombreuses erreurs pourraient être évitées par une organisation plus harmonieuse de ses services. C'est d'ailleurs ce que le Parlement européen a récemment demandé, dans une résolution de février 2000, invitant la Commission à publier un rapport annuel sur la cohérence des politiques de l'Union avec la politique de coopération au développement, à réorganiser ses services « ainsi que la répartition des portefeuilles, afin d'améliorer la coordination de ses différentes politiques d'aide, à créer un groupe de travail inter services sur la cohérence, et à envisager l'introduction d'un contrôle de cohérence, y compris la mise en place d'une procédure de plainte ouverte aux gouvernements et aux organisations de la société civile ». Notons qu'il existe bien un Service Commun des relations extérieures (SCR) depuis un peu plus d'un an, mais il n'assure la coordination que des directions générales liées aux relations extérieures (PESC,Commerce,développement...)

Mais les incohérences politiques n'ont souvent d'incohérent que le mot: elles sont bien plus le résultat de divergences d'intérêts, de conception, que de troubles de la logique. A divergence politique, solution politique : le principe de cohérence s'applique avant tout aux Etats-membres, réunis au sein du Conseil des Ministres. Par exemple, la PAC est-elle toujours cohérente avec la politique de développement ? et la politique commerciale ? Le rappel de quelques exemples récents suffit à en douter : la conclusion de l'accord de coopération avec l'Afrique du Sud a été bloqué pendant quatre ans par certains Etats-membres, qui estimaient que certaines de leurs appellations d'origine viticoles n'étaient pas suffisamment protégées. La directive permettant de réduire le taux de cacao dans les chocolats est-elle vraiment compatible avec les aides que la Communauté débourse par ailleurs en faveur des producteurs de cacao? Quid de

la cohérence entre les aides au sucre de betterave de la Pac et le soutien aux producteurs de canne à sucre ? Quant à l'organisation commune du marché de la banane, elle risque, par ses réaménagements sous la pression des règles de l'OMC et en l'absence d'un accord réel entre les Etats-membres, de porter gravement atteinte aux productions de certains Etats-membres, dont celles des Antilles, et celles des ACP. Il ne s'agit évidemment pas d'opposer les intérêts légitimes des uns et des autres, de condamner les uns au profit des autres, mais on ne peut aujourd'hui poursuivre dans une voie, qui en feignant d'ignorer ou en minimisant les problèmes posés, aboutit au même résultat.

d) Améliorer l'efficacité de l'aide

La mise en oeuvre de la politique européenne d'aide au développement souffre de faiblesses que plusieurs critiques et évaluations externes et internes ont mises en évidence :

- un système d'aide trop compliqué et fractionné dans ses objectifs, ses instruments, ses procédures et ses mécanismes institutionnels ;
- des politiques élaborées en fonction des instruments à disposition plutôt que d'objectifs stratégique et de priorités clairement définies ;
- des ressources humaines trop faibles par rapport au volume de l'aide gérée, tant à Bruxelles que sur le terrain. Pour gérer 10 millions de dollars, il y a en moyenne 219 personnes à la Commission, 4,3 à la Banque Mondiale et de 4 à 9 dans les Etats-membres ;
- des contrôles financiers trop compliqués qui devraient être simplifiés en privilégiant les contrôles ex-post effectués sur la base d'indicateurs de performance vérifiables ;
- un suivi, une évaluation et un processus d'apprentissage insuffisants ;
- des systèmes de contrôle interne et externe qui font souvent double emploi...

La Commission a, semble-t-il, bien conscience de ces problèmes, et n'a pas hésité à geler son programme ECIP (*EC Investment Partners*) finançant la constitution de joint-ventures entre entreprises européennes et de pays tiers en développement, aux résultats pourtant positifs mais dont la gestion laissait apparaître de nombreux dysfonctionnements et inadaptations.

Malgré ces carences, des progrès ont été réalisés, notamment dans la gestion des aides : la Commission a, en partie grâce à la création du SCR susmentionné, réduit de 81% les retards de paiement pour le financement des projets de coopération.

Plus largement, une réforme globale de la gestion des aides est en préparation, visant notamment à réduire les délais entre la conception et la mise en oeuvre des projets. L'un des moyens envisagés serait une externalisation de la gestion des projets, sous la forme d'une Agence ou d'un Office. L'autre serait leur déconcentration vers les Délégations de la Commission dans les pays tiers bénéficiaires des aides.

Encadré 28 : Réforme de la politique européenne
de coopération au développement

La réforme de la politique européenne d'aide au développement s'inscrit dans un cadre plus vaste : celui de la réorientation et du renforcement de la politique extérieure de l'Union. Il y a donc lieu de distinguer les mesures générales et celles touchant au développement proprement dit :

1. Pour ce qui est de la politique de développement proprement dite, il est envisagé :

- de créer une agence européenne, ayant la responsabilité sur l'ensemble du cycle des projets ;
- d'abandonner le recours aux bureaux d'assistance technique, jugés inefficaces et dispendieux ;
- d'accroître les responsabilités et compétences des délégations de la commission dans les pays bénéficiaires, pour l'exécution des programmes ;
- de créer un groupe d'assistance qualité, pour améliorer la qualité des projets présentés ;
- de renforcer les effectifs de la commission affectés au développement, tant à Bruxelles que dans les délégations, en partie par redéploiement, en partie par création de nouveaux postes. Au total, il est annoncé 390 postes supplémentaires pour le développement dans les trois prochaines années.

2. Les nouveaux objectifs de l'action extérieure de l'Union européenne :

- L'Union européenne doit se concentrer sur :
  * Des objectifs et actions qu'elle peut raisonnablement envisager de mener à bien ;
  * Pour lesquels son intervention apporte une valeur ajoutée claire et sans équivoque.
- Le temps et les moyens consacrés à la réflexion dans l'élaboration des priorités doivent être renforcés ;
- L'Union européenne devra refuser de s'engager dans des actions et projets pour lesquels les Etats membres ne sont pas disposés à mettre en œuvre les moyens financiers et humains nécessaires ;
- Il ne devra pas y avoir de structures parallèles (et concurrentes) entre le Conseil et la Commission (nb : la création du poste de représentant de l'Union européenne pour les affaires politiques – Javier Solana en est le titulaire – a créé certaines ambiguïtés) ;

Les délégations de l'Union européenne dans les pays tiers verront leur rôle renforcé, dans le cadre d'un mouvement de déconcentration des compétences.

Il est à noter qu'il n'est pas prévu, par ce communiqué, de développer les délégations de missions aux agences nationales des pays membres, ainsi que le souhaitait notamment la France. Par contre, l'annonce de la création d'une agence européenne répond au vœu exprimé par les organisations patronales françaises.

Source : Communiqué de presse conjoint Prodi-Patten du 04.09.2000.

A la Commission, on affirme que *« la Communauté ne peut pas admettre d'être confinée dans le rôle d'un 16e acteur dans le domaine de la coopération au développement »*. Cette analyse ne peut qu'être partagée: la politique européenne de coopération au développement devrait être une politique commune aux Quinze plutôt que surnuméraire aux leurs. Respect de ses principes de base - coordination, complémentarité, cohérence - confiance et respect réciproques, recherche permanente de compromis qui ne soient pas des compromissions gratuites dans la banalisation doivent en être les principes directeurs. La France doit y être vigilante, elle qui, ayant en particulier composé sa zone de solidarité prioritaire en tenant largement compte de la zone ACP, en joue largement le jeu.

4. Les institutions internationales

Dans un environnement de mondialisation des échanges et des flux de capitaux, le rôle des organisations internationales est essentiel pour réguler ces processus.

Or les crises financières qui ont secoué successivement l'Asie et l'Amérique Latine, l'échec de la Conférence de Seattle en novembre 1999, ont mis en lumière les limites du FMI et de l'OMC. Le même constat peut être dressé pour la Banque Mondiale qui s'est d'ailleurs engagée la première dans l'élaboration d'une nouvelle politique.

Les organisations internationales compétentes en matière de développement ont en effet été créées pour la plupart après la seconde guerre mondiale, même si l'Organisation Internationale du Travail et la Société des Nations ont vu le jour dès 1919. Si l'on se borne aux plus importantes, il incombait à l'origine aux Nations Unies et plus particulièrement au Conseil de sécurité de définir et de gérer l'action politique internationale et il appartenait aux institutions de Bretton Woods de soutenir l'économie internationale, alors considérée indépendante de tout problème politique. Nous verrons que les frontières se sont estompées et que les interférences entre leurs missions respectives se sont multipliées.

Ce constat suppose une redéfinition des missions des institutions multilatérales et une réflexion sur les moyens de les adapter. Les pays en développement qui sont sous-représentés dans les instances de décision internationale et qui demandent à être reconnus comme des acteurs à part entière de la scène mondiale devront nécessairement être associés à ce débat et à la définition de nouvelles règles du jeu.

4.1. Le système des Nations Unies

L'initiative de créer l'ONU revient aux trois vainqueurs de la seconde guerre mondiale - Etats-Unis, Royaume-Uni et URSS - ce qui explique le rôle capital que la Charte des Nations Unies accorde dans son texte aux grandes puissances.

L'organisation a cependant vocation à accueillir tous les Etats du monde. Au nombre de cinquante et un en 1945, les Etats membres sont actuellement 180. On peut distinguer plusieurs étapes : celle des membres fondateurs, celle des Etats ayant accédé à l'indépendance au début des années soixante, essentiellement des pays en développement et celle des Etats issus des anciens pays de l'Est et de l'ex-URSS.

a) Une organisation complexe

Cette complexité tient à l'importance des objectifs assignés à l'ONU. Si sa première mission est de maintenir la paix, il lui revient aussi de favoriser le progrès économique et social[1]. Elle dispose pour répondre à ces objectifs d'un véritable réseau de services et d'institutions spécialisés associé aux **principaux organes** que sont l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité, le Conseil économique et social, le Conseil de tutelle, la Cour internationale de justice et le Secrétariat.

[1] Aux termes de l'article 55 de la Charte, l'ONU est tenue de favoriser « le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et les conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social ».

Encadré 29 : Un organe spécifiquement économique :
le Conseil économique et social

L'Ecosoc a une fonction générale de centralisation. Il exerce deux types de compétences. C'est tout d'abord un organisme chargé de mettre en œuvre les mesures économiques et sociales de la Charte de l' ONU, afin de développer la coopération économique et sociale entre les Etats. C'est également un organisme qui coordonne les activités des institutions spécialisées des Nations Unies et contrôle les commissions économiques régionales des Nations Unies.

Les activités de l'Ecosoc sont, en réalité, quelque peu limitées par la lourdeur de cet organisme qui a cependant une remarquable capacité d'adaptation.

Ainsi, le suivi du Sommet social de Copenhague (mars 1995) a été confié à la commission pour le développement social de l'Ecosoc.

La majorité des membres est constituée par des pays en développement. Ce caractère « tiers mondiste » de la composition de l'Ecosoc est accentué par l'absence de membres permanents. Le vote intervient à la majorité simple, donc la majorité appartient automatiquement aux pays en développement.

Source : Michel Belanger : « Institutions économiques internationales » - Economica 1992.

- Les institutions spécialisées

Les institutions spécialisées des Nations unies sont créées par des accords intergouvernementaux (et non pas par une délibération d'un organe de l'ONU comme les organes subsidiaires). L'organisation internationale du Travail (OIT), l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture, plus connue sous son sigle anglais FAO, l'UNESCO, l'OMS, l'ONUDI créée en 1966 à l'initiative des pays en développement pour favoriser le développement industriel du Tiers monde font partie de cette catégorie. Elles ont leur autonomie propre (budget spécifique) et les pays membres ne sont pas nécessairement les mêmes que ceux de l'ONU.

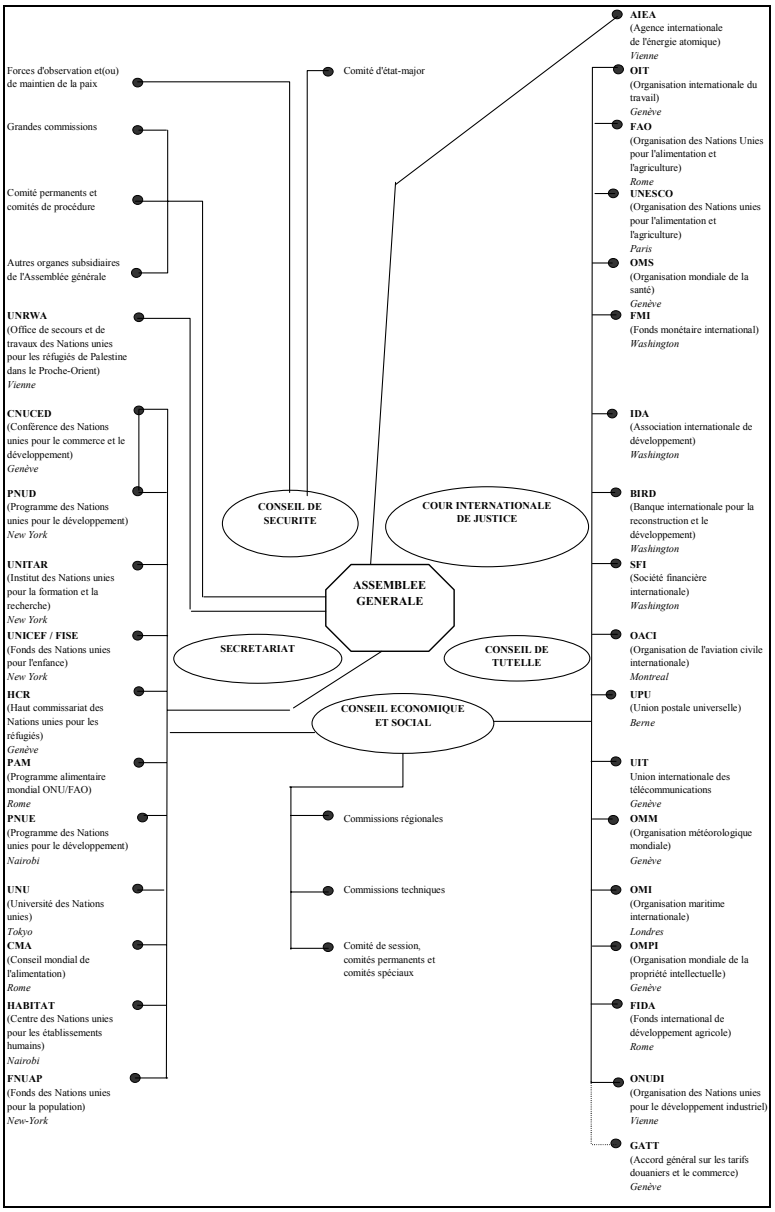
- **Les organes subsidiaires**

Ils se distinguent des précédents car ils font partie intégrante de l'Organisation des Nations Unies. Leur création est prévue par l'article 7 de la Charte et l'Assemblée générale tout comme le Conseil de sécurité ont eu recours à ce procédé chaque fois qu'il s'agissait de résoudre un problème particulier.

Ainsi les diverses forces d'urgence créées pour rétablir la paix au Congo, au Moyen-Orient, au Yemen ou à Chypre ont bénéficié de ce statut.

Semi-autonomes, ils sont extrêmement nombreux. Certains ont une durée de vie limitée à l'accomplissement d'une tâche précise (par exemple l'office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient ou UNRWA), d'autres ont des missions à long terme (UNICEF ou HCR par exemple).

Schéma 1 : Les principales organisations internationales



Source : La Documentation Française « Organisations internationales à vocation universelle » - 1993.

Diverses résolutions ont ainsi créé des organes spécialisés dans les problèmes de l'aide au développement, véritables organisations dotées de budgets importants tels la Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement (CNUCED) ou le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD).

b) Le PNUD : un recentrage nécessaire

Le PNUD, issu en 1965 de la fusion d'un fonds et d'un programme préexistants, est le plus important mécanisme mondial de coopération technique multilatérale. Il a été conçu pour être l'élément central de financement, de planification et de coordination de l'assistance technique des Nations Unies. Beaucoup aujourd'hui estiment qu'il ne joue plus le rôle central qui lui a été dévolu.

- **Une vocation universelle**

Le PNUD a une vocation extrêmement généraliste : aider les pays en développement à renforcer leurs capacités nationales afin d'accéder à un développement humain durable par l'élimination de la pauvreté notamment.

Les priorités du PNUD ont évolué, elles incluent aujourd'hui la promotion de la femme, l'environnement et la bonne gouvernance. Sur le long terme toutefois, il est indéniable que le PNUD qui mobilise le plus de ressources au sein des Nations Unies (2 milliards de dollars) agit dans tous les domaines du développement.

L'Organisation se reconnaît un rôle universel, et à ce titre a tendance à agir dans des domaines où son avantage comparatif n'est pas évident. Cette tendance est d'ailleurs souvent encouragée par des conceptions différentes de ce que devrait être son avantage comparatif entre pays donateurs. C'est ainsi que les pays nordiques le poussent de plus en plus à agir dans le domaine de l'environnement, alors que les Etats-Unis encouragent ses tentatives d'interventions humanitaires.

Le PNUD a adopté une approche de cadre de coopération par pays. Il évalue les besoins en développement des pays, établit avec eux une stratégie de développement et s'essaie à mobiliser des financements, qui peuvent être 100 fois supérieurs aux financements qu'il apporte. Il ne réalise pas lui-même ses programmes ; il les finance, mais en confie l'exécution aux pays eux-mêmes, à d'autres agences d'exécution multilatérales ou nationales (exécution nationale), et parfois à des ONG.

- **Un important réseau**

Le PNUD emploie au total environ 4 000 personnes, dont 500 (12 %) au siège à New York. Des efforts louables de redéploiement ont été effectués, malheureusement souvent au détriment du Bureau régional Afrique.

Sur le terrain, il dispose de 131 bureaux de pays, dirigés par un représentant-résident. Certains de ces bureaux de pays, situés dans des pays à revenus intermédiaires ou producteurs de pétrole (Malte, Bahreïn ou Koweït) jouent en fait le rôle d'agences nationales de développement, dans la mesure notamment où les autorités locales paient leur frais de fonctionnement.

Ce réseau particulièrement dense met le PNUD en position de force pour faire assurer par ses représentants résidents la charge de coordonnateur résident des Nations Unies, instituée par le secrétaire général. En dépit des tentatives du FNUAP et de l'UNICEF, il a été conforté dans cette position privilégiée par Kofi ANNAN.

L'Organisation tire l'essentiel de ses ressources des contributions volontaires des Etats membres de l'ONU. Il doit les renouveler chaque année dans les conférences d'annonces des contributions. Les principaux contributeurs sont les Etats-Unis (100 millions de dollars pour 1999), le Japon, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et les pays nordiques. La contribution française en 2000 est de 100 millions de francs, ce qui classerait la France au 11ème rang des pays donateurs.

Au contraire des ressources de base, les autres ressources gérées par le PNUD, notamment dans le cadre de cofinancements des pays bénéficiaires (surtout dans les pays d'Amérique Latine, qui tendent à utiliser le PNUD comme une agence nationale de planification et de développement), ont fortement crû, passant de 260 millions de dollars (19 % du total) en 1991 à 1 386 millions de dollars (63 % du total) en 1997. La France a elle-même développé un certain nombre de projets bi-multilatéraux avec le PNUD, dont notamment le projet OHADA (Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires).

- **Un bilan mitigé mais des atouts incontestables**

Nombre d'observateurs ont constaté l'érosion du rôle central du PNUD en matière d'aide au développement. La complexité de l'Organisation (multiplication de services particuliers, cloisonnement entre le niveau central et local), les financements croisés et la prolifération de toutes sortes de fonds d'affectation spéciale nuisent à son efficacité. Le fait d'agir dans tous les domaine du développement se traduit par un problème sérieux de lisibilité. Le PNUD disperse en outre ses efforts dans des projets parfois surdimensionnés par rapport aux besoins locaux. En revanche, les programmes ponctuels, très ciblés, plus modestes dans leurs ambitions et directement orientés vers les besoins de la population ont connu des résultats appréciables. L'éradication de l'onchocercose en Afrique de l'Ouest est ainsi un bel exemple de réussite : 7 millions d'enfants ont été sauvés de la cécité.

Par ailleurs, depuis que la Banque Mondiale a mis l'accent sur la lutte contre la pauvreté, les frontières entre les deux organisations et la spécificité du PNUD tendent à s'estomper.

Fort de quarante ans d'expérience au service du développement, le PNUD dispose néanmoins d'atouts et de méthodes qui lui confèrent un avantage comparatif certain dans des domaines tels que :

- la concertation des politiques ;
- la coordination ;
- le rôle de catalyseur ;
- l'intervention dans des domaines sensibles comme la conduite des affaires publiques et la parité entre les sexes.

Cet avantage lui vient d'une approche spécifique de la coopération pour le développement qui met l'accent sur la notion de développement humain et ne se résume pas à la progression du PIB par habitant. Il provient également de son mode de fonctionnement (rôle des pays de programme dans le conseil, forte décentralisation, non recours à l'arme de la conditionnalité) qui doit lui permettre de jouer un rôle complémentaire des institutions de Bretton Woods.

Son rôle central au sein des Nations Unies, l'universalité et la neutralité du système des Nations Unies constituent autant d'atouts dans la mesure où le PNUD réussira les réformes lancées en 1995 et notamment le recentrage de ses activités sur des objectifs ciblés : promotion d'un développement humain durable, élimination de la pauvreté, promotion des femmes, protection de l'environnement et bonne gouvernance.

c) La Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le développement (CNUCED) : une influence limitée

C'est en 1964 que le groupe des 77 jugeant le GATT trop exclusivement préoccupé par les positions des pays industrialisés, obtient dans le cadre des Nations Unies, la création de la CNUCED[1].

La fondation de la CNUCED reflétait l'état de la pensée sur le développement de l'époque, exprimé dans les propositions d'action de la Décennie pour le développement adoptées en 1962 par l'Assemblée générale des Nations Unies. La place attribuée aux gouvernements comme promoteurs du développement par la planification et les interventions sélectives, la conviction que les Nations Unies constitueraient le pôle autour duquel s'organiserait un mode d'administration mondiale constituaient les éléments clés de la Décennie pour le Développement.

La CNUCED était alors supposée combler, en partie du moins, le vide dû à l'échec dans la création d'une véritable Organisation internationale du Commerce (OIC) en mettant en avant des conceptions originales sur l'organisation des échanges internationaux.

L'OIC devait être un des rouages essentiels du système de Bretton Woods, tout particulièrement dans l'esprit de Keynes, qui en était le principal concepteur. Keynes avait été un partisan dès avant la guerre de la stabilisation des prix des matières premières par le biais de stocks régulateurs internationaux et d'accords sur les produits de base.

Par les études qu'elle publie comme à travers les rapports présentés par son secrétaire général à l'ouverture de chaque session, la CNUCED apparaît comme l'un des lieux où s'élabore l'idéologie du développement. Elle se démarque des institutions internationales chargées des questions commerciales (OMC), économique ou financières (Banque Mondiale et FMI) mais son rôle se borne à des recommandations.

L'institution chargée d'aider les pays du tiers monde ou leur fournissant des analyses sur tous les sujets ayant trait au développement durable et à l'intégration dans le commerce mondial a certes fait progresser le débat Nord-Sud. C'est dans ce cadre qu'ont ainsi été élaborées les bases du système des préférences généralisées, dérogation aux règles du GATT que celui-ci a entérinée en 1971.

Néanmoins la CNUCED n'a pas vraiment rempli le vide laissé par le GATT. Bien que les problèmes des produits de base aient été clairement inscrits

[1] La CNUCED a pour organe permanent le Conseil du Commerce et du développement et se réunit tous les quatre ans. Les conférences sont préparées, du côté des pays en développement par les commissions économiques installées par les Nations Unies dans chacun des continents : à Addis Abeba pour l'Afrique, à Santiago du Chili pour l'Amérique Latine et à Bangkok pour l'Asie.

dans les fonctions essentielles de la CNUCED, cette dernière a manqué à la fois des ressources et des pouvoirs de décision de l'OIC qui avait été prévue comme une institution équivalente au FMI et à la Banque Mondiale. La création de l'OMC n'a fait que renforcer cette situation. Son rôle s'est donc limité à l'analyse et à la formulation d'idées et de propositions, leur application étant laissée en partie au bon vouloir des gouvernements, en partie à d'autres organisations.

4.2. Les institutions de Bretton Woods : la nécessaire complémentarité

Bien qu'ayant des rôles différents, la Banque Mondiale et le FMI ont intensifié leur collaboration tout en s'adaptant l'une et l'autre à un monde en évolution.

a) La Banque Mondiale : de la reconstruction au développement

Créée en juillet 1944 lors de la Conférence monétaire et financière des Nations Unies à Bretton Woods, la Banque Internationale pour la Reconstruction et le développement (BIRD), plus connue sous le nom de Banque Mondiale, a vu le jour à un moment où le monde, en proie à de profonds bouleversements, se remettait des destructions de la seconde guerre mondiale. Progressivement son rôle a évolué : initialement centrée sur la reconstruction de l'Europe, elle est devenue la première institution multilatérale de développement au monde qui accorde des prêts à long terme aux pays en développement.

Encadré 30 : Comment la Banque Mondiale a évolué depuis sa création

Le monde a changé	Le rôle de la Banque Mondiale a évolué
Le progrès économique a laissé de côté un grand nombre d'individus et le nombre de pauvres a augmenté régulièrement	La Banque a ancré sa mission dans la réduction de la pauvreté, grâce au soutien de sa fenêtre concessionnelle (l'AID) et un accent mis sur le bien-être des individus, la santé et l'éducation
Les politiques économiques de fermeture et placées sous contrôle par les Etats ont fait preuve de leur échec, et il s'avère que les politiques économiques ouvertes et fondées sur des mécanismes de marché sont aptes à favoriser le développement	L'aide de la Banque a soutenu les politiques favorables à l'économie de marché et au développement institutionnel, dont les clés sont l'investissement privé, la croissance liée aux exportations et la réduction de la pauvreté
Les budgets d'aide des donateurs ont diminué et les flux de capitaux privés sont montés en puissance	L'aide de la Banque a été dirigée en priorité vers les pays, les secteurs, et les populations cibles les plus pauvres, qui tendent à ne pas bénéficier des investissements privés
Les réformes structurelles sont apparues comme une condition nécessaire, mais non suffisante à la réduction de la pauvreté	La Banque a mis l'accent sur la nécessité de rendre endogène la croissance, et de mener, parallèlement aux politiques économiques, des actions concentrées sur la protection sociale, la bonne gouvernance et le rôle efficace de l'Etat de façon à traiter des besoins qui ne peuvent pas être satisfaits par le secteur privé
Le développement apparaît comme un processus complexe qui n'est pas uniquement fonction des ressources financières	La Banque a peu à peu complété ses activités de prêts par des activités de conseil pour renforcer la connaissance et les capacités des peuples et aider les pays en développement à construire le consensus national
Les principes démocratiques ont continué à prendre racine et les sociétés à devenir plus ouvertes	La Banque a mis l'accent de manière prépondérante, sur la consultation et la participation des populations, pour renforcer la voix des peuples et promouvoir l'appropriation domestique des efforts de développement

Source : Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie – Rapport au Parlement sur les activités du FMI et de la Banque Mondiale – Août 2000.

C'est notamment à partir des années soixante sous la présidence de M. R. Mac Namara que la Banque s'est donnée comme principal objectif la lutte contre la pauvreté. Elle s'est engagée dès lors dans des missions nouvelles : projets de développement ruraux, d'éducation, d'eau, de santé, de développement urbain qui sont venus compléter une gamme d'interventions limitées jusque là aux soutiens économiques aux Etats et à la mise en place des infrastructures de base (routes, ports, barrages, etc.).

Initialement composée de 44 membres, la Banque mondiale compte aujourd'hui 180 membres. Elle emploie environ 8 800 personnes.

Son mandat diffère de celui du FMI. La Banque est une institution de prêt dont l'objectif est d'intégrer les pays à l'économie mondiale et de promouvoir la croissance économique à long terme afin de réduire la pauvreté dans les pays en développement. Pour sa part, le FMI remplit une fonction de surveillance des monnaies, contribue à maintenir en place un système organisé de paiements entre

les pays et prête de l'argent aux pays dont la balance des paiements est déficitaire.

De ce fait, alors que la Banque Mondiale accorde des prêts aussi bien pour les réformes de politique générale que pour l'exécution des projets, le FMI ne s'occupe que des questions de politique économique.

La Banque mondiale n'est pas une banque classique. Elle n'accepte pas de dépôts et ses seuls actionnaires sont les Etats. Elle a un Conseil permanent, comprenant 24 administrateurs qui représentent les 180 pays membres. Selon ses statuts, elle ne peut accorder de prêts que pour financer des activités d'ordre essentiellement économique et, en vertu de ce principe, des projets productifs. Elle prête des fonds aux membres qui ont un accès limité aux marchés financiers et, selon ses statuts, le montant total des prêts ne doit pas dépasser la valeur de ses fonds propres et de son capital appelable, soit un taux de couverture de 100 % alors que le taux normal des banques est de 8 %. En revanche, elle partage de nombreuses caractéristiques avec les institutions du secteur privé. Elle compte sur des ressources privées pour financer ses opérations et mobilise elle-même des fonds sur les marchés financiers privés, en émettant des obligations assorties de conditions commerciales. Elle applique des politiques financières prudentes qui lui valent la cote la plus élevée (AAA). Elle a toujours dégagé des bénéfices, que ses actionnaires réinvestissent ou affectent à des causes en rapport avec sa mission.

Par sa fonction d'intermédiation, la Banque peut fournir des fonds aux pays membres à des conditions dont la plupart ne pourraient pas bénéficier autrement.

Elle s'appuie sur de multiples instruments d'intervention :

- **Des instruments d'interventions multiples**

Cinq institutions forment le groupe de la Banque Mondiale :

- la BIRD accorde des prêts à des taux de marché et fournit une aide aux **pays pauvres solvables** ou à **revenu intermédiaire** ;
- **l'Association Internationale de Développement (AID)**, créée en 1960, prête aux **pays les plus pauvres** à taux quasi nuls sur une durée de 35 à 40 ans, ce qui représente un don d'environ 85 % du prêt. Les ressources de l'AID sont essentiellement apportées par les pays développés;
- **la Société Financière Internationale (SFI)** accorde des prêts au secteur privé dans les pays en développement. Ses interventions prennent la forme de participations au capital ou de prêts à des entreprises pour le financement de projets en partenariat avec des investisseurs privés. Elle a également une activité de conseil aux gouvernements.

Ses concours bénéficient tout d'abord au secteur financier et aux projets d'infrastructures. Elle commence à intervenir également dans des secteurs comme la santé ou l'éducation en finançant la construction d'hôpitaux ou d'écoles privées. Depuis sa création en 1956, la SFI a engagé plus de 21 milliards de dollars dont près de 13 milliards pour son propre compte, elle a monté des opérations de syndications de prêts et de garanties d'émissions à

hauteur de 17 milliards de dollars au bénéfice de plus de 2000 sociétés dans 134 pays.

La SFI réalise la plus grande partie de ses opérations en Amérique Latine et, dans une moindre mesure, en Asie et Europe de l'Est, c'est-à-dire dans les pays où l'investissement privé représente un risque mesuré. Elle parvient cependant à accroître depuis quelques années le niveau de ses opérations dans des régions plus difficiles.

C'est notamment le cas en Afrique subsaharienne, mais cela reste très dépendant de la conjoncture économique et politique et d'un niveau pour l'instant insuffisant (moins de 10 %). En effet, après un exercice 1998 remarquable en Afrique, l'exercice 1999 s'est placé en retrait de près de 50 %. L'exercice 2000 devrait cependant marquer une augmentation de 80 % des engagements de la société sur la région, preuve de la grande volatilité des opérations de la SFI du fait notamment de la qualité des projets qu'elle recherche. La SFI a par ailleurs ouvert un bureau de représentation au Sénégal qui est l'un des pays cibles prioritaires de son nouveau champ d'élargissement de ses activités et renforcé ses trois bureaux régionaux d'Abidjan, Nairobi et Johannesburg. Elle compte depuis 1998 le Tchad comme nouveau membre.

- **l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI)**. Créée en 1988, l'AMGI assure la **couverture des risques souverains**, ce qui permet de faciliter les investissements dans les pays les plus pauvres où les risques sont les plus élevés. Elle ne garantit toutefois que des projets dont la viabilité économique, financière et environnementale est avérée. La durée des garanties apportées par l'AMGI est au maximum de 15 à 20 ans.

Depuis son entrée en vigueur jusqu'en mars 2000, l'AMGI a émis plus de 300 garanties représentant une exposition brute totale de 4,6 milliards de dollars dans plus de 70 pays.

- **le Centre international de règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI),** créé en 1966,est une organisation indépendante mais ayant des liens privilégiés avec la Banque Mondiale. 65 cas d'arbitrage lui ont été soumis depuis 1966 dont 11 nouveaux cas pour la seule année 1999.

La création même de ces instruments au fil des ans démontre que la Banque a évolué pour s'adapter à un environnement changeant.

- **Une institution qui s'est s'adaptée**

Comme l'indiquait, M. J.F. Rischard, Vice-Président de la Banque Mondiale[1], celle-ci a changé tous les dix ans.

Organisme de financement de la reconstruction après la guerre, elle s'est réorientée peu après vers l'aide aux pays en développement. Le Chili en 1948 a été le premier pays de cette catégorie à recevoir un prêt mais c'est à partir des années soixante qu'elle développe ses interventions dans le tiers monde (les prêts de la BIRD et de l'AID passent de 1 milliard de dollars en 1968 à 12 milliards de dollars en 1981). Son évolution est alors déterminée par les problèmes qui se

[1] Au cours de son audition devant la section des Relations extérieures, le 2 mai 2000.

posent tels que la crise alimentaire en Inde au cours des années soixante, la nécessité de coordonner la gestion des crises économiques, par exemple les chocs pétroliers de 1973 et 1979 et la crise de l'endettement des années quatre-vingts.

Alors qu'au cours des années soixante et soixante-dix, la Banque avait réorienté son action vers la réduction de la pauvreté et le développement des ressources humaines et accru ses prêts en faveur des zones rurales, au cours des années quatre-vingts, elle a mis l'accent sur la qualité des politiques et la nécessité de procéder à des réformes structurelles. Pour faire face à la crise de la dette des années quatre-vingts, nombre de pays emprunteurs ont du réaliser des ajustements structurels avec toutes les conséquences notamment sociales qu'ils impliquaient. La Banque Mondiale est intervenue pour appuyer les réformes de politique générale notamment en apportant un soutien à la balance des paiements et en privilégiant la macroéconomie.

Le début des années quatre-vingt-dix a vu se développer la micro et la mezzo-économie ainsi que les activités de conseil. C'est à ce moment que l'action de la Banque a commencé à s'articuler autour de quatre idées forces : développement durable, développement du secteur privé, valorisation des ressources humaines, développement des institutions et des capacités de gestion économique. Cette période correspond également à celle d'une image publique très négative de la Banque.

L'arrivée en 1995 de l'actuel président, Jim Wolfensohn, mais aussi les conséquences des crises qui vont affecter l'Asie du Sud-Est, l'Amérique Latine et la Russie, vont se traduire par des changements majeurs :

- l'ouverture de l'institution non seulement vers les milieux gouvernementaux mais aussi les parlements, la presse, les milieux d'affaires, les ONG, les organisations syndicales, etc… ;
- l'évolution du type d'opérations menées par la Banque qui consacre aujourd'hui 25 % de ses ressources à des projets sociaux ;
- un changement du mode de gestion, dorénavant largement décentralisée ;
- une stratégie plus claire.

La Banque peut être considérée désormais sous trois angles :

- banque financière ;
- banque de la connaissance, en raison de l'accumulation de savoir pratique qu'elle s'efforce de diffuser ;
- banque de partenariat enfin du fait des alliances nouées tant avec d'autres institutions multilatérales que des ONG ou des entreprises. A cet égard les approches globales et à long terme telles que le « cadre de développement intégré »[1] et les « stratégies pour la réduction de la pauvreté » ne peuvent qu'encourager les partenariats.

[1] Le « cadre de développement intégré » consiste à mettre en œuvre un partenariat et une stratégie par pays sur 10 ou 15 ans, dont l'élaboration associe le gouvernement, le parlement, la société civile, le secteur privé local, toutes les organisations multilatérales qui y sont présentes ainsi que

- **De nouveaux défis**

La Banque Mondiale a du s'adapter à un monde en évolution. Depuis sa création, le monde s'est développé et les pays en développement ont progressé. Globalement les revenus et la consommation par habitant y ont augmenté et les grands indicateurs de bien-être se sont améliorés : espérance de vie, niveau d'éducation. Cependant, malgré les progrès accomplis, les disparités entre pays se sont accentuées. La croissance reste très inégale entre régions et entre pays et la pauvreté continue à affecter une très large partie de la population mondiale[1].

La Banque Mondiale, première institution en matière de développement, va être confrontée à d'immenses défis dans les années à venir notamment en raison de l'accroissement démographique avec ses conséquences en matière d'environnement[2], d'urbanisation, etc… et du fait des nouvelles technologies et de la « nouvelle économie » qui risquent de marginaliser davantage les pays les plus pauvres.

A l'évidence, ces problèmes d'une complexité croissante ne pourront être résolus à l'échelle d'un Etat ou même au niveau intergouvernemental. La solution pourrait être la mise en place de « réseaux mondiaux de politique globale » que la Banque a commencé à expérimenter dans quelques domaines pilotes (gestion des forêts, des risques liés aux catastrophes naturelles).

b) Le FMI : une institution contestée mais un rôle central en matière de développement

Créé pour promouvoir la coopération monétaire internationale, la stabilité des monnaies et le développement des échanges, le FMI a une triple mission : un mandat de surveillance, une assistance financière (crédit et prêts aux Etats membres qui connaissent des difficultés temporaires de balances des paiements) et une assistance technique[3].

- **Les mandats du FMI**

  - la surveillance

Le FMI exerce depuis l'origine la surveillance des politiques macro-économique, monétaires et de change de ses membres. Ces dernières années, les profondes mutations subies par l'économie mondiale (croissance rapide des marchés des capitaux privés, intégration régionale et monétaire plus poussée, importance de la solidité du système financier, etc.) ont fait ressortir l'importance d'une surveillance plus large, couvrant les politiques structurelles. Le FMI s'attache notamment à identifier les difficultés des systèmes bancaires susceptibles d'entraîner de graves déséquilibres macro-économiques. Ces activités sont menées par le FMI en étroite concertation avec les autres institutions et instances internationales compétentes (Banque mondiale, Forum de Stabilité Financière…) afin d'assurer la cohérence et l'efficacité du système monétaire et financier international.

---

les institutions bilatérales et les agences des Nations Unies. Treize pays pilotes ont accepté de suivre cette démarche (Ghana, Bolivie, etc.).

[1] Sur ces points, voir supra chapitre I., I., « Des symptômes communs qui se manifestent à des degrés divers ».

[2] Voir annexe n°9 « La Banque Mondiale et l'environnement ».

[3] Sur le FMI, voir également chapitre II., B., 1.2., b) « Maîtriser la libéralisation financière ».

Cette surveillance est à la fois multilatérale, (elle se concrétise par les « *Perspectives de l'économie mondiale* »), régionale (impact sur les économies nationales des coopérations régionales telles que la zone euro ou la zone franc), bilatérale.

- l'assistance financière

Il s'agit du type d'intervention le plus visible puisqu'il est apparu au grand jour au moment des crises financières qui ont mobilisé des montants considérables.

Les ressources sont fournies aux pays membres sous réserve de la mise en œuvre d'un programme d'ajustement économique élaboré par le pays bénéficiaire en concertation avec le FMI et les autres institutions internationales.

Ainsi durant l'année budgétaire 2000, onze nouveaux accords de confirmation et quatre nouveaux accords élargis de crédit ont été approuvés. Le montant total des nouveaux engagements s'est élevé à 22,3 milliards de DTS[1], au profit des **membres à faible revenu**.

Les plus grands emprunteurs ont été le Mexique, le Brésil et l'Indonésie.

- l'assistance technique

Elle est fournie à la demande des pays membres dans des domaines très divers (budgétaire, monétaire, fiscal, statistique, juridique, etc.).

- **Les programmes pour les pays les plus pauvres**

L'instrument de prêts concessionnels du FMI est **la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance** (FRPC), qui s'est substituée, en novembre 1999, à la facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR), qui elle-même avait remplacé la facilité d'ajustement structurel (FAS), créée en 1986. La FRPC est réservée aux pays à faible revenu.

Les prêts FRPC ne figurent pas dans le compte des ressources générales du FMI (puisqu'ils ne sont pas financés par les prêts que les Banques centrales consentent au FMI, lorsque celui-ci tire sur les quotes-parts), mais sont gérés à part, par une fiducie administrée par le FMI. Les ressources de la FRPC (prêts et bonifications d'intérêt) sont financées partiellement sur des ressources du FMI, mais surtout par des contributions bilatérales.

La France est l'un des principaux contributeurs à cette fiducie. Elle est en effet très attachée à cette facilité qui constitue le principal mécanisme du FMI permettant d'aider les pays en développement à lutter contre la pauvreté. Plus d'une décennie de mise en œuvre de la FASR/FRPC a montré que la plupart des pays bénéficiaires sont parvenus à renforcer leur économie, comme le montrent les progrès qu'enregistrent depuis plusieurs années les pays d'Afrique subsaharienne. Fin 1999, 31 pays africains (dont 13 pays de la zone franc) sur un total de 52 pays, bénéficiaient de prêts concessionnels dans le cadre de la FRPC[2].

---

[1] Voir en annexe n°10, « Les différentes facilités de crédit ».

[2] Un pays sous programme avec le FMI au titre de la FRPC bénéficie d'un prêt versé en trois ans à un taux d'intérêt concessionnel de 0,5 %, remboursable en dix ans après une période de grâce de cinq ans et demi, à condition de mettre en œuvre un programme d'ajustement découlant d'un Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP).

La nouvelle facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance a pour vocation de placer la lutte contre la pauvreté au cœur des politiques économiques et structurelles appuyées par le FMI. La FRPC a pour objectif de soutenir un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté développé par le pays bénéficiaire et s'inscrit dans un appui fortement concerté entre le FMI et la Banque Mondiale. La préparation du « *Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté* » (CSLP) doit être réalisée par le pays emprunteur en consultation avec la société civile et les autres parties prenantes.

Le CSLP est devenu le mécanisme central de la coordination des prêts concessionnels aux pays en développement à faible revenu, sur lequel s'appuient également les prêts concessionnels accordés par la Banque Mondiale et l'aide accordée dans le cadre de l'allègement de la dette aux pays pauvres très endettés (PPTE). L'appropriation par le pays bénéficiaire et la population concernée est une dimension essentielle des CSLP, car elle détermine fortement l'impact à long terme des programmes d'action contenus dans le CSLP.

A la fin de l'année budgétaire 2000, quatre-vingts pays à bas revenus répondaient aux critères d'accès pour bénéficier d'une FRPC.

- **L'aide aux pays sortant d'un conflit**

Depuis longtemps, et en étroite concertation avec l'ensemble de la communauté internationale, le FMI apporte son aide aux efforts de reconstruction des pays sortant d'un conflit, sous réserve de la mise en œuvre d'un programme ciblé leur permettant de remettre à niveau les structures politiques et socio-économiques essentielles. Cette aide peut prendre la forme d'actions d'assistance technique, de conseils de politique économique ou d'un décaissement rapide de concours financiers limités.

Au cours de l'année budgétaire 2000, le FMI a fourni ainsi une aide d'urgence « *post conflit* » pour un montant total de 19,1 millions de DTS à la Guinée Bissau et à la Sierra Leone.

- **Les programmes spécifiques destinés aux pays en arriérés**

Créé en 1990, le programme d'accumulation de droits permet aux pays membres éligibles (limités aux onze pays membres qui avaient des arriérés de longue date envers le FMI à la fin de 1989) qui l'ont correctement mis en œuvre pendant une durée déterminée (environ trois ans) de gagner progressivement un certain montant de « droits » à tirage sur le FMI.

Parmi les onze pays qui pouvaient se prévaloir du programme d'accumulation de droits, trois pays (Libéria, Somalie, Soudan) sont encore en situation d'arriérés.

- **Les programmes pour les pays émergents**

A la suite des crises asiatique, russe puis brésilienne, **les pays d'Amérique Latine** ont pour la plupart accru leur recours au FMI et aux institutions financières internationales en général. A mi-2000, 12 pays sur 20 dans cette zone étaient ainsi sous accord avec le FMI pour un total de 22 milliards DTS de prêts (environ 30 milliards de dollars), **soit plus d'un tiers du total des prêts** approuvés à cette date (en stock).

Le Brésil a été le principal bénéficiaire de l'aide du FMI (18milliards de dollars), dans le cadre d'un plan d'aide internationale de 41,5 milliards de dollars incluant d'importantes contributions de la Banque Mondiale et de la BID (4,5 milliards de dollars chacune) et des lignes de crédit bilatérales, dont 1,25 milliards de dollars de la France. En mai 2000, le Brésil a commencé à rembourser par anticipation ses différents créanciers. Plusieurs pays dont la situation économique s'était dégradée ont également conclu des accords à titre préventif (i.e. sur lesquels ils ne tirent pas) : c'est le cas du Mexique en juillet 1999, de la Colombie fin 1999 ou de l'Argentine début 2000.

Plus récemment (mai 2000), l'Equateur a conclu un accord avec le FMI et les Banques multilatérales de développement (2 milliards de dollars au total) afin de bénéficier d'un soutien international important alors qu'il entreprend la dollarisation de son économie et des réformes structurelles de grande ampleur.

L'action des institutions financières internationales doit désormais se concentrer sur le principal défi qui se pose à l'Amérique Latine : l'inégalité du développement et la pauvreté.

A cette fin, la plupart des programmes du FMI incluent un important volet de réformes structurelles, en particulier de réformes fiscales qui permettront d'améliorer la redistribution des revenus et la mise en place d'une protection sociale efficace et bien ciblée (réforme de la sécurité sociale, des retraites), en collaboration avec l'action des banques de développement.

L'accompagnement social des programmes doit désormais être privilégié (en particulier en Amérique Latine, l'une des régions les plus inégalitaires au monde), ce qui se traduit notamment par une exigence de maintien du niveau des dépenses sociales dans les plans de réduction du déficit budgétaire encadrés par le FMI. Ceci est en particulier le cas des programmes d'ajustement structurel menés par les pays les plus pauvres d'Amérique Latine (Bolivie, Honduras, Nicaragua notamment). Ces pays ont bénéficié ou devraient bénéficier de l'initiative pour les pays pauvres très endettés qui permet un allègement très substantiel de la dette, en contrepartie de leur engagement à poursuivre un effort d'ajustement macro-économique et à mettre en œuvre une véritable stratégie de réduction de la pauvreté.

En Asie[1], à la fin 1999, sept pays étaient sous accord FMI pour un montant de 26 milliards de DTS mais les plans d'aide mis en œuvre sous l'égide du FMI représentent des montants beaucoup plus élevés, témoignant de la volonté d'aider les pays touchés à sortir de la crise le plus rapidement possible. Les engagements d'aide ont atteint près de 118 milliards de dollars qui n'ont certes pas été décaissés en raison du redressement plus rapide que prévu de ces économies, à l'exception de l'Indonésie.

[1] Sur la crise financière asiatique, voir chapitre II., B., 1.2., b) « Maîtriser la libéralisation financière ».

Tableau 37 : Les engagements d'aide aux pays d'Asie Orientale

	FMI	Banque mondiale et Banque asiatique de développement	Bilatéral	Total	En % du PIB 1997
Indonésie[(1)]	11,2	10,0	21,1	42,3	20
Corée	21,1	14,2	23,1	58,4	13
Thaïlande	4,0	2,7	10,5	17,2	14,1
Total	36,3	26,9	54,7	117,9	

(1) Inclut l'aide engagée depuis juillet 1998.

Source : Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.

A l'exception de l'Indonésie, les autres pays affectés par la crise n'ont plus eu recours aux financements du FMI dès septembre 1999.

En Afrique du Nord et au Moyent Orient, à la suite des crises d'endettement, des plans d'ajustements structurels ont été mis en œuvre au début des années quatre-vingt-dix (Maroc, Algérie, Tunisie, Egypte, Jordanie) ;

Dans la zone CEI, Asie Centrale, les programmes du FMI sont destinés essentiellement à la Russie (54 %) et à l'Ukraine (32 %). Le FMI est le premier bailleur de fonds de la Russie mais le non respect des engagements de réformes structurelles notamment dans le secteur bancaire est un réel facteur de blocage ;

Dans les PECO et en Turquie, le FMI continue à soutenir le financement de la transition économique et à intervenir dans le règlement de crises macro-économiques (Bulgarie en 1996, Roumanie en 1999).

- **Une évolution récente**

Le FMI était à priori moins concerné par l'approche globale mise en avant par la Banque Mondiale. Ses conditionnalités sont restées essentiellement économiques et financières et pour lui, il ne peut y avoir de réduction de la pauvreté sans croissance[1]. La qualité de la gouvernance n'était prise en compte qu'à de très rares exceptions (le Kenya pénalisé du fait de la corruption). Il en était de même de l'utilisation des fonds à l'achat d'armements qui n'entraînait pas de sanctions de la part du FMI (cas de l'Ethiopie).

Cependant l'institution s'est convertie progressivement à la nécessité de réduire les inégalités. Alors que les programmes d'ajustement structurel étaient encore récemment considérés comme le seul remède pour renouer avec la croissance, désormais ils n'apparaissent plus que comme un instrument auquel on ne saurait se limiter. L'importance des politiques sociales, des filets de protection pour amortir les chocs résultant de l'ajustement et qui frappent précisément les plus faibles est dorénavant reconnue.

Cette évolution est apparue nettement à la dernière Assemblée annuelle du FMI et de la Banque Mondiale (Prague 19-27 septembre 2000). Une

[1] M. Horst Köhler, directeur général du FMI déclarait le 26 septembre 2000 à Prague devant le Conseil des gouverneurs « La croissance économique n'est pas tout mais sans croissance, on n'arrive à rien ».

mondialisation mieux partagée passe par la réduction de la pauvreté. Aucune action ne sera plus déterminante que la réduction de la dette des pays les plus pauvres (initiative PPTE) sans que cela soit suffisant pour autant. Une approche plus globale dont les principaux éléments sont une croissance forte non inflationniste (rien n'est possible sans croissance), une meilleure ouverture des marchés des pays industrialisés aux exportations des pays en développement, une augmentation de l'aide publique au développement et un soutien aux politiques de lutte contre la corruption, la mauvaise gouvernance et les conflits armés.

Les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) mettent l'accent notamment sur la bonne gouvernance ainsi que sur la transparence et la qualité des allocations de dépenses publiques qui doivent être clairement orientées vers des utilisations à fort impact en termes de lutte contre la pauvreté. En outre, le FMI accorde une attention accrue à l'impact social des programmes d'ajustement qu'il soutient.

Alors que le rôle du FMI dans le financement du développement a été critiqué vivement à la suite en particulier de la crise asiatique, ces nouvelles orientations notamment à travers l'initiative PPTE et la Facilité pour la réduction de la pauvreté et de la croissance (FRPC) se devaient d'être reconnues.

4.3. Le Comité d'aide au développement de l'OCDE

Le Comité d'aide au développement est le principal organe à travers lequel l'OCDE traite des questions de coopération avec les pays en développement.

L'OCDE n'est cependant pas un organe de décision mais un « facilitateur ». Ainsi le CAD est habilité à adresser des recommandations aux pays représentés au Comité ainsi qu'au Conseil. Son président[1] publie un rapport annuel consacré aux actions et politiques mise en œuvre par les membres du CAD[2].

Ceux-ci sont censés conduire leurs programmes d'aide en fonction de certains objectifs communs qui ont été consignés dans un rapport qui fait date « *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIème siècle* », adopté par le Conseil des ministres de l'OCDE en 1996. Ce rapport présente la nouvelle vision d'un partenariat mondial en faveur d'un développement durable :

- cette vision s'articule autour d'un ensemble d'objectifs essentiels qui permettront de mesurer, au cours des vingt prochaines années, les progrès réalisés en matière de bien-être économique, de développement social et de viabilité écologique ;
- il décrit une stratégie de coopération pour le développement devant permettre d'atteindre ces objectifs au moyen de partenariats qui laissent aux communautés, institutions et gouvernements des pays en

---

[1] Le CAD est actuellement présidé par M. Jean-Claude Faure, précédemment directeur de cabinet du ministre de la coopération et ancien directeur du développement. Il est le premier européen porté à la présidence du CAD, détenue jusque là par les Etats-Unis.

[2] Le CAD s'appuie sur la Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE qui elle-même entretient des relations étroites avec d'autres organes de l'OCDE qui traitent du développement, comme le Centre de Développement, point de convergence à l'OCDE des études sur les questions de développement, le Club du Sahel, forum où se rencontrent les principaux donneurs d'aide à neuf pays d'Afrique de l'Ouest.

développement la responsabilité première de leurs propres progrès et apportent un appui international à leurs efforts dans l'intérêt de tous ;

- il réitère l'engagement pris d'œuvrer ensemble pour étayer les efforts d'autonomie des pays en développement au moyen de ressources suffisantes, d'une coordination renforcée et de politiques cohérentes qui soutiennent le développement, ceci s'accompagnant d'un suivi et d'une évaluation permanents.

Le CAD réalise par ailleurs des examens critiques périodiques des programmes de coopération pour le développement mis en œuvre par ses membres. L'OCDE est la seule organisation internationale s'occupant des questions de développement qui réalise ce type d'examen.

Dans le cadre de ces examens par les pairs, qui ont lieu tous les trois ans, le CAD étudie comment le programme de chaque membre applique ses orientations, analyse la façon dont le programme est géré (notamment du point de vue de la coordination avec les autres donneurs), apprécie la cohérence d'autres actions par rapport aux objectifs de développement et retrace l'évolution du volume de ressources et de leur affectation.

4.4. La France et les institutions internationales

En tant que membre fondateur ou permanent ainsi que par ses contributions, la France exerce une influence réelle au sein des institutions internationales.

a) La France et les Nations Unies

Dès la création de l'Organisation des Nations Unies (ONU), le 26 juin 1945, la France appartient à son instance suprême : le Conseil de sécurité. Elle y détient un siège permanent au même titre que les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, la Russie et la Chine. Elle s'est, depuis lors, prononcée en faveur de l'élargissement du Conseil de sécurité, notamment à l'Allemagne et au Japon, et à précisé que les représentants du monde en développement ne devaient en aucune façon se trouver marginalisés dans le cadre de la future réforme proposée. Le français est l'une des six langues officielles de l'ONU et l'une des deux langues de travail.

La France est le deuxième contributeur au budget général de l'organisation. Sa quote-part au budget de l'ONU s'élève à 6,54 % alors que sa part dans la richesse mondiale est d'environ 3,5 %.

A cela s'ajoute sa contribution aux opérations de maintien de la paix où sa part est de 7,92 % (Etats-Unis 30,28 %, Royaume-Uni 6,16 %, Russie 1,30 %, Chine 1,20 %) et ses contributions volontaires aux fonds fiduciaires, aux institutions spécialisées (OIT, FAO, UNESCO, OMS, OACI, UIT, OMM, OIM, OMPI, ONUDI) et aux programmes des Nations Unies (PNUE, Habitat, Unicef, FNUAP, UNRWA etc.).

Encadré 31 : Les cinq membres permanents du Conseil de sécurité

Les cinq membres permanents du Conseil de sécurité contribuent pour **38,7 % du budget général** :

Etats-Unis	25,00 %
France	6,54 %
Royaume-Uni	5,09 %
Russie	1,07 %
Chine	0,99 %

Ils contribuent pour **46,88 % du financement du maintien de la paix** :

Etats-Unis	30,28 %
France	7,92 %
Royaume-Uni	6,16 %
Russie	1,30 %
Chine	1,20 %

- **La France et le PNUD**

La France est actuellement et jusqu'au 31 décembre 2001, membre du Conseil d'Administration du PNUD. Pour notre pays, les interventions politiquement neutres, universellement acceptées (aides aux réfugiés, aides alimentaires) où les appuis bilatéraux ne pourraient s'aventurer sans être suspectés, constituent un atout indéniable.

De même, la France considère que le PNUD dispose d'un avantage comparatif certain en matière de bonne gouvernance, d'appui institutionnel, de transition de l'urgence vers la post urgence et de renforcement des capacités nationales. Même si le PNUD ne propose pas une alternative aux politiques préconisées par les institutions de Bretton Woods, avec les inflexions sociales de ses programmes, sa lutte contre la pauvreté, il représente un point d'équilibre qui est plus représentatif des intérêts des pays en développement et plus proche des conceptions françaises en matière de développement. C'est une des raisons pour lesquelles la France a cherché à développer des synergies sur des projets à mener conjointement, comme cela est le cas avec l'OHADA. Des coopérations sectorielles sont définies avec les bureaux régionaux du PNUD, notamment dans la ZSP.

La présence française parmi les cadres des agences des Nations Unies est extrêmement faible. La France représentait au 31 décembre 1997, 4 % de l'effectif total du PNUD et de l'UNOPS soit 100 personnes environ (hors consultants et personnel détaché) sur un total de 2 250 personnes. Les Français sont en majorité présents sur le terrain alors que, dans l'ensemble, les effectifs du PNUD sont également partagés entre le terrain et le siège.

La contribution française volontaire, après être tombée à un niveau historiquement bas en 1998 (31,6 millions de francs) a été porté à 100 millions de francs en 1999 et 2000.

b) La France et la Banque Mondiale

Parce qu'elle est le quatrième actionnaire de la Banque, la France exerce une influence de premier plan dans l'ensemble des grandes politiques de la Banque. Sa place de membre permanent du Conseil d'Administration, la

coordination étroite que permet une organisation où l'administrateur à la Banque Mondiale représente également notre pays au conseil d'administration du FMI, sa longue tradition d'aide au développement, son rang de troisième donateur mondial d'aide ainsi que sa relation privilégiée avec l'Afrique, lui confèrent d'ailleurs une place particulière au sein de l'institution.

Encadré 32 : La France et la Banque Mondiale, quelques données

Date d'adhésion : 1945 – (loi du 27/12/1945 approuve la création du FMI et de la BIRD)
Part au capital de la BIRD : 4,49 % soit en % de voix : 4,38 %
Part au capital de la SFI : 5,18 % soit en % de voix : 5,09 %
Part au capital de la MIGA : 4,92 % soit en % de voix : 4,08 % Part de contribution à l'AID : 7,3 %

Traditionnellement, la France a joué un rôle de premier plan au sein de la Banque sur toutes les questions de développement posées à l'échelle mondiale. La réforme d'ampleur de la coopération française au développement dans un contexte (crise financière des pays émergents, endettement des pays les plus pauvres) plaçant les questions de développement en tête de l'agenda international contribuent à renforcer ce rôle. Ainsi, la France a été particulièrement présente sur les questions suivantes :

- la stabilité économique et financière internationale[1] ;
- le surendettement, avec l'initiative sur la dette des pays pauvres en appuyant fortement et en formalisant le lien entre réductions de la dette et réduction de la pauvreté ;
- les domaines sociaux, avec le soutien d'une approche équilibrée du développement, reprise par le Président Wolfensohn dans sa proposition de « cadre intégré de développement » ;
- les biens publics globaux, comme l'environnement, la lutte contre les épidémies.

Plus fondamentalement, la France vise deux objectifs au sein des institutions multilatérales :

- mobiliser un volume élevé de ressources et de compétences vers les pays de la zone de solidarité prioritaire et, plus largement, vers les pays les plus pauvres n'ayant pas accès aux marchés de capitaux ;
- permettre à la France d'être présente, à travers le système multilatéral, dans l'ensemble des régions du monde où elle ne peut entretenir de façon efficace une coopération bilatérale, en s'assurant que cette intervention permette de catalyser l'investissement privé et de s'attaquer aux poches de pauvreté dans les pays qui entrent dans des phases avancées de leur développement.

La France veille à ce que **les pays d'Afrique subsaharienne**, cœur de sa « **zone de solidarité prioritaire** », **soient les premiers bénéficiaires des ressources** concessionnelles de l'Association Internationale pour le Développement. Chaque année, elle plaide pour que la vigilance prioritaire que nous portons à la bonne santé financière de la Banque Mondiale, et qui se traduit

[1] Sur ce point, voir chapitre II., B., 1.2., b) « Maîtriser la libéralisation financière ».

par un revenu net de près de 1,5 milliards de dollars en 1999, bénéficie avant tout aux pays les plus pauvres. Ainsi, malgré les tentations de certains emprunteurs ou non emprunteurs de financer sur ces ressources des actions politiques ponctuelles, la France défend dans la durée l'allocation de ce revenu net à l'initiative sur la dette (250 millions de dollars) et à la dotation de l'AID (300 millions de dollars). En 1998, lors de la négociation de reconstitution des ressources de l'AID, la France a obtenu que la part des ressources de l'AID allouée à l'Afrique subsaharienne soit portée de 40 % à 50 %. Cet objectif a été accepté par la Banque Mondiale et par les donateurs de l'AID. C'est ainsi un volume de 7,6 milliards de dollars de DTS qui sera dirigé vers les pays de la région dans les trois années à venir. La France est particulièrement attachée à ce que cet effort soit mis en œuvre par la Banque dans les meilleurs délais, ce qui, opérationnellement, pousse la Banque à se recentrer sur l'Afrique et à développer ses partenariats (agences bilatérales, ONG…) avec les organisations aptes à mettre en œuvre des projets dans cette région. Le partenariat entre la France et la Banque Mondiale en faveur des pays les plus pauvres s'est également concrétisé dans la mise en œuvre de l'initiative pour les pays pauvres très endettés (PTTE).

Parallèlement, notre pays considère qu'il convient de faire preuve **d'une plus grande sélectivité sur les pays émergents**. La reprise économique bénéficiant aux pays émergents sortant de crise leur permet en effet de retrouver l'accès aux marchés de capitaux, rendant moins légitime l'utilisation des ressources de la Banque Mondiale à leur profit, notamment pour certains projets d'investissement. Pour autant, un retrait rapide n'est pas souhaitable car il conduirait à remettre en cause les grands équilibres financiers des institutions, voire des pays récipiendaires notamment en ignorant les problèmes de pauvreté, qui subsistent souvent de manière accentuée dans certains pays émergents.

La défense des biens publics globaux et au premier chef l'environnement, constitue le troisième axe de la politique française au sein de la Banque Mondiale. A cet égard, la France a toujours plaidé pour une gouvernance forte en matière environnementale, dans le respect des responsabilités communes mais différenciées des pays du Nord et du Sud. Celle-ci devrait reposer sur un renforcement et une harmonisation des accords multilatéraux en matière d'environnement, y compris vis-à-vis de l'Organisation Mondiale du Commerce. Un premier succès a été obtenu dans le cadre des négociations sur le protocole sur la bio-sécurité. En complément des aspects institutionnels qui relèvent des processus des Nations Unies et conformément aux engagements de Rio, la France plaide pour une coordination du financement de l'environnement, qui doit pour maximiser son efficacité être mieux intégré dans le financement du développement. C'est l'esprit dans lequel la France a été à l'origine, avec l'Allemagne, de la création du Fonds pour l'environnement mondial (dont la Banque est le gestionnaire). La France est favorable à l'intégration des critères environnementaux dans l'ensemble des opérations de la Banque, qu'il s'agisse de projets de financement ou de stratégie d'assistance à un pays. Idéalement ces critères doivent prendre en compte la spécificité des pays en développement et doivent être économiquement adaptés. Ceci revêt une grande importance notamment pour les pays les plus pauvres dont les capacités institutionnelles sont les moins développées et qui sont souvent les plus vulnérables face aux catastrophes environnementales.

Avec le même souci, la France plaide pour la prise en compte **de nouvelles problématiques transfrontalières** : les question de santé (notamment la lutte contre les épidémies dont le SIDA) et l'accès à l'éducation (grâce au levier des nouvelles technologies).

Ainsi, la lutte contre le SIDA en Afrique est tout à fait prioritaire, à l'heure où l'épidémie met en péril les avancées en matière d'espérance de vie obtenues depuis plus de trente ans et menace de déstabiliser économiquement et démographiquement certains pays. La France plaide pour une utilisation accrue de l'AID et pour une coordination avec les outils bilatéraux comme le FSTI qu'elle a mis en place.

La menace de voir les nouvelles technologies de l'information contribuer au creusement des écarts entre les pays développés et les pays en développement ainsi qu'au sein de ces mêmes pays a été au cœur des débats des chefs d'Etat du G7 à Okinawa. Avec ses partenaires européens et au-delà d'actions ponctuelles, la France explore les meilleures voies pour donner l'opportunité aux pays en développement, de bénéficier dans la durée de l'apport de ces technologies.

Enfin, notre pays se préoccupe de faire reconnaître **le modèle européen de développement**.

L'Union européenne est le premier actionnaire de la Banque Mondiale et fournit 57 % des ressources mondiales d'aide publique au développement. A ce titre, la France et ses partenaires de l'Union attendent légitimement de la Banque Mondiale qu'elle intègre pleinement les priorités et les préoccupations européennes dans ses politiques.

L'évolution des politiques de la Banque Mondiale depuis 1995 dans la mesure où elles prennent dorénavant en compte toutes les dimensions du développement (cadre de développement intégré, intégration des « principes de bonne gestion sociale » par exemple) répondent à ce souci. La tenue des conférences sur l'économie du développement à Paris en juin 1999 et en juin 2000 permettent dorénavant de mettre en valeur aux yeux de la communauté internationale la politique et la pensée française et européenne en matière de développement.

Dans un débat longtemps dominé par une pensée économique exclusivement libérale et insuffisamment inspirée de régulation, ces efforts doivent être poursuivis.

c) La France et le FMI

La France est l'un des membres fondateurs du FMI et le 4ème contributeur de l'institution avec 10 738,5 millions de DTS (5,11 %) derrière les Etats-Unis (37 149,3 millions de DTS, soit 17,67 %), le Japon (13 312,8 millions de DTS, soit 6,33 %), l'Allemagne (13 008,2 millions de DTS, soit 6,19 %) et au même niveau que le Royaume-Uni (10 738,5 millions de DTS, soit 5,11 %).

Elle participe activement aux différentes missions du Fonds, notamment aux expériences pilotes visant à améliorer la transparence du Fonds et de ses Etats membres[1]. Elle joue également un rôle important en tant que créancier soit

[1] Sur le rôle de la France dans l'élaboration d'une nouvelle « architecture financière internationale » voir supra au chapitre II., B., 1.2., b) « Maîtriser la libéralisation financière ».

dans le cadre d'accords d'emprunts soit en accordant des prêts concessionnels ou des dons au bénéfice des pays les plus pauvres au titre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC)[1] dont elle est le deuxième contributeur (après le Japon).

Dès 1986, elle a joué un rôle primordial dans la mise en place de l'instrument de prêts concessionnels du FMI. Depuis 1987, elle a consenti trois prêts au FMI (800 millions de DTS en décembre 1987, 750 millions de DTS en janvier 1995 et 350 millions de DTS en décembre 1999).

Elle contribue par ailleurs au Fonds Fiduciaire PPTE, en vue d'accorder des ressources financières aux pays éligibles à l'initiative PPTE (pays pauvres très endettés)[2].

Encadré 33 : L'initiative pour les pays pauvres très endettés : une initiative multilatérale renforcée pour rétablir la solvabilité des pays les plus pauvres

L'initiative pour les pays pauvres très endettés (dite initiative « PPTE » ou « HIPC » pour « Heavily Indebted Poor Countries » en anglais) a été lancée au sommet du G7 de Lyon, en 1996, sur proposition de la France. L'objectif était de rétablir la solvabilité des pays bénéficiaires en annulant, par des mesures exceptionnelles, la part de leur dette extérieure dépassant un niveau considéré comme « soutenable » au vu de leurs perspectives de croissance économique.

Les mesures d'annulation prévues par l'initiative PPTE sont exceptionnelles à un double titre :

- D'une part, les créanciers bilatéraux s'engagent, notamment au sein du Club de Paris, à aller au-delà des traitements traditionnels d'allègement de dette, appelés « termes de Naples » ;
- D'autre part, pour la première fois, les institutions financières multilatérales (FMI, Banque Mondiale, banques régionales de développement) doivent procéder à l'allègement d'une partie de leurs créances. Ces organismes sont en effet progressivement devenus les principaux créanciers des pays les plus pauvres : depuis la fin des années quatre-vingts, alors que les créanciers bilatéraux annulaient, au sein du Club de Paris ou par des mesures ad hoc, des montants de dette très importants, les institutions internationales augmentaient leur exposition en continuant à prêter.

La France est avec le Japon, le premier créancier des quarante pays potentiellement éligibles à l'initiative PPTE.

Source : Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie – rapport au Parlement sur les activités du FMI et de la Banque Mondiale – Août 2000.

D'une manière générale, en tant que présidente du Club de Paris, la France définit avec le FMI et la Banque Mondiale les modalités d'éligibilité et de traitement de la dette.

*
* *

[1] Sur ce point, voir chapitre II., B., 2., 2.4., b) « Le FMI, une institution contestée mais un rôle central en matière de développement ».

[2] Au-delà de l'initiative PPTE, la France s'est engagée, sur une base bilatérale, à effectuer des annulations complémentaires ;
- lors du Sommet de Cologne, la France a décidé, comme les autres pays du G7, d'annuler l'intégralité de ses créances d'aide publique au développement sur les pays déclarés éligibles à l'initiative PPTE ;
- lors du Sommet des ministres des finances du G7 à Tokyo en janvier 2000, la France s'est engagée à porter de 90 % à 100 % le taux d'annulation de ses créances commerciales éligibles à un traitement en Club de Paris.

Les crises financières et l'aggravation des écarts entre pays riches et pays pauvres ont suscité de fortes critiques à l'encontre des institutions internationales. Dans un environnement en mutation permanente, celles-ci ne se sont pas toujours adaptées à temps. L'évolution des dernières années démontre néanmoins qu'elles ont su prendre en compte nombre de préoccupations exprimées par la société civile. Il appartient à la France en tant que membre influent de ces organisations de veiller à ce que les plus démunis bénéficient des effets positifs de la mondialisation.

5. Atouts et devenir : zone franc et francophonie

5.1. La zone franc : l'expression d'une solidarité renforcée

La coopération française repose d'abord sur le principe de solidarité envers les Nations qui, sans une aide extérieure solide, ne pourraient accéder au développement au bénéfice de leur population. Les accords conclus par la France avec l'UEMOA[1], le CEMAC[2] et les Comores, qui fondent la zone franc, répondent à ce principe. En effet, dans le cadre de ces accords qui visent à garantir la convertibilité en franc français, à parité fixe, du franc CFA et du franc Comorien, la France apporte son assistance financière et technique aux pays de la zone. En particulier, la France accorde, sur un compte d'opérations, un droit de tirage illimité à la BCEAO (Banque Centrale de l'UEMOA) et à la BEAC (Banque Centrale du CEMAC) pour garantir la convertibilité.

Ces accords n'ont pas été transformés par l'adoption de l'euro par la France. En effet, si les compétences relatives aux questions monétaires et de change, dans les Etats membres adoptant l'euro, ont été transférées à la Communauté le 1er janvier 1999, il a été admis par le Conseil que : « *Etant donné que la convertibilité du franc CFA et du franc Comorien en franc français, selon une parité fixe, est garantie par un engagement budgétaire du Trésor français et n'entraîne aucune obligation pour la Banque de France, ces accords ne sont pas susceptibles d'affecter la conduite de la politique monétaire et de change unique. Le maintien des accords actuels, après le remplacement du franc français par l'euro, ne devrait donc pas entraver le bon fonctionnement de l'UEM* ». En conséquence de quoi, la décision du Conseil a permis à la France de maintenir les arrangements en vigueur, sous réserve d'informer la Commission, la Banque Centrale européenne et le Comité économique et financier de toute modification qui serait apportée aux accords.

Depuis, et même si l'euro a beaucoup baissé face au dollar, l'arrimage du CFA à la devise européenne depuis 1999, a semble-t-il conforté, grâce au taux de conversion fixe, la confiance des Africains vis-à-vis de leur monnaie. Et ce d'autant plus que la baisse de l'euro face au dollar a favorisé les exportations des pays de la zone payés en dollars, alors qu'une part souvent importante de leur dette est en francs.

La parité n'a été modifiée qu'une fois, en janvier 1994, lorsque le franc CFA a été dévalué de 50 % par rapport au franc français. Cette dévaluation a

---

[1] UEMOA : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo.

[2] CEMAC : Cameroun, République Centrafricaine, Congo Brazaville, Gabon, Guinée équatoriale et Tchad

laissé certaines rancunes et rancoeurs dans des pays de la zone franc, du fait de la dureté des conséquences subies par les populations. Toutefois, aujourd'hui, les opinions semblent converger pour reconnaître que la dévaluation a entraîné des suites positives dans l'économie des PVD de la zone, du fait notamment de l'effort d'accompagnement apporté par la France.

On reconnaît à l'existence de la zone franc, d'abord d'être un facteur de stabilité. Elle permet d'atténuer en partie les effets des soubresauts extérieurs, mais aussi de mieux résister aux situations de crise que peuvent traverser certains pays. C'est ainsi que la zone franc a permis en définitive d'éviter l'écroulement général des institutions, face à la guerre civile au Congo, aux instabilités politiques dans des pays comme la Centrafrique, le Niger, le Tchad… et récemment la Côte d'Ivoire dont la situation entraînait des turbulences dans la zone franc et qui était considérée comme un risque majeur.

Ensuite, même si l'exercice 1999 a plutôt été une période de stagnation, l'année 2000, avec une croissance moyenne de plus de 3 % et les perspectives annoncées pour 2001, montrent que la santé relative des pays de la zone franc paraît retrouvée. C'est ainsi que, selon les Banques Centrales, 6 pays dépasseront 5 % de croissance en 2001 : Bénin (+ 5,5 %), Burkina Faso (+ 6,5 %), Congo (+ 8,7 %), Guinée Bissau (+ 9,6 %), Guinée Equatoriale (+ 7,4 %), Sénégal (+ 5,5 %). Par contre, le Gabon, pays pétrolier, se présentait comme devant subir une contraction de son PIB de 2,5 %. Cette situation démontre s'il était besoin que les pays diversifiés et mieux gérés, réussissent mieux car ils bénéficient des résultats des programmes de redressement et de réduction de la pauvreté qu'ils ont engagés avec le soutien de la France, du FMI et de la Banque Mondiale, ainsi que de l'Union européenne. Les perspectives ouvertes pour 2001 s'appuient ainsi sur les bons résultats acquis en 2000 : Bénin, Burkina Faso, Sénégal et Tchad, par exemple, (+ 4,8 % en 2000), Mali (+ 4,7 % en 2000 et 5,6 % en 1999)…

Cependant, dans la zone franc, les dynamiques en cours restent encore différentes entre les pays du CEMAC et ceux de l'UEMOA, les pays du CEMAC bénéficiant de la reprise du fait des prix du pétrole et des efforts d'ajustement interne, alors que les pays de l'UEMOA subissent la hausse du prix des hydrocarbures, ainsi que la faiblesse de certaines matières premières agricoles (café et cacao) tandis que le cours du coton est reparti à la hausse.

Face à ces différences, les pays de la zone franc ont entrepris de grands efforts pour favoriser la cohérence interne.

Ainsi, alors que la zone franc est globalement exportatrice de pétrole, les Etats non producteurs souffrent du fait de la volatilité des cours qui ne facilite pas une saine gestion des finances. Un prix du pétrole mieux maîtrisé serait un avantage pour tous. C'est pourquoi sont actuellement étudiées des mesures de solidarité à l'égard des pays affectés par un choc externe temporaire.

Par ailleurs, est mis en place dans chaque région un cadre harmonisé visant la convergence, avec la mise au point d'instruments de contrôle, de prévention et d'alerte, des mécanismes de stabilisation conjoncturelle des recettes budgétaires pour les pays producteurs de pétrole et l'amélioration de la gestion des finances publiques.

Ces efforts concernent aussi le développement de l'intégration juridique régionale pour que tous les pays bénéficient d'une réelle sécurité juridique (ouverture à la concurrence – droit bancaire – droit de la propriété intellectuelle), avec l'optimisation du dispositif institutionnel, en renforçant les coordinations existantes (OHADA, CIMA, CIPRES…) la coopération entre écoles de formation (magistrature, assurances…) et entre juridictions régionales (Cour commune de justice et d'arbitrage de l'OHADA, Cour de justice de l'UEMOA, Cour de justice Communautaire de la CEMAC, Cour de justice de la CEDEAO).

En outre, est engagée une réforme des systèmes et moyens de paiements au service du développement des systèmes financiers. Pilotée par la Banque Centrale de chaque région, cette réforme vise à moderniser les échanges interbancaires, à assurer la compatibilité technique des systèmes de paiement, afin de faciliter les transactions entre les différentes parties de la zone franc.

Mais l'intégration régionale ne devrait pas s'arrêter là. Comme l'indiquait Alpha Oumar Konaré, Président Malien, devant le patronat français réuni par la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris et le MEDEF, lors de sa dernière visite en France, la fusion à terme de l'UEMOA et de la CEDEAO est envisagée. L'échéance de 2004 a même été annoncée, mais il n'est pas certain que celle-ci puisse être tenue.

Quoi qu'il en soit, cela est bien l'illustration que la zone franc garde son attractivité, et qu'elle peut rester un atout majeur pour la France et l'ensemble des pays de la zone.

5.2. La francophonie, vecteur du développement ?

Dans le cadre de ce rapport, la question qui nous intéresse est de savoir si la francophonie concourt à l'aide au développement : en quoi le fait-elle et la France est-elle fondée à mobiliser des efforts en ce sens ?

Pour la CGT-FO, la réponse est positive, puisqu'elle écrit : « *la francophonie, à côté d'autres communautés telles que le Commenwealth, les pays lusophones ou hispanophones, fait partie des acteurs de la vie démocratique au niveau international. Elle est l'expression de la diversité face à un monde menacé par l'uniformité, la standardisation des styles de vie, la banalisation… Mais, pour Force ouvrière, la francophonie ne peut simplement être perçue comme une alternative possible à un monde dominé par l'usage quasi-exclusif de l'anglais. A travers la question linguistique, se pose le problème de concepts plus larges. Face à l'arrogance des théories anglo-saxonnes de l'individualisme, l'usage du français traduit la volonté de défendre les concepts d' égalité, de liberté, de laïcité et de solidarité* ».

De même, dans son rapport « *Du global à l'universel : les enjeux de la francophonie* ». M. Yves Tavernier conclut en rappelant : « *D'un point de vue philosophique, si à l'origine la francophonie était un mouvement de nature linguistique, elle a été amenée, selon la volonté des pères fondateurs, à participer au développement du Sud. Progressivement, la langue est devenue, non plus un objectif, mais un outil de développement. On utilise le français pour faire de la coopération, de la concertation, de la politique, de la coopération économique… Quand nous défendons (la langue française), nous défendons la capacité des Etats ayant le français en partage à affirmer leur propre identité*

culturelle. Ce combat est celui du plurilinguisme. Il doit être proclamé avec force que les populations dans tous les pays du monde ont le droit d'exprimer leur culture dans leur langue… Il faut le rappeler, sa définition est extensive et dépasse la simple défense de la langue… Sa diffusion en tant que système de pensée doit être favorisée… ».

Cependant, la francophonie a ses contradictions, par exemple en Afrique où certains y voient un prolongement du colonialisme, la défense du français n'étant qu'un des avatars de la lutte des intérêts entre les puissances occidentales qui cherchent à conserver ou à étendre leur zone d'influence. Pour eux, les pays africains n'ont rien à gagner à se mouler dans le modèle exogène de la langue et de la culture de l'ancien colonisateur, et feraient mieux de promouvoir leurs langues nationales. C'est pourquoi, il est important que le prochain sommet de la francophonie, qui aura lieu à Beyrouth en octobre 2001, ait comme thème principal « *le dialogue entre les cultures* », pour faire mieux admettre l'enjeu de la diversité culturelle en situant le rôle de la francophonie, pas seulement sur la défense de la culture française, mais bien sûr, sur celle de l'ensemble des cultures dans le monde.

Créée en 1970 à Nancy, la francophonie est aujourd'hui une organisation internationale regroupant 55 pays ou communautés ayant le français en partage. Parmi ces pays, elle compte deux membres du G7 (France et Canada), 5 de l'OCDE (France, Canada, Belgique, Suisse, Luxembourg). Elle est présente sur les cinq continents où elle regroupe deux cents millions de francophones, et représente 10,5 % du PIB mondial et 15 % du commerce mondial.

Le sommet de Hanoï en 1997, en renforçant la vocation culturelle inscrite notamment dans le combat pour l'éducation et la formation, a consacré la dimension politique de la francophonie, en particulier par l'institution d'un Secrétaire général, responsable de la coopération multilatérale et de l'animation de l'organisation, financée par un fonds multilatéral unique. Le Secrétaire général élu, M. Boutros Boutros Ghali, est chargé de veiller à l'harmonisation de l'action des différents instruments et organismes, tels l'Agence intergouvernementale de la francophonie, l'Agence universitaire de la francophonie, TV5, l'Université Senghor d'Alexandrie, ainsi que l'association internationale des maires et responsables des capitales et métropoles francophones. En outre, la francophonie est de mieux en mieux engagée dans la construction et le renforcement de l'espace économique de coopération qu'elle représente, prenant en compte les mutations dues à la mondialisation. Cette volonté, indispensable au renforcement du rôle et de la place de la francophonie institutionnelle sur la scène internationale, a été encore confirmée en novembre 2000 à Libreville, par la décision de l'Agence internationale de la francophonie de promouvoir la francophonie économique « destinée à défendre les intérêts de ses pays membres devant l'organisation mondiale du commerce ». Cette aide concerne actuellement en particulier 28 Etats classés parmi les pays le moins avancés.

En outre, existait déjà depuis 1987, dans le cadre de la francophonie, le forum francophone des Affaires, qui compte un comité national par pays membre, s'appuie sur un observatoire économique francophone, devenu le centre d'information économique francophone, et sur une fondation de grandes entreprises qui est chargée de soutenir les projets des entreprises francophones. Le forum a en charge de mieux faire entendre la voix de la francophonie économique pour éviter que la mondialisation ne se résume à l'uniformisation des mœurs et des cultures. Elle organise tous les ans les assises de la francophonie économique au Val d'Aoste, le seul forum de réflexion macro-économique en langue française, ainsi qu'une assemblée des opérateurs économiques avant chaque sommet des chefs d'Etats francophones.

a) La promotion de la langue française

Compte tenu de la prédominance acquise par l'anglais dans les domaines économiques et scientifiques, la promotion de la langue française reste plus que jamais un enjeu majeur pour la politique extérieure de la France, mais aussi dans

sa politique intérieure. Il faut notamment faire en sorte que le français conserve toutes ses capacités dans l'ensemble des disciplines scientifiques et dans l'ensemble des possibilités offertes par les nouvelles technologies de l'information (banques de données, CD-ROM notamment…) y compris évidemment dans toutes les filières de formation supérieure scientifique et économique. C'est ce que rappelait le Premier ministre, le 16 novembre 1988, en installant le Conseil supérieur de la langue française : *« Pour garantir son universalité, nous voulons ouvrir la langue française à une pleine modernité… Garantir son universalisme à la langue française, c'est contribuer activement à la nécessaire diversité culturelle du monde*. »

Simultanément avec son rôle bilatéral dans le développement de l'enseignement, de la formation, et des études universitaires, dans le cadre de sa coopération culturelle et linguistique, dans les réseaux des établissements français d'enseignement à l'étranger, les établissements culturels et les services culturels des ambassades et des consulats, ainsi que par l'accueil des étudiants étrangers en France, la France contribue pour 283,5 millions de francs en 2001, dont l'essentiel au Fonds multilatéral unique, au fonctionnement de la francophonie, dont les axes de programme sont en phase avec ses propres priorités.

En effet, le programme « *espace de savoir et de progrès* », décidé au sommet de Hanoi privilégiait l'éducation de base, la formation professionnelle et la promotion du français dans le monde. Le Sommet de Moncton (Canada) en septembre 1999, en réaffirmant ces priorités, y avait logiquement ajouté la prise en compte des nouvelles technologies de communication et d'information, devenue un des axes majeurs du programme 2000-2001. Un site a été créé par la France à destination des professeurs de français, une grande université française en ligne est en projet, ainsi qu'un bouquet Internet regroupant les sites des principaux médias français. Enfin la France contribue à la création et au fonctionnement du Fonds francophone des infos routes, qui a mis en œuvre, à travers ses appels à propositions, le financement d'une soixantaine de projets au service du développement dans les pays en voie de développement.

b) La diversité culturelle

Dans le cadre de la francophonie sont organisés des évènements internationaux de soutien aux cultures des Etats francophones ; citons par exemple l'exposition en 1999 sur le point des Arts à Paris du célèbre sculpteur sénégalais Ousmane Sow, ou l'organisation de l'année du Maroc. Ces évènements illustrent la volonté de la francophonie de poser la mondialisation comme harmonisation de la planète dans le respect des identités. Cette conception qui vient du fonds des cultures qu'elle regroupe et que forge la langue, est différente de la conception monolithique de la globalisation largement influencée par la tendance marquée des USA à l'hégémonie. Steve Gentili, Président du conseil d'administration de la BRED, Banque mutualiste, Président du Forum francophone des affaires, insiste sur ce concept fondateur : « La francophonie veille à ce qu'aucun arbre ne fasse d'ombre à un autre ». Si des mouvements protestataires se sont élevés à Seattle, à Washington, à Prague, c'est bien contre une globalisation financière marchandisant tous les actes de la vie de la même manière dans un monde unipolaire. Pour lui, la conception

« francophone » de la mondialisation fait que « *la francophonie se retrouve à l'avant-garde d'une nouvelle réflexion planétaire où les valeurs humanistes seront essentielles… L'urgence est de rééquilibrer la mondialisation en lui ajoutant notamment la dimension humaniste du partage. Il s'agit de partager non seulement les « fruits de la croissance » mais l'éducation et la culture, valeurs vitales parce qu'elles permettent à l'homme de ne pas se laisser réduire au rang de matériau, de variable d'ajustement… Le partage doit aussi faire refleurir les solidarités particulières, les héritages culturels, les manières de vivre l'universel, c'est le chemin de la raison. Le monde n'est pas à dominer : il est à partager*. »

En définitive, la francophonie a vocation à contribuer à la reconstruction d'un monde multipolaire, faisant en particulier aux pays en voie de développement toute leur place dans le concert mondial, car elle porte une éthique qui tend à faire contrepoids aux inégalités de la globalisation, et la conduit naturellement à soutenir la cause des pays du Sud.

Cependant, par cette référence même, la francophonie n'a pas à avancer seule. La France, avec ses partenaires de la francophonie, a intérêt à porter le débat de la diversité culturelle à l'UNESCO, afin qu'elle ne soit pas appréhendée sous le seul aspect de la libéralisation du commerce et des échanges. Ensuite d'œuvrer pour que s'associent à ce combat des zones linguistiques différentes. Il faut à ce propos se réjouir des accords en cours de réalisation entre les pays lusophones, arabophones, et la francophonie. Il y faut aussi des actes concrets, en particulier sur le plan économique, tel par exemple le partenariat passé avec l'Etat du Minas Gerais, première région économique du Brésil, visant à privilégier la sous-traitance d'entreprises francophones. Il faut encore, comme le soutient Steve Gentili, constituer des « *espaces intermédiaires* » fondés sur des solidarités, des valeurs partagées et des intérêts communs, pour agir ensemble au sein des organismes internationaux et y rééquilibrer la voix des nations.

La francophonie peut aussi, dans sa nature d'organisation internationale, favoriser les aspirations sociales mal prises en compte ailleurs. Au sein de la CISL, des organisations syndicales de pays industrialisés ont décidé de lutter activement pour la défense et la promotion de la formation syndicale. Il s'agit pour les travailleurs de faire en sorte que leurs problèmes soient pris en compte de manière spécifique par les différentes structures de l'organisation internationale de la francophonie. C'est ainsi que le plan d'action issu du Sommet de Hanoï a intégré un amendement de la CISL déclarant : « *La francophonie constitue une alternative à l'uniformisation culturelle de la planète ; elle doit promouvoir un modèle de développement qui ne dissocie pas l'économie du social, mais promeut la bonne gouvernance, la justice et l'équité*. »

C'est aussi dans ce cadre que s'est tenue la première Conférence des femmes de la francophonie, réunie à Luxembourg les 4 et 5 février 2000 pour préparer l'assemblée générale de l'ONU. Elle a interpellé les Etats membres pour qu'ils assurent aux femmes l'égalité juridique et politique, une pleine participation à la vie économique et le respect de leurs droits en matière d'éducation et de santé.

CHAPITRE III
PROBLÈMES, ENJEUX ET PERSPECTIVES

En 1944, Keynes disait que l'objectif prioritaire devait être d'*« augmenter » le niveau de vie et les conditions de travail pouvant accroître la disponibilité des ressources du monde en faveur de l'ensemble de l'humanité »*. Il aura fallu attendre un peu plus de cinq décennies pour que la lutte contre la pauvreté devienne l'enjeu majeur, partagé par l'ensemble de la société civile, les Etats, l'Union européenne, les institutions internationales. La CNUCED titre ainsi sur le *« New Deal »* de la lutte contre la pauvreté.

Jacques Chirac, Président de la République, déclarait le 21 juin 2000 au PNUD *: « Paix, développement, éradication de la pauvreté, protection de notre environnement, maîtrise des grandes pandémies, du progrès scientifique et technologique, de la mondialisation : voilà les défis immenses que le monde doit relever. Il doit le faire solidairement, tant ils dépassent le cadre national, et même régional. Pour réussir, nous devons élaborer une éthique planétaire, capable d'inspirer notre action, de lui donner son sens le plus élevé… elle sera l'idéal et l'armature morale de cette gouvernance mondiale que nous devons mettre au point…*

Globalement, le monde n'a jamais été plus riche, et pourtant la faim et la pauvreté sont loin d'être éradiquées. Nous pouvons changer cela, mais il y faut une volonté politique et un esprit de solidarité qui ont trop souvent fait défaut. Certains pays développés ont cru que la croissance économique et le commerce suffiraient à résoudre les problèmes du sous-développement ou de la grande pauvreté.

« Trade, not aid » : c'est ce qu'on répétait ici et là, alors que l'exclusion continuait à s'étendre. Résultat : des dizaines de pays sont tout simplement marginalisés, sans recours, l'aide se dérobe, les plus démunis voient se creuser l'écart et n'ont pas les moyens de rattraper leur retard.

Pour la France, c'est un constat d'évidence : pour sortir de l'exclusion, les plus défavorisés doivent être aidés à surmonter leur handicap de départ. C'est le rôle de l'aide publique au développement qui demeure indispensable pour tous les pays encore privés d'accès aux financements internationaux. C'est la raison pour laquelle je ne cesse d'œuvrer pour la reprise des flux d'aide publique au développement, particulièrement aujourd'hui, à l'heure où tant de pays du Nord ont renoué avec la croissance. Je voudrais insister ici sur le lien entre cette question et les droits de l'homme. La grande pauvreté, la misère et la faim sont autant d'entraves au respect des libertés fondamentales car elles affectent la dignité de chaque être humain et son aptitude à se réaliser. La France, qui agit pour le respect universel des droits de l'homme, plaide aussi pour les pays les plus démunis recevant l'assistance nécessaire au démarrage économique sans lequel les droits restent virtuels. La communauté internationale attache de plus en plus d'importance, et je m'en réjouis, au respect de nos valeurs universelles. Mais elle ne doit pas se borner à dénoncer, à condamner. Elle doit aller

jusqu'au bout de sa logique et aider les pays pauvres à réunir les conditions minimales du plein exercice de ces droits. »

De son côté, le CRID, dans son cahier d'octobre 2000 sur *« la réalité de la pauvreté - Politiques de coopération 1999-2000 »,* écrit : *« Au cours du Sommet social de Copenhague en 1995, les gouvernements, tous en chœur, ont adhéré à un objectif d'élimination de la pauvreté dans le monde et, pas gênés par cet engagement, ont continué à baisser les montants de l'aide publique au développement »*. Puis, reprenant un texte d'*Action aid* - Royaume-Uni, le CRID ajoute : *« le monde n'aborde pas seulement l'an 2000 en constatant que la majorité de sa population se débat vainement avec moins de deux dollars par jour. Il entre aussi dans le nouveau siècle prêt à accepter qu'un milliard d'individus soient maintenus dans la pauvreté pour les 10 à 20 années à venir. S'il fallait vaincre la pauvreté absolue, l'aide ne jouerait probablement qu'un rôle modeste, mais la société civile, le secteur privé et l'Etat devraient tous s'y atteler plus activement qu'aujourd'hui. Cela ne s'accomplira pas tant que la victoire sur la pauvreté restera du ressort d'un modeste département gouvernemental, dans les pays bailleurs aussi bien que dans les pays en développement »*.

Certes, il y a encore loin de la parole à la concrétisation en actes . Mais il importe que le discours ait changé car il induira une nouvelle manière de voir les choses et une réorientation des programmes. Par exemple, prenons le cas de la Banque mondiale. Dans son rapport sur le développement du monde 2000-2001 : *« Combattre la pauvreté »*, et dans son étude *« Une croissance de qualité »* publié à Prague à l'occasion des assemblées générales de la Banque mondiale et du Fond monétaire international, elle préconise une approche élargie de la lutte contre la pauvreté. L'analyse qu'en fait *« Equilibre et populations »* indique : *« il s'agit d'entériner le fait que la croissance économique ne suffit pas à faire reculer la pauvreté. Pour arriver à ce résultat, il faut faire aux plus défavorisés des offres institutionnelles et sociales adaptées qui leur permettent de monter dans le train du développement »*. Et quand on voit que les experts de la Banque mondiale poussent ce souci de l'adaptation jusqu'à prendre en compte les différences de mortalité infantile dans les pays africains en fonction de l'appartenance à des groupes ethniques plus ou moins politiquement influents, on ne peut que se dire qu'il y a vraiment quelque chose de changé dans les stratégies internationales de développement. Nouvelle également est la façon dont le rapport *« une croissance de qualité »* relativise le rythme de progression du PIB comme étalon de progrès d'un pays, parce que c'est la qualité de la croissance qui compte… le patrimoine d'un pays englobe non seulement le capital physique, mais aussi et surtout son capital humain et social ainsi que son capital naturel et environnemental pour constater un sous-investissement systématique dans le capital humain et une surexploitation du capital naturel alors qu'il faut impérativement accorder la même attention aux trois types d'actifs.

On peut imaginer que si une telle vision avait été mise en œuvre lors de l'époque de l'ajustement structurel triomphant, celui-ci n'aurait pas connu un échec aussi cuisant, avec ses conséquences dramatiques sur les populations. Car plus que l'objectif du PAS, ce sont les démarches proposées et la façon dont il s'est appliqué sans tenir compte de l'état des populations, du milieu social,

culturel et des systèmes de relations humaines qui sont profondément en cause et qui n'ont finalement pas permis d'atteindre pleinement les objectifs macro-économiques fixés.

De même, comme le soulignent les coopératives françaises, il y a des manques partout. *« Le peu que l'on fait est vite dévalorisé parce que tout est balayé par les nécessités de base pour les besoins immédiats. Il faut absolument un développement global, chaque élément devant trouver sa place dans un programme polyvalent au sein duquel chacun doit faire ce qu'il sait faire, en lien permanent avec les autres. Il vaut mieux que tout avance de manière cohérente et organisée, dans le même temps, plutôt que des actes plus rapides mais qui retombent vite car isolés dans un contexte qui n'évolue pas ».*

On peut donc retenir que l'analyse actuelle de la Banque mondiale reflète une position assez largement partagée : le principe d'un plan cohérent et ordonné, mettant simultanément en œuvre dans chaque pays les différentes dimensions contribuant au développement humain. De cela découlent plusieurs conséquences :

- la première, d'évidence, est de se donner le temps nécessaire, en ne s'inscrivant pas seulement sur le court terme, mais dans un plan pluriannuel visant les moyen et long termes tout en répondant aux besoins les plus urgents, et prévoyant la programmation pluri-annuelle des moyens de la mise en œuvre . En conséquence, organiser les budgets et les interventions économiques traduisant le projet politique ;
- la deuxième, c'est de réaffirmer la responsabilité première de chaque pays sur son propre développement. Il n'y a pas de modèle uniforme de développement. Nous avons déjà souligné, au cours de ce rapport, l'impérieuse nécessité de partir des besoins réels de chaque pays et de répondre à ses aspirations. Aussi peut-on se poser la question de la validité de nos propres notions de productivité, si elles étaient appliquées sans discernement aux PVD, dans lesquels les idées de productivité sociale sont souvent affirmées comme primordiales (par exemple : M. Kamano [1] souhaitait la réalisation de nouveaux PAS : les plans d'ajustement social). La conception, l'élaboration, la réalisation et l'évaluation des programmes de développement doivent donc impliquer - et pas seulement sur le papier - l'autorité des PVD, gouvernement et corps structurant la société - sur leur propre développement ;
- la troisième, c'est de bien distinguer, comme nous l'avons dit plus haut, sans les opposer ni les substituer l'une à l'autre, l'aide aux Etats et l'aide aux populations, qui sont complémentaires. Car ce qui importe, c'est à tous les niveaux de mobiliser les populations et d'asseoir le développement sur la valorisation des ressources et compétences locales, humaines et matérielles. Il faut d'évidence que l'apport extérieur indispensable aide à mettre en marche. Il importe

[1] M. Kamano, Président du Conseil économique et social de Guinée, lors de son audition devant la section des relations extérieures, le 15 mars 2000.

tout autant que les premiers résultats soient tangibles pour chaque individu et lui permettent de franchir le second pas. *« La meilleure aide*, dit M. Kamano, *est celle qui aide à se passer de l'aide ».* Attaquer simultanément tous les fronts, c'est donner toute son importance à l'action de la coopération décentralisée et non gouvernementale privée, qui aux côtés de la coopération d'Etat, touche directement et de façon sensible dans sa vie quotidienne, la population urbaine comme rurale ;

- la quatrième conséquence, c'est que soit clairement affirmé le droit au développement pour tous, en particulier eu égard aux débats internationaux sur le développement durable et/ou soutenable. Au cours de ce rapport, nous avons déjà pris position en faveur du choix de développement qui, tout en préservant les choix futurs dans la solidarité intergénérationnelle, doit être équitable sur le plan intra-générationnel. Il y faut donc partout une croissance économique soutenue, et pourtant plus économe par une gestion prudente des ressources naturelles et le partage des technologies respectueuses de l'environnement, et soucieuse de l'accès de tous aux résultats de la croissance par une plus juste répartition ;
- la cinquième conséquence, c'est de s'attacher à la valorisation du rôle de l'Etat. Celui-ci a tendu, dans nombre de PVD, à être minimisé sous l'impact des Plans d'ajustement structurel, par exemple, sous le choc en retour de la réduction des secteurs publics, mais aussi dans certains cas sous l'effet de la confusion d'intérêts publics, privés et personnels. La mise en œuvre des programmes de développement peut être un élément fort, soit d'affaiblissement par des mises sous tutelle et des procédures abusives, soit au contraire de renforcement dans la réalisation de l'Etat de droit. Il convient en particulier de prendre mieux en considération ce qui doit relever des *« biens publics communs »* sous la garantie de l'Autorité publique ;
- la sixième conséquence, c'est d'améliorer la coordination et la conjugaison entre les différents intervenants à l'intérieur d'un même plan de développement. Les processus de contractualisation et de partenariat sont souvent aujourd'hui avancés, mais ils revêtent des aspects différents selon les degrés d'implication des différents acteurs aux différents étapes de la réalisation des programmes de développement : de l'instrumentalisation et de la sous-traitance jusqu'au partenariat proprement dit, l'espace est complexe. Nous nous attacherons ici aux liens de travail qui peuvent s'établir entre des *« partenaires »* peu habitués à agir dans un commun accord ;
- la septième conséquence enfin, c'est plus que jamais de rappeler que toute politique d'aide au développement, la plus judicieuse soit-elle, n'a de chance de réussite que dans la mesure où elle n'est pas entravée, voire contredite, par des interventions parallèles souvent plus puissantes qu'elle même, par exemple certaines politiques commerciales déstabilisatrices de PVD vulnérables. C'est pourquoi progressent les convictions relatives à la nécessité d'une

« gouvernance mondiale » par des politiques régulatrices respectueuses des intérêts des populations et des pays fragiles.

Nous sommes entrés dans une période de remise en cause des politiques précédemment conduites. Si la capacité à reconnaître les erreurs et à analyser les causes des échecs passés a été démontrée, en particulier par la Banque mondiale qui s'est engagée dans une profonde révision, nous demeurons encore dans une relative incertitude. Si l'on commence à savoir à peu près ce qu'il ne faut plus faire, est-on vraiment sûr de ce qu'il faut faire ? Sans doute faut-il prudence garder, c'est à dire prévoir les évaluations permanentes qui devront permettre les réorientations, autant que besoin.

L'organisation *« Agrisud »* confirme cette approche lorsqu'elle déclare : *« N'est-il pas temps de passer, dans le domaine de l'aide au développement du stade des théories (voire des utopies) aux leçons de l'expérience, de redéfinir des priorités que l'examen des réalités humaines et sociales nous impose ; de réajuster les moyens et les programmes aux démarches qui réussissent, preuves à l'appui ?*

Par tradition et parce qu'en termes de proportionnalité de moyens mis en œuvre, la France a beaucoup fait en ce domaine, notre pays doit être l'un des premiers à s'interroger sur l'avenir de l'aide au développement… Cette volonté de pragmatisme indispensable à toute construction économique, éclairé par cet idéal de solidarité humaniste qui n'a jamais été aussi vivant qu'aujourd'hui dans l'esprit des hommes comme en témoigne l'étonnante capacité de mobilisation des grandes causes humanitaire auprès du grand public, doit nous permettre d'y parvenir ».

Sans prétendre à l'exhaustivité, nous allons dans cette perspective reprendre un certain nombre de dossiers.

I - QUEL RÔLE POUR LES ÉTATS ?

Lors de la Conférence ABCDE, de juin 2000 à Paris, le consensus s'est établi sur la nécessité de construire la mondialisation économique par la régulation au service de la démocratie internationale. Elle suppose elle même que soit renforcée la légitimité du rôle des Etats qui sont le cadre de l'élaboration des choix démocratiques. Le fait que *« les problèmes globaux appellent des réponses globales »* induit que l'Etat joue pleinement son rôle de garant de l'intérêt général dans la mobilisation de l'ensemble des acteurs concourant au développement.

Cependant, nous l'avons précédemment vu, notamment dans la partie de ce rapport consacrée à l'analyse des différentes politiques et théories du développement, le rôle de l'Etat a beaucoup évolué depuis les années soixante. La conception de *« l'Etat développeur »* auquel était assignée la mission de produire le développement économique et social par la modernisation accélérée de l'agriculture et des secteurs industriels, conduite par une stratégie interventionniste et redistributive de l'Etat appuyée sur un important secteur public, était d'une ambition démesurée par rapport aux capacités des Etats des pays en développement de jouer ce rôle, du fait notamment de la faiblesse des ressources disponibles. A partir des années quatre-vingt, les thèses libérales

conduisant à la désétatisation des économies, la *« déflation »* des fonctions publiques, les privatisations des entreprises publiques et l'amoindrissement du rôle de l'Etat sur le marché pour laisser les mécanismes d'auto-régulation produire tous leurs effets, ont entraîné simultanément une perte de légitimité de la sphère publique et un resserrement structurel des sources publiques de financement. Aujourd'hui où se conçoit la nécessité d'un jeu conjoint de l'Etat et de l'ensemble des opérateurs de la sphère privée, comme de l'articulation de l'ensemble des échelons central et décentralisé dans une politique globale de développement, le rôle de l'Etat se trouve en outre apparemment contraint par les cadres de permissivité de plus en plus précis tracés par les politiques des organisations supra-nationales.

Les pays en développement, comme tout autre pays, doivent disposer du droit et assurer la responsabilité de leurs choix de développement. Un Etat efficace est nécessaire pour assurer les conditions permettant au plus grand nombre d'y prendre part, aussi bien dans la négociation que dans la mise en œuvre, un Etat dont la légitimité le situe de manière incontestable dans le rôle d'arbitre entre les intérêts particuliers au nom de l'intérêt général. La politique de coopération et d'aide au développement doit nécessairement prendre en considération le travail sur le rôle et la fonction de l'Etat dans *« un monde qui devient »* avec l'émergence de plus en plus grande des expressions représentatives de la société civile, de la puissance économique des marchés, de l'internationalisation de la vie économique et sociale.

Les efforts de la France, de l'Union européenne et des différents bailleurs multilatéraux doivent viser d'abord à permettre aux gouvernements des Etats partenaires d'assumer clairement et pleinement leurs responsabilités politiques. C'est loin d'être le cas aujourd'hui où la marge de manœuvre est bien étroite pour eux, les relations étant plus souvent une tutelle de l'un sur l'autre qu'un contrat négocié égalitairement entre les parties.

De la conception à l'évaluation, les démarches et procédures doivent manifestement être améliorées pour construire un véritable partenariat. On peut à ce propos souligner la voie dans laquelle commence à s'engager l'Union européenne avec les pays ACP et que nous avons décrite au chapitre II. **Il convient de faire en sorte que la coordination des interventions des différents acteurs et bailleurs de fonds relève de la responsabilité des pouvoirs publics des pays partenaires, dont la participation à la médiation entre les différents opérateurs est nécessaire pour la maîtrise du programme global de développement**. A cette occasion, se pose la relation de la coopération non gouvernementale avec la puissance publique. Nous avons dit plus haut l'intérêt que nous portons au fait que l'on distingue l'aide au développement en direction des Etats de celle en direction des populations. Une telle démarche pourrait être traduite par une volonté d'en dessaisir le pouvoir local. Il s'agit au contraire de faire en sorte que chaque micro projet puisse concourir à la cohérence du programme d'ensemble et y trouve par ailleurs son assurance de durée. La conception d'ensemble doit prendre en considération toutes les initiatives, ce qui implique de véritables politiques de concertation indispensables au fonctionnement démocratique du pays concerné.

Relégitimer l'Etat dans ses fonctions régaliennes et d'intérêt général concerne ainsi les stratégies des ONG qui se doivent de respecter les règles communes nationales de santé, d'éducation et de formation par exemple, dont la puissance publique est l'acteur et le régulateur déterminant… avec la limite de situations extrêmes où commence la question du droit - ou de l'obligation ? - d'ingérence…

Prôner la responsabilité première de l'Etat *« récipiendaire »* (y compris les collectivités décentralisées) et en conséquence un vrai partenariat avec les bailleurs de fonds, c'est en fait mettre en place le jeu de la co-responsabilité au travers d'un contrat de développement. Celui-ci doit tracer le schéma global prenant en compte les apports des différents donateurs. C'est une condition de fond pour que se réalise vraiment l'Etat de droit indispensable au progrès des populations et à l'insertion dans la vie internationale. C'est vouloir que l'Etat puisse atténuer sa très forte dépendance vis-à-vis de l'extérieur, trouve une meilleure capacité à imposer des normes et à réguler les problèmes collectifs, avec le concours des instances décentralisées, pour améliorer la situation des populations, dynamiser les forces de production, en pilotant un processus de développement qui, parce qu'équitable pour tous, devient leur affaire.

A - LES CONDITIONNALITÉS

On peut parfaitement concevoir qu'un gouvernement contributeur ou les responsables d'une organisation multilatérale tiennent à s'assurer que les crédits qu'ils engagent soient utilisés à bon escient. C'est même leur devoir, et si l'on avance l'idée de partenariat, de contractualisation, c'est une part importante de l'accord de garantir la destination et le bon emploi des fonds.

Par ailleurs, l'aide a été considérée comme un instrument d'influence devant permettre des progrès en matière de gestion et d'efficacité, mais aussi de meilleur respect des droits fondamentaux de l'homme et de progrès de la démocratie. C'est pourquoi l'idée de *« conditionnalité »* est parfaitement justifiable, particulièrement lorsqu'on la replace à l'époque et dans le contexte où elle est née. Par contre, trois faits entrent au moins en contradiction :

- le premier est de savoir qui l'on pénalise pour inobservation des conditionnalités : le gouvernement en place ? La population ? Dilemme récurrent… ;
- le deuxième est de savoir comment trancher entre sanctions et mécanismes d'incitation. Il est essentiel de toujours privilégier une méthode d'incitation prenant en compte davantage le cheminement progressif vers le respect des conditionnalités négociées par les partenaires. Ce n'est que dans une phase ultime de pression qu'il faut recourir à une procédure de suspension ou d'annulation de l'aide en cas de violations graves des droits humains fondamentaux ;
- le troisième réside dans le contenu et la cohérence des conditionnalités. Quand il s'agit de bonne gestion des fonds dans le respect des affectations et de l'observation des droits individuels et collectifs reconnus par la communauté internationale, les réserves peuvent porter dans certains cas sur les degrés d'adaptation… Par

contre, on se heurte à de sérieuses difficultés s'il s'agit, comme cela a rapidement été le cas dans la période de mise en œuvre des politiques d'ajustement structurel, de déterminer quel doit être l'espace du marché et celui des politiques publiques dans chacun des pays, en se substituant finalement au droit des peuples à définir eux-mêmes ce que doit être leur politique économique et sociale ;

- il n'a plus été alors question seulement d'un objectif à atteindre mais d'accepter la seule voie pour y parvenir : « *le jeu des forces du marché, dans un contexte de libre insertion de l'économie nationale dans l'économie mondiale, censé garantir aux PVD la croissance de la production, l'allocation optimale des facteurs de production et l'équité dans la rémunération de ces facteurs*.[1] » Pour les PVD « fourvoyés dans l'interventionnisme étatique et la planification centralisée », il s'agissait donc de s'attaquer aux possibilités de l'Etat d'intervenir dans les règles du marché, de désétatiser l'économie et la société, de privatiser les entreprises publiques et de réduire le poids de la fonction publique grevant le budget de l'Etat. Mais, dans le même temps, l'Etat se devait d'assurer la qualité de l'environnement légal, fiscal et normatif dans lequel évoluent les entreprises, de créer un environnement favorable à la croissance, de développer un système d'infrastructures de liaisons et de communication, d'accès à l'énergie, d'éducation, de formation, de recherche et de technologie performantes, en assurant la sécurité alimentaire et sanitaire indispensable… tout en réduisant - parfois radicalement - la dépense publique ;
- le quatrième fait enfin l'imposition à priori des critères de conditionnalité. Autrement dit : une seule politique est la bonne ; tout écart sera sanctionné par le marché ; l'aide est conditionnée à sa réalisation. On demandait donc aux PVD de s'engager dans la voie de la démocratie - ou de la renforcer - tout en les privant de toute détermination sur leur vie politique, économique et sociale, en faisant supporter aux élus et responsables le poids de mutations d'un coût social difficilement supportable par les populations.

Ce faisant, on a particulièrement sous estimé à l'époque un fait aujourd'hui mieux reconnu et déterminant. C'est que, si la croissance est effectivement un facteur de réduction de la pauvreté, la réduction de la pauvreté est elle-même source de croissance. Comme nous l'avons indiqué ailleurs c'est sur cela qu'à résidé *« le miracle »* du Sud-Est asiatique, dans un contexte social qui permettait une diffusion rapide et large des progrès économiques dans l'ensemble de la société, favorisant alors l'accélération de la croissance. On a donc voulu tout centrer sur la libéralisation de l'économie sans favoriser les dispositions de répartition et de redistribution des résultats de la croissance éventuelle permettant, par la promotion de l'égalité, de consolider les atouts encourageant la poursuite et le renforcement de la croissance. Au contraire, on l'a entravée, tout

[1] Rapport de la Banque mondiale. *« Evaluer l'aide - ses succès, ses échecs... les raisons »,* dit rapport Dollar, du nom de son principal auteur, David Dollar, économiste senior à la Banque mondiale.

en faisant subir des conséquences inacceptables aux populations, en réduisant particulièrement leur accès aux services de base de santé, de nutrition, d'éducation.

C'est pourquoi nous estimons que les conditionnalités devront être l'objectif du contrat, pas l'imposition unilatérale et a priori de critères d'éligibilité à l'aide. Toutefois, cette transformation en objectifs des conditions d'accession à l'aide ne peut être étendue aux principes de base de la bonne gouvernance qui permettent d'être raisonnablement assurés que les fonds de l'aide sont mobilisés conformément à leur destination. La voie dans laquelle s'est engagé le gouvernement français de *« passer un contrat de démocratie avec les pays partenaires plutôt que d'allonger une liste de critères a priori »* nous semble la bonne. Il faut dans cette optique remettre en cause l'uniformité des politiques et respecter l'idée d'une organisation différenciée de la planète. Si les objectifs de respect des droits individuels et collectifs, tels que définis par les différents textes internationaux dans le cadre de l'ONU, ou précisés dans des accords tels ceux UE/ACP, doivent être pleinement respectés, il s'agit de favoriser la responsabilité des acteurs locaux sur les processus, les actions et les modes de gestion et de régulation internes à mettre en œuvre et dont ils rendront compte devant leurs mandants.

Si nous devons être unis devant les intérêts communs à toutes les sociétés de la planète, il faut reconnaître et respecter les différentes voies de développement économique, social et culturel choisies par la volonté de chaque peuple. Comme le dit la CFDT : *« La conditionnalité des aides au développement doit être un moyen permettant de faire en sorte que l'aide économique impulse une véritable dynamique de développement social et débouche sur un progrès humain. Cela suppose une hiérarchie et une cohérence des conditionnalités qui intègrent différents aspects : respect des droits civils et sociaux, refus du travail forcé, respect des libertés syndicales, respect de l'environnement, lutte contre la corruption particulièrement.*

Ces conditionnalités ne doivent pas être vécues par les pays aidés comme des contraintes supplémentaires qui leur seraient imposées. Elles doivent résulter d'un dialogue entre gouvernements et d'un partenariat s'élargissant aux acteurs non gouvernementaux. Leur introduction est l'élément fondamental de la contractualisation d'un processus de progrès social et humain progressif. »

Autrement dit, il s'agit d'affirmer - plus que jamais - le primat du politique sur l'économique.

B - SERVICE PUBLIC ET DÉSENGAGEMENT DE L'ETAT

Dans une de ses analyses, la CGT-FO écrit *« le but principal de l'aménagement du territoire dans l'objectif d'un développement durable, conformément à nos valeurs républicaines, devrait consister à réduire les inégalités entre les territoires et leurs habitants, et permettre l'égal accès des citoyens aux services publics. Malheureusement, sur le terrain, tant en France que dans les pays en développement notamment, on assiste, au nom de la modernisation, de la productivité et de la rentabilité à un désengagement progressif des missions de l'Etat, par abandon pur et simple de services de proximité en milieu rural, démantèlement ou fermeture de services,*

transformation de statuts, transferts ou sous-traitance des activités de l'Etat au secteur privé et délocalisations autoritaires de services entiers. Le démantèlement, voire la suppression de certains services publics de proximité conjugué avec un désengagement de l'Etat et des politiques de privatisations, conditionnés à l'aide aux Programmes d'ajustements structurels (PAS) s'est malgré tout poursuivi tandis que ces mêmes institutions prônent la nécessité de favoriser et d'élargir l'accès à la scolarité et aux technologies nouvelles d'information et de communication ».

Le groupe des entreprises publiques du Conseil économique et social estime par contre que toute privatisation ne peut être assimilée à un démantèlement du service public. Il ne faut d'ailleurs pas confondre service public et secteur public.

Pour sa part, au cours de son audition au Conseil économique et social, M. Jean-François Rischard, Vice-Président de la Banque mondiale pour l'Europe, indiquait qu'afin de solutionner le problème des pertes colossales dans les secteurs publics, « *on a essayé les contrats-cadres avec les entreprises publiques - un concept français… On a trouvé très difficile d'obtenir des améliorations importantes de l'efficacité des entreprises publiques, quelles que soient les techniques utilisées… C'est pourquoi, malheureusement, souvent la seule solution a été d'aller vers le privé. Mais ce ne sont pas toujours des privatisations… Ce sont donc souvent des gestions privées, des affermages, des concessions…* ».

Reste que, sur le fond, l'accès des populations souvent en subit le contrecoup si le cahier des charges ne fait pas obligation de respecter la mission de service public.

Bien entendu l'entreprise de service public se doit d'être gérée de façon efficace et de chercher à améliorer sa productivité comme n'importe quelle entreprise.

Toutefois, le problème est de savoir quels critères d'évaluation sont posés. On ne peut affecter sans discernement ni discrimination au service public ou à l'entreprise publique portant mission de service public, les critères de rentabilité économique de l'entreprise privée sans tenir compte des *« surcharges »* que représentent, par exemple, la prise en charge, souvent non compensée, des publics insolvables, et l'obligation de continuité du service sur l'ensemble du territoire. Le bénéfice de l'égal accès de la population quelle que soit sa capacité économique et la prise en considération au titre de la solidarité nationale, du rôle d'accueil en emplois en lieu et place d'indemnisation sociale du chômage, comme cela a été parfois le choix, constituent les bases des critères de rentabilité sociale de l'entreprise de service public, ou du secteur public proprement dit, qu'ils se doivent de respecter.

De même, au nom du strict équilibre budgétaire, l'apport de la solidarité nationale au fonctionnement des entreprises et secteurs publics, par mesures compensées, a pu être condamné comme source de perte et gaspillage, de même que n'ont pu être pris en considération les efforts de formation et de qualification nécessaires, de progrès techniques et d'accès aux technologies nouvelles qui s'avèreraient nécessaires. De plus, les plans d'aménagement structurel ont exigé la *« déflation »* des services publics déjà en peine d'assurer toute l'amplitude de

leur mission éducative, sanitaire ou sociale par exemple, en direction des populations, qui aurait dû être cependant considérée comme assise indispensable au développement.

L'équilibre trouvé entre l'Etat, le secteur public et le secteur privé est une des marques originales de la conception française de l'organisation de la société. Ce n'est donc pas sans souci que l'on assiste à l'érosion et à une certaine dégénérescence de cette conception, sous la pression de l'étroitesse structurelle des financements publics disponibles, de l'hégémonie des modèles extérieurs, notamment anglo-saxons, qui inspirent largement les règles internationales, mais aussi des innovations technologiques et organisationnelles qui, entamées dès le début des années 80, ont pour conséquence la réduction du nombre de secteurs où la minimisation des coûts exigeait jusque là le monopole d'Etat permettant de les mutualiser sur une large population. (cf. par exemple la téléphonie cellulaire).

C'est le contrecoup également d'une exigence fondée d'une plus grande efficacité de fonctionnement. La crise financière vécue par les pays à faible revenu a eu pour conséquence une accumulation d'arriérés des paiements de l'Etat aux entreprises publiques, certains mêmes captant trésorerie et bénéfices pour répondre aux exigences des IFI telles le FMI qui, au profit de l'amélioration du budget général de l'Etat, faisait souvent l'impasse sur la consolidation financière du service public.

Pour porter remède à cette situation, différentes options sont possibles, et il appartient à chaque pays de se prononcer. Un certain nombre de services, par exemple l'accès à l'eau et sa gestion, peuvent être décentralisés et confiés à la gestion des communautés ou collectivités locales. Bon nombre d'exemples illustrent cette voie : ils ont l'atout essentiel de responsabiliser la population locale dans le fonctionnement et la gestion du service collectif de proximité, dans une forme souvent coopérative qui correspond bien au patrimoine culturel fondamentalement solidaire de nombreux pays du tiers-monde. La coopération décentralisée française, les ONG se sont souvent impliquées dans cette voie, par un partenariat soutenu, ainsi que les organisations d'immigrés dans les programmes de co-développement.

Ensuite, la réadaptation des services existants par une meilleure professionnalisation des intervenants, une clarification des missions à assumer et des moyens à mettre en œuvre, la précision des contributions étatiques dans le cadre des mesures compensatoires ou dans la réalisation du budget du service public proprement dit, la chasse aux *« pollutions »* externes telles le clientélisme, les surinvestissements et les sureffectifs. Là encore, les programmes conduits par la coopération décentralisée sur la gestion des services ruraux ou urbains, prouvent que la voie est loin d'être condamnée, que la formation des ressources humaines - élus et administrations - est fondamentale et efficiente, et que toute population n'est pas inexorablement sourde devant les exigences de la propriété et de la gestion publique des biens collectifs.

Différentes voies intermédiaires, avant la privatisation proprement dite, sont utilisées souvent avec succès ; elles sont en général appuyées sur deux pôles :

- l'un défendant les intérêts de l'Etat propriétaire (par exemple une société de patrimoine) ;
- l'autre au capital majoritaire du repreneur privé (en général la société d'exploitation) ;
- et peuvent choisir entre plusieurs options :
  - le contrat de gestion : transfert de l'ensemble des actes de gestion au privé par l'Etat qui reste propriétaire des actifs, le privé reçoit les honoraires, l'Etat continue à assumer les risques commerciaux ;
  - les contrats d'affermage : le locataire supporte la totalité du risque de l'exploitation et finance le capital circulant ;
  - les contrats de concession : le concessionnaire réalise et finance les investissements, le contrat est donc en général d'une durée beaucoup plus longue, supérieure à dix ans.

Ces types de contrats, auxquels sont bien habituées les entreprises françaises - nous citions plus haut le propos de JF. Rischard indiquant que les entreprises françaises les avaient enseignés à la Banque mondiale - ont l'intérêt de ménager à la fois les intérêts des Etats et ceux des entreprises privées. Il convient cependant, surtout dans le dernier cas où l'entreprise finance les investissements, de bien veiller à la sécurité juridique de l'ensemble. Dans tous les cas de figure, ces contrats doivent associer les salariés à la négociation, car ils impliquent leur passage du statut de fonction publique à celui de droit privé.

Notons par ailleurs que se développent, dans les appels d'offres internationaux, d'autres types plus inspirés par les pratiques anglo-saxonnes. Ils visent l'investissement d'un projet - et non la concession d'une entreprise - et son exploitation par le secteur privé, avant rétrocession à la puissance publique après amortissement.

Enfin, la privatisation classique d'entreprises publiques. En général, celle-ci n'est pas facile du fait du sous-développement des marchés financiers (surtout en Afrique) ce qui explique souvent la difficulté de respect des programmes d'ajustement prévus, telle que celle rencontrée par le Mali. En outre, elle se heurte à l'hostilité de certains milieux qui y voient d'abord une braderie des intérêts nationaux et une perte de l'autorité de l'Etat. Par ailleurs, il faut constater aussi que dans nombre de cas persiste l'inquiétude des investisseurs de se voir spolier par expropriation dans le cas d'investissement à rentabilité de moyen terme. C'est pourquoi, pour le respect de l'avenir, il nous semble opportun que soit privilégiée la démarche des contrats cités plus haut, lorsque ce choix est possible.

Il faut noter ici que des entreprises françaises ont contractualisé avec des ONG, des missions permettant de s'assurer de la bonne prise en charge des intérêts des populations, notamment dans l'accessibilité au service. Cette démarche porteuse pour l'avenir de la coopération rencontre toute notre attention.

C - AU SERVICE DE LA POPULATION : L'EXEMPLE DE PARTENARIATS ONG/ENTREPRISES

Mobilisées depuis des années en faveur du développement des populations les plus démunies, les organisations non gouvernementales mesurent aujourd'hui pleinement leurs limites pour affronter l'enjeu que représente l'accès aux services de base pour ces populations. Elles rejoignent sur ce constat leurs partenaires institutionnels du Sud, qui eux aussi ont pris la mesure de leur échec à assurer les besoins de tous dans les secteurs de l'eau, de l'électricité, des soins de santé, etc.

Quelques chiffres permettent de mieux évaluer les enjeux : le PNUD estime que les personnes n'ayant pas accès à des conditions de vie décentes sont au nombre de 2 milliards pour l'électricité, 1,4 milliard pour l'eau potable, et 2,9 milliards pour des conditions sanitaires convenables.

L'heure est donc à la recherche de solutions décentralisées (adaptées au plus près des besoins et des capacités des populations), coordonnées à l'échelle des Etats (cohérentes avec les politiques nationales), économiquement viables et néanmoins capables de répondre aux besoins de tous y compris les plus démunis.

Ce type d'approche impose une étroite implication de l'ensemble des acteurs concernés, classiquement les institutions locales, les usagers, les ONG, mais aussi et cela est essentiel, les entreprises. En effet, l'émergence recherchée d'acteurs privés au Sud, l'ampleur des marchés en jeu, la complexité des solutions techniques à mettre en place ainsi que l'exigence de viabilité économique constituent autant d'éléments qui plaident en faveur de l'implication de l'entreprise. D'ores et déjà des expériences innovantes et significatives de partenariat émergent, au travers desquelles se dessinent de réelles convergences entreprises/ONG.

En tant que plate-forme opérationnelle du développement durable, le Comité français pour la solidarité internationale (CFSI) considère que le partenariat entreprises/ONG peut générer des synergies porteuses de développement et qu'il est urgent d'analyser et de renforcer les expériences en cours.

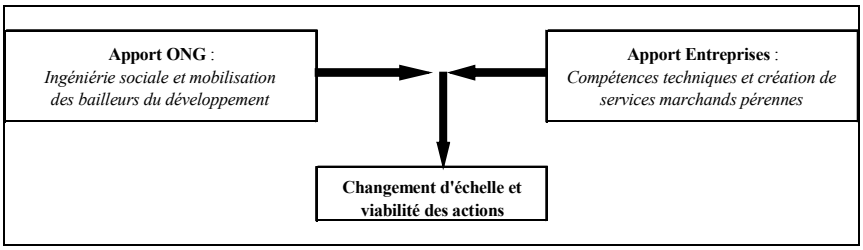
Nous présentons en annexe 5 exemples de partenariats [1] :

Entreprises	Associations	Pays
SAGEP	CICDA	Equateur
PONCELET	CRET	Mauritanie
Crédit coopératif	4 ONG	Mali
Lyonnaise des eaux		Argentine
Aguas Argentinas	CODEV	
EDF-SNEL		Congo

Ils nous semblent très illustratifs de la nécessité d'allier les différents intervenants, aux compétences complémentaires, dans le même processus de développement.

[1] Voir annexe n°11 : *« Quelques exemples de partenariat ONG-Entreprises ».*

Tableau 38 : Les termes fondamentaux de l'échange ONG/Entreprise



Source : le Comité français pour la solidarité internationale

Le problème de la création et la de gestion, à l'échelle locale comme à l'échelle nationale, des services minimums ne se résume par à une insuffisance des capacités d'investissement. Ces services doivent impérativement être conçus et mis en œuvre de façon à être effectivement accessibles à tous et à fonctionner dans la durée. C'est à ce double enjeu de service accessible et durable que les efforts de la solidarité internationale doivent chercher à répondre en majorité.

La gestion locale et décentralisée est une des voies pour assurer l'extension d'un service à la majorité des usagers potentiels, et la forte implication de ceux-ci constitue une garantie de la pérennité du service.

Encadré 34 : Une gestion locale et décentralisée permet de mieux assurer certains services

Certains services d'intérêt général se prêtent mieux que d'autres à une décentralisation et à une gestion locale réelle :

L'éducation : les associations de parents d'élèves contribuent de plus en plus au fonctionnement de l'école. Il arrive qu'elles financent en partie sa construction ; plus généralement elles assurent son fonctionnement par l'achat de livres et fournitures ; il arrive de plus en plus fréquemment qu'elles recrutent et salarient des maîtres quand l'Etat ne le fait pas.

La santé : beaucoup de postes de santé, ruraux ou urbains, sont aujourd'hui gérés par des comités locaux, responsables de l'acquisition et de la distribution des médicaments comme du recrutement et de l'indemnisation de personnel auxiliaire de santé. Plus récemment, on a vu dans de nombreux quartiers, notamment en Afrique, l'éclosion de mutuelles de santé de proximité : c'est-à-dire des systèmes d'épargne collectifs permettant de financer les soins de santé de leurs membres.

L'eau potable : la distribution de l'eau, dans les quartiers urbains les plus pauvres comme en zone rurale, se fait à partir de points d'eau collectifs. De plus en plus souvent, ce sont des associations locales qui s'organisent pour que cette distribution se fasse de façon continue, sans souffrir de problèmes de pannes ou de mauvais fonctionnement des points d'eau. Progressivement, la distribution d'eau est devenue payante, mais au moins elle est assurée.

L'électricité : la décentralisation de la production d'électricité est rarement rentable à l'échelle d'une collectivité car elle demande des investissements initiaux hors de portée de celle-ci. Elle ne peut être envisagée que dans les sites éloignés, dont le raccordement au réseau national n'est pas prévu d'ici longtemps et demande alors de trouver des solutions techniques cohérentes avec des ressources disponibles et les besoins en énergie. En revanche, la production et la distribution d'énergie peuvent être organisées au niveau local : fournie en petites quantités l'énergie devient accessible au plus grand nombre. La recherche de l'efficacité énergétique et la maîtrise de la demande d'énergie sont des facteurs décisifs de succès des systèmes d'électrification décentralisés.

Les technologies de l'information et de la communication : les évolutions des nouvelles technologies (téléphone mobile et internet) sont bien adaptées à une gestion décentralisée. C'est ainsi que sont apparus dans certains pays du Sud de très nombreux *« télécentres »* gérés par l'initiative privée, qui donnent un accès partagé au téléphone et plus occasionnellement à internet. Quelques

télécentres communautaires en zone rurale sont réalisés à l'initiative de communautés immigrantes en France, utilisant des terminaux directement connectés à des satellites de communication ; grâce à eux, les immigrants peuvent plus facilement converser avec leur famille.
La collecte des ordures ménagères : il y a quelques années encore, les responsables des collectivités des pays du Sud avaient tendance à traiter la collecte des ordures ménagères à grande échelle, mais avec des moyens techniques souvent trop onéreux pour pouvoir être offerts à tous les habitants. On sait maintenant qu'en traitant la question quartier par quartier, en mobilisant les associations de quartiers, en développant des techniques à faible coût, on peut débarrasser la ville de ses ordures dans tous les quartiers sans exception, à moindre coût et en créant des emplois nouveaux.

1. L'accès aux services décentralisés pour tous : comment ?

L'analyse des expériences de partenariat entreprise/ONG dans le secteur de l'accès aux services publics pour tous, fait ressortir les caractéristiques suivantes :

- le partenariat pluri-acteurs est une nécessité : le vrai succès institutionnel d'un partenariat est pleinement assuré lorsqu'un accord est passé entre l'entreprise du Nord, l'entreprise du Sud, l'ONG et l'Etat du pays concerné ;
- sur le plan opérationnel, ce partenariat doit intégrer les consommateurs organisés au sein d'une structure adaptée au contexte socio-économique local ;
- l'ONG est à la fois médiateur et acteur : l'organisation de nouveaux marchés dans ce contexte se fait de façon harmonieuse lorsque l'ONG assure un rôle de médiation entre les partenaires et les usagers, pour aider leur organisation, dans un souci de défendre leurs intérêts et d'assurer leur capacité à négocier ;
- l'adaptation au contexte local : la démarche d'accès aux services de base ne peut se faire sans une adaptation de la stratégie globale du projet au contexte micro-économique, tant sur le plan institutionnel que sur le plan technique et organisationnel.

Cette adaptation permanente est fondamentale pour assurer une rentabilité économique des systèmes mis en place, et donc leur pérennité.

Entre autres, sont indispensables :

- une démarche participative vis-à-vis des usagers ;
- pragmatisme et souplesse ;
- une capacité d'innovation ;
- des partenaires locaux fiables : pas d'implantation réussie sans un partenaire local capable d'être un relais fiable, tant sur le plan technique que déontologique.

A noter sur ce point quelques remarques fondamentales :

- les entreprises éprouvent de grandes difficultés à détecter le *« bon »* partenaire dans un contexte nouveau pour elle. Sur ce point, l'ONG est d'une aide précieuse, car elle a elle-même une connaissance fine des acteurs locaux ;

- les partenaires doivent avoir la capacité de respecter les engagements pris et formalisés contractuellement, afin d'assurer l'intérêt mutuel des contractants, tant du Nord que du Sud.

2. L'entreprise : forces et faiblesses

- un savoir-faire prouvé : l'entreprise française maîtrise ses produits, ses coûts de production, ses technologies et ses clients sur ses marchés traditionnels. Face à son besoin de diversification vers de nouveaux marchés, elle dispose d'atouts majeurs ;
- inventer de nouvelles stratégies : elle doit cependant faire face à des inconnues : s'implanter, peut-être planter sa bannière sur un nouveau terrain d'action. S'intégrer, c'est réussir son implantation dans l'optique d'y pérenniser sa présence en apportant à un marché des réponses adaptées, viables et durables. C'est déjà un partenariat gagnant-gagnant entre sociétés civiles du Nord et du Sud ;
- elle est limitée dans sa démarche de diversification vers de nouveaux marchés par un manque de connaissance du contexte socioculturel, des exigences du marché en termes de produits, de pouvoir d'achat réel, de systèmes d'organisation des marchés, de partenaires locaux potentiels, etc. Or, bien souvent, développer de nouveaux marchés impose de mettre en place de nouvelles méthodes, de nouvelles organisations, à une échelle micro-économique avec laquelle l'entreprise n'est pas familiarisée ;
- un besoin de cofinancements : la démarche de diversification de l'entreprise peut être limitée par un manque de moyens financiers, l'investissement financier imposé par les nouvelles démarches dépassant le cadre budgétaire acceptable.

3. L'ONG : forces et faiblesses

Les ONG travaillent depuis de nombreuses années sur le terrain des pays en développement, auprès de populations qui constituent pour une large part un champ de prospection nouveau pour les entreprises françaises.

Pour ce faire, elles accèdent à des lignes budgétaires spécifiques réservées aux organisations de développement, et à ce titre peuvent définir des programmes d'action novateurs, dans des contextes souvent difficiles.

- l'ingénierie sociale : l'ONG apporte la connaissance fine d'un contexte socioculturel spécifique et de ses modalités d'organisation. Elle a la capacité d'impulser des processus de développement endogènes, et d'agir pour les organiser de façon cohérente et adaptée : coopératives, comités villageois, regroupements d'usagers, etc. ;
- une expertise technique : certaines ONG travaillent à adapter au contexte local les solutions techniques mises en place dans le contexte d'intervention. Il s'agit dans la plupart des cas de définir de nouvelles réponses, de nouvelles technologies, et non d'importer les réponses des marchés développés ;

- la volonté d'élargir ses capacités d'action : l'ONG maîtrise ses savoir-faire, mais manque de partenaires capables de lui apporter les éléments qui lui manquent : expertise dans le domaine de l'appui aux services de base pour tous, évolution vers une stratégie de développement plus efficace, financements, etc.

Elle rencontre de réelles difficultés à élargir ses actions au-delà de l'échelle *« micro »*, son espace naturel, pour faire face à l'ampleur *« macro »* de besoins à couvrir.

4. Les conditions préliminaires indispensables au partenariat

Avant même que l'action puisse être engagée, des conditions préalables doivent être remplies :

- répartition des rôles et fonctions de chaque partenaire dans un cadre contractuel ;
- chaque partenaire doit accepter d'investir en temps, pour permettre à la relation de se construire autour d'objectifs partagés, dans un contexte souvent difficile ;
- la connaissance réciproque est indispensable, pour identifier les intérêts communs, apprendre à travailler ensemble, se mettre d'accord sur les objectifs et les formaliser dans un cadre juridique ;
- au-delà de la connaissance de l'autre partenaire, la reconnaissance et la confiance mutuelles sont des facteurs clés du succès ;
- dans le cas de transfert de technologie, le cadre juridique doit être conçu de façon à préserver l'intérêt de chaque partenaire ; l'entrepreneur du Sud doit être averti qu'il devra faire face à terme à une gestion d'entreprise autonome, sans soutien financier.

5. Partenariat entreprise/ONG : quelles limites ?

Il ressort de cette analyse des points pour lesquels il est indispensable de trouver des réponses efficaces :

- comment se fait l'interface entre l'ONG et l'entreprise ;
- à quel moment l'ONG doit-elle se retirer du partenariat ? (être plus explicite sur la notion d'accompagnement dans la durée) ;
- quelles formes juridiques adopter pour préserver les intérêts de chaque partenaire ? Notamment, l'ONG doit-elle apporter un conseil juridique lors de l'établissement du partenariat, et en assurer le suivi sur place ;
- comment et par qui doit être assuré le contrôle qualité au cours du partenariat ;
- l'entreprise du Nord doit-elle ou peut-elle intégrer l'expertise d'ingénierie sociale, et si oui à quel moment du projet doit-elle le faire : dès le départ du projet, au moment du retrait de l'ONG ?

II - RÔLE ET PLACE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE : L'AIDE AUX POPULATIONS

Aux côtés de la coopération gouvernementale, qu'elle s'exerce en bilatéral ou par l'intermédiaire multilatéral, nous nous sommes prononcés sur la distinction à opérer et sur la valorisation à assurer de l'aide directe aux populations sans laquelle l'aide aux Etats perd une grande partie de sa signification. Il s'agit bien de les conjuguer, et non de les confondre, ni de viser une quelconque substitution de l'une à l'autre. Leurs fonctions sont en effet quelque peu différentes, même si elles constituent deux éléments indissociables dans une volonté de politique globale de développement, dans une relation de réciprocité.

L'aide aux Etats a pour objet de permettre aux pays en voie de développement de s'intégrer peu à peu dans les échanges internationaux, d'y assumer leurs responsabilités dans la production des normes internationales, les contenus des traités et conventions internationaux et d'assurer, à l'interne, l'ensemble des compétences relevant de l'autorité publique. Elle vise principalement la croissance comme moteur du développement.

L'aide aux populations a pour objet de les soutenir, afin qu'elles parviennent à sortir des situations d'assujettissement, de précarité et de pauvreté, et à se mettre en marche pour parvenir à l'autonomie économique et sociale et à la citoyenneté active. Elle vise donc le développement humain. L'aide aux populations, qui peut être soutenue par l'intervention de la coopération gouvernementale, est principalement mise en œuvre par les organisations de terrain, souvent bien enracinées dans le tissu social, qu'il s'agisse de collectivités locales, d'entreprises, d'agriculteurs, d'artisans, d'organisations syndicales, d'associations… Elle a pour principal atout de s'adresser directement aux populations bénéficiaires sans intermédiaire, et de les appeler à jouer un rôle actif dans la prise en mains de leur propre devenir. C'est pourquoi, nous l'avons vu précédemment, il est si important qu'elle rassemble dans un projet collectif commun, des personnes que réunissent communautés d'intérêts et familiarités de compétences. C'est la clé d'un vrai partenariat partant des dynamiques de la réalité vécue, des données économiques et sociales concrètes, adoptant des procédures d'actions bien adaptées à la société locale, ses besoins, ses aspirations et dans lesquelles le ou les partenaires de la société civile du Nord peuvent apporter une contribution positive présentant peu de risques de décalage. Car il s'agit avant tout de partir des ressources locales, matérielles et humaines, qu'il s'agit de valoriser par le *« coup de pouce »* qui permet de décoller, la mise en place des informations et formations indispensables, l'animation des organisations locales utiles, des filières, et des conditions permettant de consolider la réussite dans la durée. Une caractéristique essentielle est le temps. Il ne peut s'agir d'une opération ponctuelle. Le chemin de l'autonomie est parsemé d'obstacles qu'il faut maîtriser pour accéder à la dynamique d'un développement durable. Reste que, sans ce type de coopération, les savoir-faire à l'œuvre dans des démarches que les populations inventent et s'approprient pour les inscrire dans la durée et l'institutionnalisation risqueraient fort de laisser la place, dans bien des cas, à des modèles de développement extérieurs qui souvent tombent lorsque les opérateurs externes s'en vont. Nous avons décrit ce type de

coopération au cours du chapitre précédent. Nous revenons ici sur le problème du financement des initiatives locales, particulièrement au démarrage de *« l'entreprise »* solidaire ou unipersonnelle, généralement du secteur dit informel, qui sont indispensables pour la création d'activités productives rémunérées pour le plus grand nombre, condition de leur accession à l'autonomie.

A - LE FINANCEMENT DES MICRO-PROJETS

Deux systèmes, proches et différents à la fois, sont mis en œuvre : le micro-crédit d'une part, la coopération d'autre part.

Dans son audition au Conseil économique et social, M. Pflimlin, Président du Crédit Mutuel, indiquait : *« Le développement de ces pays passe notamment par l'organisation de circuits financiers propres permettant de contribuer au financement de leur économie et par la mobilisation de l'épargne intérieure de ces pays… On a trop tendance à imaginer que le développement doit venir essentiellement d'initiatives exogènes qui les aident et qui parfois, en les aidant, les maintiennent dans un Etat de dépendance durable… Même dans les pays les plus pauvres, l'épargne existe et il faut mettre en place des structures ou des organisations capables de drainer cette épargne et de l'affecter dans des conditions de sécurité et d'utilité optimum, de façon à satisfaire les besoins de la population et à assurer le développement économique… Pourquoi sur la base des principes mutualistes ? Parce que, notamment en Afrique, la structure de coopération se calque assez bien sur l'organisation de la population, qui se fait sur des bases familiales, voire tribales, et des communautés villageoises. On peut donc très bien réaliser une cohérence, même si c'est plus difficile en zone urbaine, entre l'organisation villageoise ou tribale et l'organisation coopérative. Une espèce d'identité culturelle commune facilite les choses. »*

L'épargne ainsi collectée par les caisses d'épargne et de crédit dans les réseaux que le crédit mutuel a aidé à se développer permet de dégager des prêts, les crédits ayant été multipliés par cinq ces cinq dernières années.

Parallèlement, s'est développé le micro-crédit. *« Comme son nom l'indique, explique M. Pflimlin, c'est un crédit d'un montant extrêmement faible… mais il permet à des entrepreneurs locaux de créer leur micro-entreprise et donc de se prendre en charge individuellement, à la différence de la coopérative où le mode de fonctionnement est plutôt collectif, même si les projets sont individuels… Pour des raisons qui nous échappent, les grandes institutions, comme la Banque mondiale, ont décidé que le micro-crédit devait être conçu non seulement à côté des coopératives, mais même contre elles.*

La première raison facile à comprendre, c'est qu'à la différence du système coopératif, le micro-crédit crée une situation de dépendance. Pourquoi ?

Parce qu'il ne peut fonctionner que par une alimentation qui vient d'un bailleur de fonds extérieur, et non pas d'une épargne locale, puisque celle-ci n'existe pas. Donc, à travers ce système, à travers les frais de gestion prélevés, les systèmes de garantie mis en place, on est bien dans une démarche allant du haut vers le bas, démarche plus individuelle que collective, alors que la

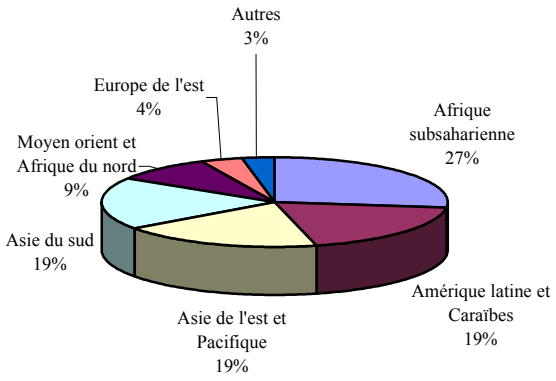
démarche coopérative part du bas et est une démarche collective… Dans une première phase qui a culminé à la Conférence d'Abidjan en juin 1999, ce mécanisme a été conçu complètement à l'écart des coopératives. A Abidjan une sorte de contrefeu est venu des instances politiques locales… On s'est aperçu que l'on pouvait arriver dans des zones de convergence et que, finalement, les institutions de micro-finance, parce que le micro-crédit passe en général par des ONG, finissent par ressembler à des coopératives, avec la différence que leurs ressources viennent de l'extérieur et non de l'intérieur. On est donc en train de surmonter ce conflit, et surtout, ce qui est un point important, de réintégrer dans les micro-crédits, mais la partie n'est pas encore gagnée, l'idée de responsabilisation et d'autonomisation de la population alors que, dans une certaine mesure, le micro-crédit était plus axé sur l'idée de monétarisation… Aujourd'hui, on essaie de mettre en place dans le système de micro-crédit des dispositifs de caution solidaire qui reposent sur un lien idéologique fort, qui peut être la religion ou la promotion de la femme, et qui peuvent créer des formes de solidarité analogues à celles qui existent au sein des coopératives. »

Ainsi, se fondant sur l'expérience de la Grameen Bank au Bangladesh qui avait pour objectif la lutte contre la famine et les épidémies et comme moyen d'action de la distribution de micro-crédits de fonds de roulement (sur ressources hors marché) assortis d'obligations sanitaires (vaccination), les bailleurs de fonds internationaux ont développé ce mode d'intervention en lui faisant subir un certain nombre d'évolutions qui en ont modifié la signification.

On peut dire qu'aujourd'hui la situation s'est normalisée ou est en passe de l'être.

	MICRO-CREDIT	EPARGNE
Quoi ?	Obtention d'un micro-crédit par l'intermédiaire d'une institution externe non bancaire (ONG) spécialisée dans ce type d'intervention qui obtient pour ce faire une ligne de crédit auprès d'un bailleur de fonds au prix du marché.	Obtention d'un micro-crédit auprès d'une institution financière fondée sur la mise en commun des moyens, animée bénévolement par les intéressés, soutenue par une assistance technique externe mais limitée.
ACTEURS	**L'ONG**	**ETABLISSEMENT COOPERATIF**
LE PRET	Un crédit inférieur à 500 $ remboursable sur une durée inférieure à un an, renouvelable.	Un crédit en corrélation avec la capacité d'épargne ou potentielle.
LE BENEFICIAIRE	Première activité d'un micro-entrepreneur.	Micro-entrepreneur engagé dans un processus d'activité.
LE PROJET	Présentation d'un micro-projet faisant ressortir la capacité de remboursement.	Présentation d'un micro-projet faisant ressortir la capacité de remboursement et la capacité de renouvellement, le crédit est accordé par la communauté qui anime la coopérative et garantit solidairement.
A QUEL PRIX ?	Le taux est déterminé de telle sorte qu'il couvre non seulement les frais du bailleur de fonds, ses risques, mais aussi les frais de fonctionnement de l'ONG intermédiaire qui ne court aucun risque financier.	Le taux est déterminé de telle sorte qu'il couvre les frais de gestion de la coopérative, le coût de la collecte des ressources (épargne ou crédit interbancaire) et les risques courus par la communauté qui est donc responsabilisée.
LES AVANTAGES	Possibilité de reproduire à grande échelle, résultats immédiats appréciés exclusivement selon les critères bancaires, influence de la pression sociale, sanction des mauvais payeurs.	Structure à terme responsable et autonome pouvant se passer de financement externe, renforcement des liens communautaires et de la solidarité, sanction des mauvais payeurs par exclusion de la communauté financière.
LES LIMITES	- La réglementation fixant un taux de l'usure : l'objectif affiché étant d'être moins cher que les usuriers. - La rentabilité décroissante des micro-projets qui est un frein à la libre fixation des taux.	- La capacité d'épargne de la communauté étant au début insuffisante, appel nécessaire à des capitaux externes. - Le projet communautaire ne s'équilibre qu'à moyen terme.

Graphique 10 : Répartition des micro-crédits distribués par la Banque mondiale (1999/2000)



Source : Banque mondiale

1. Le micro-crédit comme outil de développement

Constatant d'une part que la pauvreté n'est plus l'apanage des pays pauvres mais concerne aussi les pays riches tels les Etats-Unis, et d'autre part que le développement du salariat trouve sa limite dans les gains de productivité générés par les nouvelles technologies et leur application dans toutes les activités productives, l'idée de promouvoir **la création de son propre emploi par une activité de micro-entreprise** a fait son chemin, d'où la promotion du micro-crédit comme moyen de développement.

A ce stade, deux observations :

- La problématique *« micro-crédit »* telle que définie au sommet de Washington en février 1997, se fixe un objectif quantitatif *« distribuer X millions de $ à X millions de personnes pour les aider à sortir du seuil de la pauvreté absolue ».*

Dans cette perspective, sont examinées les voies et moyens pour réussir la diffusion de ces micro-crédits. La réussite de l'opération est mesurée au volume de crédits distribués et remboursés c'est-à-dire en prenant comme point de vue le moyen (crédit) de lutte contre la pauvreté et non son résultat (sortir de la pauvreté).

- Pour être plus performante, cette problématique doit intégrer la notion de *« micro-activité »* qui induit la gestion d'une activité dans un marché monétarisé. **Sa réussite se mesure, alors, par sa capacité à produire de la valeur ajoutée à un tel niveau** qu'elle permette :
  - de nourrir son promoteur (entretien du travailleur et de sa famille) ;
  - de rembourser son crédit ;

- de renouveler son matériel et son fonds de roulement (si minime soit-il).

Quelle que soit l'ambition quantitative du Sommet de Washington, ce n'est que si ces trois objectifs sont remplis simultanément que l'opération micro-crédit pourra être considérée comme réussie, à défaut de quoi, la réussite apparente d'une opération du micro-crédit peut en réalité cacher un accroissement de l'appauvrissement.

Pour le bénéficiaire du micro-crédit, cette réussite dépend du taux du crédit qui lui a permis d'engager cette activité et du marché sur lequel il a monétarisé son activité.

Cette réussite est indépendante de la nature de la structure de distribution du micro-crédit qui peut, selon le cas être une ONG, une coopérative d'épargne et de crédit ou même une banque.

Il convient donc d'examiner tour à tour les conditions du succès vu du point de vue du micro-entrepreneur et du bailleur de fonds.

1.1. La réussite de l'opération du point de vue du micro-entrepreneur :

Quand a été atteint le niveau de pauvreté absolue (tel qu'identifié par les travaux du groupe de discussion sur les indicateurs et la mesure de la pauvreté), l'obtention d'un micro-crédit est une chance qui peut, à première vue, permettre d'améliorer son niveau nutritionnel. S'il se limite à cela, il se confond avec un crédit à la consommation immédiate, sans génération d'activité supplémentaire. Dans ce cas, le remboursement du crédit et de son taux d'intérêt se traduit par un transfert de valeur ajoutée vers l'extérieur de la cellule familiale et donc par un appauvrissement à terme.

- Pour être une réussite, **le micro-crédit doit générer une activité monétarisable** qui laisse à son bénéficiaire de quoi se nourrir après qu'ait été remboursé le crédit et renouvelé le matériel (et les matières premières utilisables, par exemple le rachat du fil à tisser pour une tisseuse ou la nourriture de la chèvre, pour la fabricante de fromages)…
  - l'obtention d'un micro-crédit doit donc nécessairement être assortie de la formation de base sur le calcul d'un prix de revient et l'établissement d'un prix de vente ;
  - l'acquisition des matières premières a tout intérêt, quant à elle, à être organisée collectivement : achat collectif qui préfigure la mise en commun de moyens ;
  - cette opération, si modique soit-elle, génère une épargne instantanée qui se transformera ultérieurement en renouvellement de l'investissement. Ce fonds de roulement, si minime soit-il, parce qu'il est généré par la multitude de micro-entreprises, peut permettre des financements connexes d'activités au sein du groupe.
- **Pour se pérenniser, le micro-crédit s'accompagne très rapidement de la gestion de micro-épargnes qui doivent, elles aussi, être prises en compte**.

En strict raisonnement financier, il ressort de ce qui précède que l'activité générée par le micro-crédit doit permettre de couvrir à la fois :

- les frais d'entretien du micro-entrepreneur et de sa famille ;
- les frais de renouvellement de son matériel et l'achat de ses matières premières… ;
- les frais de formation engendrés par son activité nouvelle ;
- les frais financiers liés à son micro-prêt ;
- les frais de gestion et de recouvrement de ce micro-prêt.

Alors que les trois premiers temps dépendent étroitement de l'initiative et de l'environnement socio-culturel du micro-entrepreneur (notamment par la capacité à regrouper les actes d'achat et de vente préfigurant une organisation coopérative), les deux derniers dépendent du bailleur de fonds, de sa capacité organisationnelle et de sa crédibilité sur le marché financier.

1.2. La réussite du micro-crédit vue du côté du bailleur de fonds

Pour le bailleur de fonds, privé ou public, la gestion de lignes de micro-crédit doit être au minimum neutre de coûts et si possible rentable comme pour n'importe quel autre marché.

- Supportant le risque de non remboursement individualisé, les priorités du bailleur de fonds sont :
  - la division extrême des risques ;
  - le traitement de masse informatisé de toute la logistique de suivi par un intermédiaire qu'il contrôle ;
  - la réduction au minimum du risque de crédit par la mise en jeu de tout type de coercition (sociale, religieuse, idéologique notamment).
- L'intermédiaire, quant à lui, doit impérativement être bien géré pour maîtriser ses coûts – cela est ressorti comme une priorité du sommet de Washington.
- Et doit être très impliqué dans le tissu local pour intégrer dans son savoir-faire et son savoir être les coutumes et les pratiques locales.

Deux grands types d'intermédiaires sont identifiables aujourd'hui, chacun disposant d'atouts spécifiques correspondant à la cible visée : l'ONG d'une part, la coopérative d'épargne et de crédit (COOPEC ou Crédit Union) d'autre part.

- **L'ONG** est une structure d'intermédiation qui n'interfère pas directement dans la transformation financière épargne/crédit : elle se positionne en réseau de distribution.
  - responsable de l'efficacité opérationnelle, elle peut et doit identifier les éventuels emprunteurs potentiels ;
  - elle doit s'assurer qu'elle dispose des moyens de se faire rembourser (appel à l'honneur du groupe, à la libération de la femme…) ;
  - elle doit se faire rembourser mais n'est pas impliquée directement dans la pérennisation de la micro-entreprise.

Toutefois, le succès répété de son action induit une prise de conscience de la collectivité qu'elle doit assumer en se transformant : d'intermédiaire, elle peut devenir acteur (cf. la Grameen Bank…).

- **La coopérative d'épargne et de crédit (COOPEC)** est une structure plus complexe, elle est tout à la fois :
  - emprunteur pour le compte de la communauté des fonds qu'elle redistribue ;
  - réseau de distribution ;
  - collecteur des fonds d'épargne de ses emprunteurs qu'elle gère pour leur compte.

Responsable financier, elle s'engage directement dans la réussite des projets qu'elle finance ; la communauté s'en porte caution solidairement et se doit donc de les connaître.

A l'analyse, plutôt que d'opposer dans une vision stérilisante les deux types d'intermédiaires, il convient de les marier dans des projets conjoints – la coopérative d'épargne et de crédit visant une cible de micro-entrepreneurs engagés dans une activité dont la pérennité est mesurable à la valeur ajoutée qu'elle permet d'accumuler alors que le micro-crédit sert aux premiers financements d'hommes et de femmes non encore engagés dans une activité monétarisée permettant le renouvellement de leur outil de travail.

Le mariage entre les deux types d'approche n'est pas une vue de l'esprit, il existe en Afrique dans la plupart des projets engagés par le CICM ou le Crédit coopératif, tel au Mali au sein du mouvement Kafo Jiginew, dont le développement a été assisté par trois ONG et ces deux établissements de crédit, avec une aide financière de l'Union européenne.

Ce mouvement aujourd'hui approche de l'équilibre financier permettant à la fois le financement de micro-entreprises intégrées dans le marché et d'activités plus simples supportées par du micro-crédit accordé à des communautés féminines qui au fur et à mesure de leur réussite, s'intègrent dans un circuit plus banal de financement fondé sur la mutualisation des risques et la solidarité financière entre épargnants et emprunteurs.

Des expériences similaires sont engagées par le Woccu, et au sein de l'IRU par la DGRV.

Enfin, comme l'épargne locale ne suffit pas toujours à déclencher le système, les banques mutualistes et coopératives, en lien avec des ONG, ont créé des placements humanitaires faisant appel à la solidarité d'épargnants des pays du Nord.

Ainsi le Crédit Coopératif est à l'origine de la création, en 1983, du premier Fonds commun de placement humanitaire - Faim et Développement - avec le CCFD (Comité catholique contre la faim et pour le développement). C'est aujourd'hui le plus important du genre, regroupant près de 8 800 souscripteurs et 265 millions de francs d'épargne. En 1987, il crée Epargne Solidaire avec de nombreuses associations prenant en charge les problèmes de société (santé, lutte contre les exclusions, insertion…).

En 1991, il participe au lancement d'Eurco Solidarité en faveur de la création d'emplois en Europe et d'Epargne Solidarité Habitat pour aider au logement des défavorisés.

L'année 1994 donne naissance au premier Livret d'Epargne à caractère éthique avec la Société Financière de la NEE.

En 1997, le Crédit Coopératif lance Codésol, le Codévi Solidaire *« option partage »* et participe à la constitution de la Caisse Solidaire, en Nord-Pas-de-Calais, pour la création de très petites entreprises.

En 1998, le label Finansol a été attribué à cinq de ces placements Solidarité.

B - UN EXEMPLE D'AIDE À LA POPULATION : LE COMMERCE ÉQUITABLE

Partir du local, du projet de développement local destiné à satisfaire les besoins locaux, est selon nous prioritaire ; l'impact sur le développement du pays par la mobilisation des efforts au plus près du terrain est déterminant, de même que peut l'être une approche localiste de l'environnement ; ce qui est sensible pour chacun et compris par l'expérience de la vie quotidienne a beaucoup plus de chance de mettre en condition d'agir que n'importe quel discours. Ce n'est pas un hasard si la FAO semble aujourd'hui convaincue que l'éradication de la faim passe d'abord par le soutien à la production locale qui, si elle était mieux aidée et valorisée, pourrait faire face aux besoins alimentaires et de santé des populations les plus défavorisées de la planète. Cela aurait en outre pour avantage de reposer sur une culture, des modes d'action et des habitudes qui constituent un patrimoine vivant et qui, combinés avec l'innovation de certains groupes ou individus, seraient particulièrement appropriés à la situation des populations locales. Mais cela ne veut pas dire l'autarcie. Dans un monde de plus en plus ouvert, aucune activité humaine n'est étrangère aux relations entre populations, entre pays.

De la qualité de ces relations dépend l'avenir. Nous ne reviendrons pas ici sur la libéralisation des échanges, ni sur le problème de l'équité des termes de l'échange. Nous souhaitons par contre mettre en valeur certaines initiatives qui concourent, sous le terme de commerce équitable, à diffuser les productions de pays en développement obtenues dans le respect de l'homme et de l'environnement.

Pour ce faire, nous reprenons ci-après le compte rendu qui en était fait dans le rapport de la CCD (février 1999) sur l'apport des organisations françaises de solidarité internationale.

« *Plutôt que de chercher à les éliminer ou les exploiter, il s'agit d'aider les producteurs du Sud à se renforcer en vendant leurs produits à un juste prix. Sur un plan technique, cet objectif implique la réduction des intermédiaires entre producteurs, vendeurs et consommateurs, la définition d'un prix d'achat équitable, éventuellement le préfinancement du travail, une aide technique, etc.*

Sur un plan humain, le commerce équitable exige une implication différente des personnes et des institutions, fondée sur le sens d'une responsabilité citoyenne. Ce sont d'abord les entreprises multinationales qui réalisent 70 % du commerce international qu'il importe de faire réagir. En effet,

devant l'effacement politique progressif des Etats, celles-ci sont de plus en plus amenées à intervenir dans la gestion de l'intérêt collectif. C'est pourquoi, au lieu de les exclure ou seulement les condamner, les OSI ont au contraire la volonté de les intégrer dans la définition de nouvelles règles à l'échelle nationale et internationale. De leur côté, il est nécessaire que les entreprises du Sud respectent un certain nombre de règles sociales. Enfin, ce sont finalement les consommateurs qui peuvent contraindre au respect de ces règles. Les OSI cherchent donc à les sensibiliser sur le sens que revêt tout geste de consommation.

Ainsi, sous l'impulsion des pays du Nord de l'Europe (Pays-Bas, Allemagne), le monde du commerce équitable s'organise en Europe : à cet effet, une association européenne « EFTA » s'est constituée en 1990 qui regroupe treize centrales d'achats implantées dans dix pays. Celles-ci sont en relation avec les coopératives de producteurs des pays du Sud. Une première journée d'action européenne a été organisée en mai 1996 (« Pour un commerce équitable avec l'Afrique ») sous la coordination de NEWS, qui regroupe les quinze fédérations nationales d'Artisans du monde. »

En France, créée par Artisans du monde, la Simade, le CCFD et l'Institut Belleville, la société d'importation s'appelle *« Solidarmonde »*. Celle-ci approvisionne les 65 boutiques d'Artisans du Monde en France et le catalogue de vente par correspondance.

1. Des actions concrètes sur des produits artisanaux et des matières premières

Pour l'instant, l'action se cantonne à quelques produits artisanaux et agricoles de base qui représentent toutefois des secteurs clé pour les PED (cacao, thé, café…). L'action la plus significative dans ce domaine est celle qui est animée par Max Havelaar à partir des Pays-Bas dans le domaine du café : le label *« Max Havelaar »* garantit un prix décent aux petits producteurs de café. Depuis 1992, cette initiative a également été reprise en France par les associations Ingénieurs Sans Frontières, Peuples solidaires et le CICDA.

De son côté, la Fédération Artisans du Monde vend également des cafés achetés à ses partenaires du Sud sous d'autres labels ainsi que bien d'autres produits.

Même si le chiffre d'affaires européen du commerce équitable reste modeste (200 millions d'euros environ), il n'en est pas moins significatif : il permet à des centaines de petits producteurs de relever leur niveau de vie et de manière plus symbolique, il contribue à faire évoluer les mentalités des consommateurs au Nord.

2. Définir un label social pour les produits de grande consommation

Dans un autre champ, des campagnes d'information et de lobbying sont organisées qui visent à *« moraliser »* les pratiques commerciales des entreprises multinationales opérant dans des secteurs de grande consommation.

C'est le sens de l'action menée par l'association **Agir ici** dans le domaine des chaussures de sport et du textile. Visant à faire respecter les droits de l'homme au travail, le groupe de pression a dénoncé à travers une double

campagne *« Soyez sport »* et *« de l'éthique sur l'étiquette »* aujourd'hui soutenue par un collectif d'une cinquantaine d'organisations syndicales, les conditions de travail désastreuses dont sont victimes les employés des sous-traitants des pays du Sud auprès desquels les grands producteurs et distributeurs du Nord se fournissent (Nike, Reebock, Auchan, Carrefour, etc.) : salaires dérisoires, sur-exploitation de la main-d'œuvre, absence d'organisation syndicale, travail des enfants, etc. A travers cette dénonciation, il s'agit d'introduire la notion de *« codes de conduite »* auxquels les grandes marques devront se soumettre si elles veulent garder leur clientèle. Ces codes demandent aux entreprises de s'engager à vendre des produits fabriqués dans des conditions décentes et d'accepter qu'un contrôle indépendant puisse vérifier le respect de leurs engagements. Par ailleurs, rappelons les recommandations de l'OCDE aux entreprises multinationales, que la France a ratifiées.

Lancées simultanément au Canada, au Japon et en Australie, ces campagnes commencent à porter leurs fruits. En effet, des négociations sont actuellement en cours avec différentes entreprises. Plusieurs d'entre elles négocient des codes de conduite avec leurs sous-traitants. Quel est l'impact de ces campagnes en France ? Si on en croit le dernier sondage réalisé par le CCFD pour le *« baromètre de la solidarité »*, cette tendance va aller en s'accroissant. En effet, 72 % des personnes interrogées ont déclaré accepter d'acheter plus cher des produits dont elles savent qu'ils ont été fabriqués dans des conditions acceptables ; 70 % seraient prêts à participer à des campagnes de boycott ».

Encadré 35 : Le commerce équitable ou une autre façon de venir en aide aux pays du Sud

Depuis 1988, l'ONG Max Havelaar promeut le « commerce équitable ».

Présente dans 14 pays européens, l'organisation, d'origine néerlandaise, cherche à mettre en place des échanges plus justes entre le Nord et le Sud en garantissant aux producteurs des pays les plus pauvres une rémunération couvrant les coûts de production et leur permettant de vivre d'une manière décente. Une façon de les mettre à l'abri des fluctuations des cours mondiaux.

En relation avec les coopératives de producteurs, l'ONG joue un rôle d'intermédiaire entre agriculteurs et importateurs et certifie le produit par le contrôle de la filière. Dans les pays du Sud, les participants au dispositif s'engagent à respecter les normes établies par l'Organisation internationale du travail, à appliquer des méthodes de culture respectueuses de l'environnement, à fournir un produit correspondant aux normes internationales et à se soumettre à des contrôles. En contrepartie, Max Havelaar garantit aux producteurs un prix minimum et le préfinancement des récoltes à hauteur de 60 %.

Les produits certifiés qui arrivent sur le marché européen sont d'un prix plus élevé que les produits traditionnels. En moyenne, la mise en place du commerce équitable se traduit par un surcoût de 10 % pour le consommateur. Les enseignes de la grande distribution ont accepté de jouer le jeu. Actuellement, sept produits bénéficient de ce label : le café, le thé, les bananes, le chocolat, le sucre, le miel et le jus d'orange. Quasiment confidentiels en France, ces produits rencontrent déjà un écho important aux Pays-Bas, où le café Max Havelaar détient 3 % des parts de marché, ou en Suisse, où 15 % des bananes vendues sont certifiées par l'ONG. Ce système permet aujourd'hui de faire vivre 700 000 producteurs dans 35 pays.

C - UNE DES CLEFS DU DÉVELOPPEMENT : LA PROMOTION DE LA FEMME

« *L'infériorité du statut des femmes est perçue désormais pour ce qu'elle est : un gâchis considérable en termes de développement, de performances*

économiques, de lutte contre la pauvreté… Reléguées, par le poids des coutumes et des traditions, des idéologies ou du droit, à des tâches subalternes, moins éduquées que les hommes, moins rémunérées qu'eux - quand elles ne sont pas exclues du marché de l'emploi - elles accumulent les handicaps et les vulnérabilités socio-économiques… Dans le même temps, de multiples expériences nous montrent que, lorsqu'on leur en donne l'opportunité et les moyens, les femmes font, partout, preuve d'une imagination, d'un courage et d'une probité extraordinaires » (Michèle Barzach, ancien ministre, membre du Conseil scientifique d' « *Equilibres et Populations »*).

Madame Damarys Maa, Présidente de la Fédération *« Initiatives des femmes africaines de France et d'Europe »*, membre du bureau du Conseil national de la vie associative, nous en donne de belles illustrations : « *Ne dit-on pas : éduquer une femme, c'est éduquer toute une Nation ? Plus de quarante ans après les indépendances, nous avons vu ce que les hommes africains ont fait de ce continent. Or, les femmes africaines font un travail non reconnu et non soutenu… Mais les banques ne prêtent pas aux femmes. Elles sous-estiment leurs projets et refusent systématiquement de leur accorder des crédits. Pourtant, qui ignore aujourd'hui que si le continent africain tient encore debout, c'est en grande partie grâce au travail des femmes ?* » [1] Et Madame Maa aligne les exemples :

« Elles tiennent les boutiques dites des « secrétariats-bureautiques » dans les coins des rues et sur les trottoirs, organisent la vente des repas devant les hôpitaux ou dans les ports pour assurer les besoins élémentaires des populations. Elles se retrouvent souvent seules à assurer l'éducation des enfants et leur santé. Elles vont dans les champs pour cultiver d'énormes plantations sans les outils adaptés… Dans certains pays, elles sont obligées d'acheter ou de louer des terrains pour ces activités, n'étant jamais propriétaires de terrain.

Elles fourmillent d'idées pour créer de nombreuses activités économiques et sociales avec leurs apports personnels et grâce aux différents systèmes d'épargne qu'elles font entre elles. Ces épargnes changent d'appellation selon les pays. Exemple, au Cameroun, cela s'appelle la « Tontine », en Côte d'Ivoire « Parions », etc.

Le principe est que les femmes s'entendent entre 5, 10 ou 12, etc., elles fixent un montant que chacune aura à verser, à chaque échéance déterminée, soit : tous les 15 jours, 1 mois, 3 mois, 6 mois ou 1 an…. Ensuite, chacune s'inscrit sur la liste « Tour » et indique selon l'urgence de son projet, quel sera son tour. C'est ainsi qu'à chaque échéance, la somme collectée sera remise par ordre d'inscription sur la liste « Tour », ainsi de suite, jusqu'à pouvoir faire le tour de toutes les femmes inscrites à la « Tontine ». Soit elles recommencent, soit elles arrêtent. Il arrive que cet argent passe de la main à la main et ne soit jamais déposé à la banque de peur de voir cette épargne finir dans les poches de certains illustres…

[1] Voir annexe n°12 : « Le rôle des femmes dans le développement »

Tableau 39 : Crédit Mutuel : place des femmes dans les réseaux mutualistes en Afrique

	Centrafrique	Congo	Sénégal	Côte d'Ivoire	Total
Sociétariat	38 000	106 000	104 000	210 000	458 000
dont femmes	11 000	27 000	33 000	52 000	123 000
	29 %	25 %	32 %	25 %	27 %
Administrateurs	210	490	912	1 392	3 004
dont femmes	20	50	155	220	445
	10 %	10 %	17 %	16 %	15 %
Salariés	48	134	179	340	701
dont femmes	21	40	35	104	200
	44 %	30 %	20 %	31 %	29 %
Gérants	19	27	76	116	238
dont femmes	10	7	15	28	60
	53 %	26 %	20 %	24 %	25 %

Quelques exemples courants de « l'économie parallèle » mis en place par les femmes africaines pour la survie de l'ensemble de la population :

- *commerce des produits vivriers. Elles sont souvent sur des routes dangereuses aux fins fonds des villages, elles vont s'approvisionner pour revendre en ville ;*
- *restauration auprès des cadres moyens pour leur éviter d'aller manger sur les bords des trottoirs ;*
- *ateliers de tout genre, cordonneries, coutures, coiffures affluent tous les jours dans les capitales africaines et leurs environs.*
- *au Bénin, les femmes décident de se regrouper entre elles, celles qui rencontrent les mêmes difficultés pour trouver des solutions communes. Elles ont mis en place, le système de fabrication de Gary (semoule de manioc), la conservation des tomates fraîches, la fabrique de savon pour vendre aux femmes des villages avant d'aller vendre en ville. Sources financières : « Tontines » ;*
- *en Côte d'Ivoire, des systèmes pour mettre en valeur le patrimoine de l'art africain à travers la teinture des tissus anciens ou la collecte d'œuvres d'arts dits « primitifs ».*

Un autre cas, après bien des déboires et l'autorisation de l'Etat, une école de couture qui a vu le jour avec 7 élèves et en compte aujourd'hui plus de 200 qui la fréquentent régulièrement. La majorité des élèves viennent du Libéria, un pays limitrophe, rongé par la guerre.

Pour certaines, l'objectif est de se former, mais c'est aussi pour aller former d'autres femmes :

- *au Cameroun par exemple, ce sont les femmes que l'on retrouve dans les bureaux « employées sans salaires » (fonctionnaires dans l'administration, elles attendent leur salaire pendant 3, 6 mois voire*

1 an. Elles continuent à venir travailler, de peur de perdre leur poste). Le week-end, courageusement, elles retournent au village pour travailler dans les champs, ou tiennent les « gargotes » ou les « circuits ». En Côte d'Ivoire on les appelle aussi les « Maquis ». Il s'agit des systèmes de restauration et vente de boissons qui fonctionnent dans les villas privées, sans enseignes ni autorisations officielles ;

- *en zone rurale, au Mali, elles se cotisent entre elles pour l'achat d'un moulin à grains. L'usage payant de ce moulin et la collecte des fonds qu'elles en tireront leur permettra, soit d'engager les travaux pour creuser un puits ou pour la construction d'une école, ou encore de faire déplacer un « dispensaire ambulant… » ;*
- *cette liste n'est pas exhaustive. En Mauritanie, existent 5 associations de femmes chefs d'entreprises, tous secteurs confondus. Ces associations qu'on rencontre de plus en plus en Afrique dites : « femmes d'affaires », « chefs d'entreprises » regroupent de la commerçante à l'artiste, de la travailleuse des champs à la chef d'établissement du bâtiment, etc.*

C'est tout de même significatif. Et d'ailleurs, cela n'est pas tout à fait surprenant, car les femmes africaines ne font qu'emboîter le pas des Françaises dans l'évolution de la situation de la femme dans la société et de la parité entre homme et femme ».

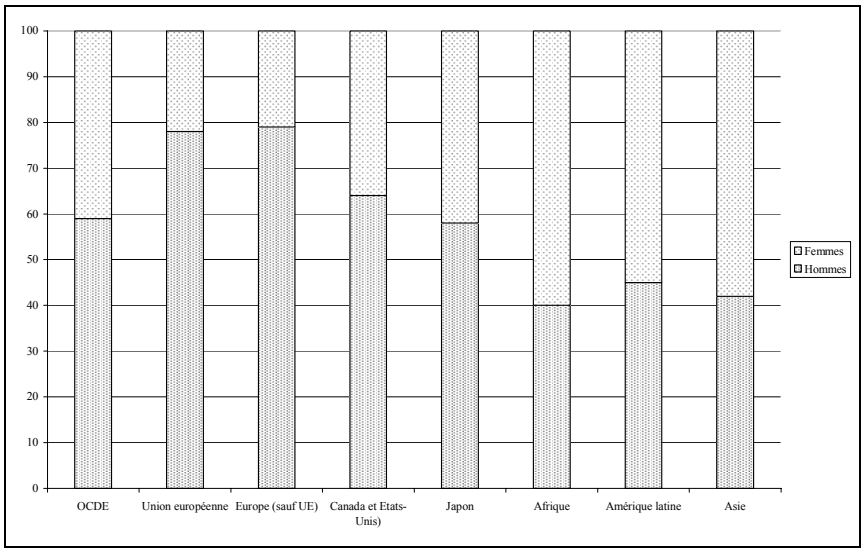
Les femmes sont toujours les plus pauvres parmi les plus pauvres, représentant 70 % du 1,3 milliard de personnes vivant dans une misère absolue. La rapidité des changements intervenus en matière de réglementation commerciale et de technologies de production est à l'origine de nouveaux schémas de richesse et de pauvreté qui ont des effets à long terme, sur les femmes des pays en développement, mais aussi des pays industrialisés.

Globalement, les femmes sont les piliers de la vie familiale et, dans les pays en développement, elles produisent de 60 à 80 % des vivres.

Les femmes constituent plus de la moitié de la population et assument 60 % de la production (économiquement valorisée ou invisible) mais ne contrôlent que 10 % de l'économie et ne possèdent qu'1 % des terres.

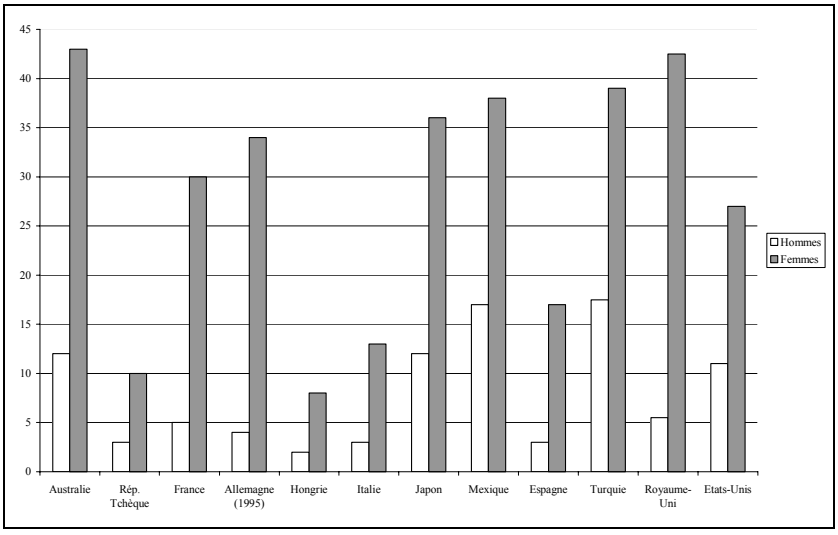
La mondialisation des échanges commerciaux et de la compétition, associés à la déréglementation des marchés financiers et du travail ont renforcé les inégalités et discriminations envers les femmes. Malgré tout, la proportion de femmes dans l'emploi continue de croître et de s'approcher du taux d'activité masculin à travers le monde. Ce phénomène est, pour certains pays, dû à la croissance du chômage masculin. Cependant, la plupart des emplois proposés alors aux femmes sont précaires, temporaires et à temps partiel. Les femmes constituent en effet de 65 à 90 % de la main d'œuvre à temps partiel dans le monde.

Graphique 11 : Part des hommes et des femmes dans la croissance de la main-d'œuvre de 1980 à 1996



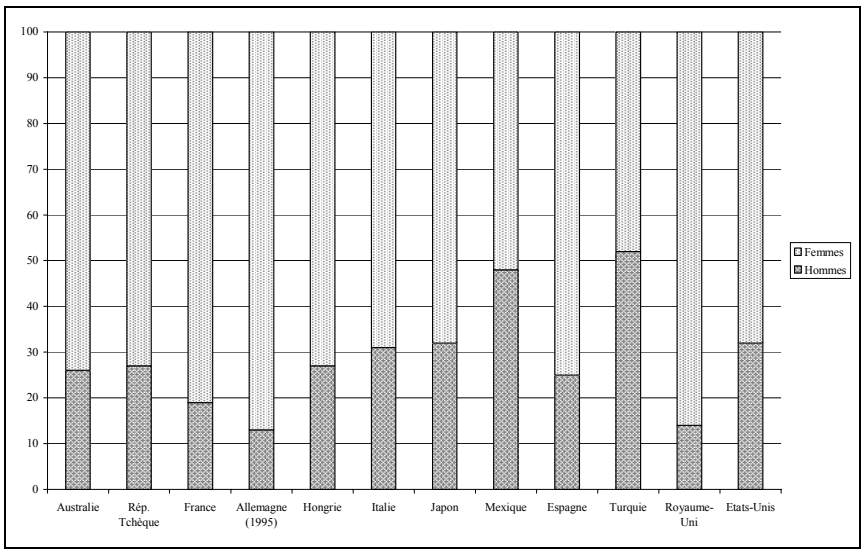
Source : Bureau de statistique du BIT

Graphique 12 : L'emploi à temps partiel en pourcentage de l'emploi total des hommes et des femmes en 1996



Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi 1997* (Paris, 1997).

Graphique 13 : Part des hommes et des femmes
dans l'emploi à temps partiel en 1996



Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi 1997* (Paris, 1997)

De plus, les femmes continuent de travailler dans un petit nombre de secteurs et de professions, essentiellement dans le tertiaire, pour des emplois peu qualifiés, sous-payés et sans protection sociale minimale. Des millions de femmes des pays en développement subviennent à leurs besoins et à ceux de leurs familles en travaillant dans des conditions proches de l'exploitation, sans protection juridique ni sociale, ou en organisant un petit commerce ou artisanat, ou travaillent dans ce que l'on appelle le secteur informel, échappant ainsi aux statistiques officielles de l'emploi et par la même, à toute protection sociale y compris pour la maternité.

Le Sommet des Nations unies sur le développement social tenu à Genève en 2000, de même que le rapport annuel de l'ONU sur l'Etat de la population mondiale-2000, démontrent que, six ans après la Conférence internationale sur la population et le développement organisé par l'ONU au Caire, cinq ans après la Conférence mondiale sur les femmes de Pékin, cinq ans après le Sommet social de Copenhague, les femmes demeurent partout les premières victimes de la pauvreté.

L'inégalité devant le droit à la santé est terriblement éloquent : 600 000 femmes meurent chaque année de complications liées à la grossesse, 15 millions restent handicapées à vie, treize femmes pour dix hommes sont contaminées par le virus du sida en Afrique sub-saharienne, le nombre de femmes séropositives dépassant de 2 millions celui des hommes… Les maladies sexuellement transmissibles frappent trois fois plus les femmes que les hommes… Dans le monde entier, plus de 130 millions de fillettes et de femmes ont subi la mutilation génitale… Le rapport 2000 du FNUAP affirme que « *4 millions de*

femmes et de fillettes sont achetées et vendues annuellement dans le monde entier à de futurs époux, à des proxénètes ou à des marchands d'esclaves ».

Il en va de même s'agissant de l'accès à l'éducation et à la formation. En 1995, d'après le BIT, plus de la moitié des filles de 6-11 ans n'étaient pas scolarisées en Afrique sub-saharienne, plus d'un tiers en Asie du Sud et plus d'un quart dans les pays arabes.

Encadré 36 : Le rôle capital de l'éducation et de la formation des femmes

« L'éducation est un droit de l'homme et un moyen essentiel d'atteindre les objectifs d'égalité, de développement et de paix. Filles et garçons ont tout à gagner d'un enseignement non discriminatoire qui, en fin de compte, contribue à instaurer des relations plus égalitaires entre les femmes et les hommes. Les femmes ne pourront prendre une part plus active au changement que si l'égalité d'accès à l'éducation et l'obtention de qualifications dans ce domaine leur sont assurées. L'alphabétisation des femmes est un important moyen d'améliorer la santé, la nutrition et l'éducation de la famille et de permettre aux femmes de participer à la prise de décisions intéressant la société. Il s'est avéré extrêmement rentable, tant sur le plan social qu'économique, d'investir dans l'éducation et la formation - de type classique ou non - des filles et des femmes : c'est donc là un des meilleurs moyens de parvenir à un développement durable et à une croissance économique à la fois soutenue et viable ».

Source : Nations unies : Programme d'action adopté par 189 Etats à la quatrième Conférence mondiale sur les femmes, Beijing, 1995.

Nous avons, tout au long de ce rapport, ainsi multiplié les exemples. Malgré les engagements internationaux, la situation reste largement préoccupante ; malgré quelques progrès mis en avant par le BIT, les hommes et les femmes sont encore loin de l'égalité.

Encadré 37 : Un exemple en Asie

D'après le nouveau rapport du BIT, en Asie, l'inégalité entre les sexes régresse, mais beaucoup reste à faire : en Asie, la pauvreté a souvent un visage féminin. Selon un rapport du BIT sur l'égalité entre les sexes dans le monde du travail en Asie et dans le Pacifique, les femmes de cette région sont plus démunies que les hommes et plus durement touchées par la mondialisation. En Asie de l'Est et du Sud-Est, la crise financière les a replongées dans l'incertitude, l'exploitation et l'emploi mal rémunéré alors qu'elles doivent se battre pour nourrir leur famille. Il ressort d'une récente conférence sur l'évolution de la condition féminine depuis la Conférence mondiale de Beijing, qu'en dépit de certains progrès, les hommes et les femmes sont encore loin de l'égalité.

Source : OIT

Pourtant, une conviction que rappelle Mme Monrique, a largement gagné toutes les sphères de décision ayant influence sur les politiques de développement :

« *Le développement ne pourra être durable que si les femmes - accèdent à - et exercent pleinement leurs droits civiques, politiques, économiques et sociaux, tels qu'ils sont garantis par les Conventions internationales sur les droits humains et les normes fondamentales du travail.*

Lorsque les Etats adoptent des politiques qui perpétuent des attitudes discriminatoires à l'égard des femmes, ils violent ces normes internationales.

Les Etats devraient prendre des mesures législatives qui garantissent l'égalité pour les femmes et pour les hommes dans l'emploi, la gestion des biens, la propriété, l'héritage, l'accès au crédit en supprimant les obstacles juridiques

et culturels qui empêchent les femmes d'acquérir une capacité juridique identique à celle des hommes.

Dans le même cadre, les programmes d'aide au développement, quant à eux, doivent contenir un volet garantissant l'égal accès des hommes et des femmes à ces programmes et prendre en compte les effets spécifiques que les actions de terrain peuvent engendrer, afin d'en éviter les éventuelles conséquences négatives sur les moyens d'existence des femmes. »

Si cette intention semble largement partagée, pourquoi si peu d'avancées concrètes, malgré des efforts réels et soutenus, aussi bien des Etats concernés - mais pas de tous - et de la communauté internationale ?

A cela, quelques raisons essentielles. A ce titre de raisons aggravantes, Mme Monrique avance les politiques économiques et l'organisation du travail.

Les politiques macro-économiques telles que les programmes d'ajustement structurel, les privatisations et les coupes-sombres dans les budgets des services publics, les politiques de croissance reposant sur les exportations, les réformes agraires entraînent des effets aggravants et creusent encore plus le fossé des inégalités entre femmes et hommes.

Citons, à cet égard, l'exemple des Zones franches d'exportation, zones de non-droit où les femmes subissent des tests de grossesse à l'embauche, ou sont forcées d'avorter, et où la répression syndicale est extrêmement forte.

Les femmes se situant massivement au bas de l'échelle des qualifications professionnelles, constituent la majorité des sans emploi. L'incidence de la scolarisation des garçons plutôt que des filles dans certains pays n'est pas neutre.

La féminisation de la main-d'œuvre, souvent interprétée comme une opportunité de nouveaux emplois pour les femmes des pays soumis aux programmes d'ajustement est en réalité le résultat d'une demande locale et internationale pour une force de travail peu qualifiée, donc peu chère.

Les traditions culturelles, qui considèrent les soins familiaux et le travail ménager comme une contribution volontaire normale des femmes, prévalent dans toute l'échelle sociale et perpétuent les difficultés à organiser la vie professionnelle et familiale.

Le cas des travailleuses migrantes est également préoccupant : des économies entières (comme celle des Philippines, par exemple) tirent profit des gains des travailleuses émigrées à l'étranger, qui souffrent de sérieuses violations de leurs droits, allant des conditions de travail inhumaines jusqu'à la violence physique, la maltraitance et le viol.

Mais la raison première, et dont la prise de conscience est récente à l'échelle de l'histoire humaine, c'est une réalité qui a été très largement occultée pendant des siècles, et qu'aborde Mme Monrique en indiquant : « *La préoccupation légitime des instances et de l'opinion internationale en ce qui concerne les droits de l'Homme a souvent occulté l'état de subordination économique et social des femmes qui les empêche même de réclamer l'exercice de leurs droits civils et politiques les plus fondamentaux.* »

Le récent rapport du Fonds national des Nations unies pour le développement y insiste fortement :

« *Malgré les prodigieux changement intervenus au XXe siècle, la discrimination et la violence contre les femmes et les filles demeurent profondément enracinées dans des cultures du monde entier… jusqu'à un passé récent, la discrimination sexuelle était considérée comme sans importance ou inexistante, elle était acceptée ou ignorée, et il n'y avait même pas de statistiques pour la décrire.* »

Le poids d'idéologies, de certaines religions reste souvent déterminant. Dans certains Etats, les gages donnés à des courants intégristes le sont presque toujours au détriment des femmes. Lors de la Conférence des Nations unies sur les femmes qui s'est réuni du 6 au 10 juin 2000 à New York, alors que les deux mille ONG présentes portaient les avancées au bénéfice des femmes, des pays catholiques et islamistes ont bloqué les discussions sur les dossiers sensibles tels la contraception libre et gratuite et la législation sur l'interruption de grossesse présentés par Nicole Péry, Secrétaire d'Etat française aux droits des femmes. Mais, pourtant, il faut prendre en considération qu'il n'y aura de véritables progrès dans le monde que dans la prise de responsabilités des différentes sociétés par des solutions qui leur soient propres, en phase avec leur culture en évolution, dans une vision partagée de la justice et de l'égalité entre hommes et femmes.

Les rôles de l'ONU, du BIT, par exemple, doivent être soutenus dans la prise de conscience internationale, qui, malgré les difficultés, progresse comme en témoigne la déclaration finale de la Conférence de l'ONU. Celle-ci, tout en réaffirmant la teneur de la plate-forme de Pékin, a notamment mis l'accent sur l'éducation, clef du progrès, qui - comme le dit Françoise Gaspard - *« n'ouvre pas seulement à l'égalité hommes-femmes, mais contribue également à la maîtrise des naissances et à la lutte contre les maladies transmissibles… ».*

Encadré 38 : Les conclusions de la consultation régionale en Asie

Amélioration des données, mesures en faveur des travailleurs migrants et des fillettes, filets de sécurité sociale et accès à la formation et aux services comptent parmi les mesures préconisées par les participants dans une déclaration commune destinée à orienter les activités de l'OIT dans la région. Cette déclaration comporte, entre autres, les points suivants :

- Garantir l'égalité des chances dans l'emploi.
- Ratifier et appliquer les normes internationales du travail.
- Réunir des données sur les disparités hommes-femmes et les débouchés potentiels sur le marché du travail.
- Permettre aux femmes d'accéder à l'enseignement scolaire, à la formation, au crédit, aux ressources et aux marchés.
- Garantir la prise en charge des enfants et assouplir le mode d'organisation du travail.
- Porter assistance aux travailleurs migrants notamment dans des foyers d'accueil et par des accords bilatéraux.
- Calculer la valeur monétaire du travail non rémunéré.
- Demander aux institutions financières internationales de prémunir les femmes contre les effets préjudiciables de l'ajustement structurel.
- Sensibiliser le personnel du BIT et les mandants de l'OIT à la question hommes-femmes

et associer les femmes à tous les stades des activités de coopération technique.

- Instituer des filets de sécurité sociale et organiser les femmes dans le secteur non structuré
- Adopter une législation sur la violence au travail.
- Garantir l'égalité d'accès aux prestations de sécurité sociale.
- Veiller à ce que les femmes ne soient pas défavorisées par la législation destinée à les protéger.
- Appuyer les employeurs favorables à la famille et inciter les employeurs à promouvoir l'égalité.
- Encourager la représentation des femmes dans les organes tripartites et autres organes de décision.

Source : OIT

Il convient aussi de souligner l'importance du rôle qu'a joué la francophonie dans la préparation de cette assemblée, en rassemblant sur des positions communes pays du Nord et pays du Sud (la francophonie représente ¼ des pays à l'ONU).

C'est d'ailleurs dans le cadre de la conférence de la francophonie à Luxembourg que, s'agissant des programmes à mettre en œuvre, Roger Dehaïbe, directeur de l'Agence internationale de la francophonie, déclarait : *« ne faisons pas de hiérarchie, pas de chronologie, mais attaquons tous les problèmes du développement en même temps »*.

En effet, comme nous l'avons déjà souligné, un acte isolé dans un contexte défavorable perd rapidement toute efficience : lutte contre la pauvreté, politique de santé, progrès éducatif et culturel, progrès économique, droit… sont les facettes indissociables du développement qui repose sur leur interaction, et donc leur avancée simultanée.

Madame Monrique indique : *« Pour que les programmes de développement économique connaissent le succès, ils doivent prendre en compte la structure du droit local ainsi que la culture et intégrer, dans toutes les stratégies retenues, des mesures conçues pour favoriser l'autonomie des femmes… Il faut faire plus que simplement ajouter une composante féminine dans les projets mais considérer, pour toutes les mesures prévues, leur impact en termes d'égalité entre hommes et femmes et considérer les femmes comme actrices fondamentales du développement économique et social… C'est-à-dire ne plus appréhender cette question de l'égalité comme une question de femmes, ou encore un problème isolé et marginal par rapport à toutes les priorités économiques et organisationnelles, mais comme une composante déterminante des facteurs de développement durable des pays».*

D'après une étude de l'ONU : *« Si toutes les femmes achevaient leur scolarité primaire, la production alimentaire augmenterait de 25 % dans certains pays africains… Si les filles étaient autorisées à poursuivre leur scolarité pendant 4 à 6 années de plus, la mortalité baisserait de 40 %… de la même façon, la croissance démographique pourrait être réduite d'environ 1/3 si on doublait la population de femmes ayant effectué une scolarité secondaire… ».*

On sait que la maîtrise de la démographie est un enjeu majeur dans la réussite de la lutte contre la pauvreté. L'accès à l'éducation et le maintien des filles dans le cursus de formation, la promotion professionnelle des femmes pour

leur garantir une meilleure autonomie, le recul de l'âge minimum d'autorisation du mariage [1], l'information et l'éducation à la vie familiale, l'aide à l'espacement des naissances… peuvent être les éléments de progrès décisifs.

Le Conseil économique et social soutient cette conception d'une politique intégrée et souhaite qu'elle soit prise en compte dans l'ensemble des programmes français, gouvernementaux, bilatéraux et que le gouvernement français accentue en ce sens ses efforts avec ses partenaires de la francophonie, dans l'ensemble des institutions internationales.

Il souhaite que la coopération décentralisée, qui accomplit en la matière une intervention souvent exemplaire avec l'ensemble des partenaires de la société civile soit mise en valeur. Et que l'on n'oublie pas, dans l'élaboration et la réalisation des programmes l'atout que représentent les organisations d'immigrés, c'est pourquoi nous apporterons en conclusion ces propos de Madame Maa :

« Avec une réelle responsabilisation de la société civile africaine, c'est en donnant les moyens à ces femmes qui sont pleines de créativité qu'on arrivera à responsabiliser une grande partie de la population africaine.

Les organisations migrantes en France font déjà un travail considérable en faveur de leur pays d'origine. Ce travail n'est pas reconnu par la France ni par les Etats africains. Ces actions devraient être soutenues par des aides tant sur le plan logistique que sur le plan financier et largement médiatisées.

Les ONG françaises, européennes et les collectivités qui opèrent ou qui souhaitent travailler en Afrique devraient de plus en plus faire appel et travailler en partenariat avec les associations migrantes existantes en France. Les ressortissants de ce continent ne sont-ils pas mieux placés pour appréhender leurs cultures d'origine ? ».

III - LES MOYENS DE L'AIDE FRANÇAISE AU DÉVELOPPEMENT

A - L'ÉVOLUTION BUDGÉTAIRE

Après plusieurs années marquées par une réduction drastique des crédits affectés à la politique de coopération, l'année 2000 avait connu une relative stabilisation permettant certaines augmentations telles celles des contributions internationales volontaires[2], ou celle du Fonds d'urgence humanitaire (en raison de la crise des Balkans), par exemple. On pouvait espérer qu'après une année ayant mis un terme - ou presque - à la réduction continue des crédits, la loi de finances 2001 entamerait la remontée attendue des moyens consacrés par la France à son aide solidaire au bénéfice des pays en développement. Ce n'est pas le cas puisque les crédits affectés à la DGCID s'établissent à un niveau inférieur de 3,2 % à ceux de l'année 2000, pour un montant de 9,285 milliards. Ce qui se traduit par une diminution de 3,3 % des crédits de la coopération culturelle et de 3,4 % de ceux de la coopération technique, tandis que les crédits en faveur des bourses diminuent de 67,9 millions. Si l'assistance technique reste stable, les

---

[1] Un nouveau-né sur dix dans le monde a une mère âgée entre 10 et 15 ans, un nouveau-né sur six dans les PVD.

[2] qui avaient chuté de 67,9 % entre 1990 et 1998

crédits devant soutenir l'appui à des initiatives privées ou décentralisées diminuent de 1,8 %, ceux finançant les projets de l'AFD sont aussi en baisse et le Fonds de Solidarité Prioritaire chute de 22 %. Par contre, augmentent le programme de bourses Eiffel, l'action audiovisuelle et les crédits destinés aux établissements culturels.

Le Conseil économique et social ne peut que regretter une telle tendance qui, si elle se confirme lors du débat budgétaire, ne répondra pas aux attentes des différents opérateurs, et surtout aux immenses besoins toujours insatisfaits et dont nous nous sommes fait l'écho au cours du présent rapport.

Certes, la France peut toujours se targuer d'être très bien placée dans les différents classements des contributeurs en termes d'APD. On expliquera sans doute que la réforme engagée en 1999 apporte quelques économies de fonctionnement, une rationalité permettant un meilleur emploi des crédits, que la situation de certains PVD s'améliore et que cela a des conséquences sur le budget de la coopération, que la France accomplit un effort très important d'annulation de la dette qui demeure un des plus graves problèmes.

Il n'empêche. La France non seulement ne se rapproche pas de l'engagement qu'elle a souscrit, avec la communauté internationale, de consacrer 0,7 % de son PIB à l'aide publique au développement, mais elle s'en éloigne un peu plus en passant à 0,37 % en 2000 au lieu de 0,39 % en 1999. A l'époque où on paraît déclarer la guerre générale à la pauvreté, on peut le regretter autant pour l'insuffisance des moyens que cela représente, que pour la portée symbolique d'une telle évolution. Respecter sa parole serait à l'honneur de notre pays et lui permettrait certainement d'amplifier et de valoriser son rôle auprès des PVD ainsi qu'auprès de ses partenaires de l'Union européenne et des différentes organisations multilatérales.

Tableau 40 : Effort global de la France en matière d'APD entre 1996 et 1999

	1996	**1997**	**1998**	**1999**	**Prévisions 2000**
APD de la France en Mds de FF	38,1	36,8	33,9	34,7	
APD en % du PIB	0,48	0,115	0,40	0,39	0,37
Rang OCDE en volume	4ème	3ème	3ème		
Part dans l'OCDE en %	13,5	19	11,5		

Il est vrai que hormis les pays scandinaves, personne ne respecte cet engagement. Il est vrai aussi que la France reste la plus généreuse, dans ce contexte, des membres du G7, mais elle risque fort, comme le font remarquer les rapports parlementaires sur la loi de finances 2001 d'être dépassée par le Japon en pourcentage et en volume par l'Allemagne. Tout cela est d'autant plus dommage que la réforme de 1999 était un signe : celui de la volonté d'une politique de développement innovatrice permettant à la France de se situer aux tous premiers rangs de la volonté de solidarité internationale. L'évolution budgétaire ne semble pas aller dans le même sens…

Nous regrettons particulièrement que la France ne semble pas se mettre en position de soutenir de façon plus significative les initiatives de la coopération non gouvernementale ainsi que celles de la coopération décentralisée qui participent pour beaucoup à la contribution de la France aux PVD et à son

rayonnement international. Pourtant la conjugaison de ces trois pans de la coopération française nous semble devoir être un des principaux moteurs pour l'avenir.

Nous pensons aussi que les contributions obligatoires et les contributions volontaires de la France aux différentes organisations multilatérales doivent être autant que faire se peut renforcées, vu l'importance grandissante de leur rôle dans l'aide au développement, du fait même de l'ampleur des problèmes à résoudre. La stagnation, voire la régression de cette contribution a nécessairement effet sur la capacité d'influence de la France dans la détermination des orientations de la politique internationale.

De même si la contribution française à l'aide européenne a réellement progressé depuis 1994, passant de 11 % à 14 % aujourd'hui de l'APD française, elle se stabilise aujourd'hui. Il est vrai que la France est le premier contributeur au FED avec une part de 24,3 %.

Néanmoins, vu l'importance grandissante que - nous l'espérons - l'Union européenne est appelée à jouer, il sera souhaitable d'observer avec vigilance l'évolution future des contributions françaises. Surtout, sans une démarche significative de notre pays dans le sens d'une progression des moyens qu'elle y consacre, la France pourra difficilement assumer ses ambitions dans les régions du monde, hors Afrique, ou l'aide française occupe une place modeste vis à vis des autres bailleurs de fonds. Même en Afrique, ses partenaires redoutent un recul de la France. Nous l'avons constaté dans de nombreuses relations et notamment à l'occasion de l'audition de représentants de Conseils économiques et sociaux africains dans le cadre de la préparation de ce rapport.

Nous estimons que la coopération sera dans l'avenir la dimension essentielle du rôle que la France (Etat, collectivités locales, coopératives, ONG, etc.) est appelé à jouer dans le monde. C'est à l'aune des moyens qu'elle y consacrera que ce rôle pourra être mesuré. C'est pourquoi nous pensons que pour sa part le gouvernement se doit de réinscrire dans les faits l'objectif de 0,7 % du PIB pour lequel elle s'est engagée, par un plan pluriannuel de progression du budget de la coopération permettant de l'atteindre le plus tôt possible. La France devrait en outre convaincre les autres pays développés de faire de même.

Il convient d'indiquer que, devant le caractère parfois aléatoire du financement du développement par les contributions essentiellement volontaires des pays développés, des propositions se font jour pour les accompagner -voire leur substituer - un financement fondé sur l'obligation par la création de taxes affectées de caractère international. Nous avons déjà cité la taxe Tobin, d'autres propositions existent telle l'idée d'une taxe sur les activités polluantes. La création d'un *« impôt mondial »* pose évidemment de nombreux problèmes, aussi bien techniques que politiques. Un débat international doit sans doute être ouvert car rien ne pourra progresser en ce sens sans une conviction générale partagée par les Etats, avec le soutien de la société civile.

B - LA LANCINANTE QUESTION DE LA DETTE

L'endettement des pays en développement, même s'il ne se pose plus avec la même acuité que vers le milieu des années 80, demeure un problème récurrent extrêmement lourd qui, en dehors de son impact sur l'économie, a une portée politique déterminante. D'une part, malgré la mise en œuvre dès 1982 de dispositifs de grande ampleur, la dette de certains pays en développement a continué à s'alourdir au point d'être considérée comme un problème structurel d'ampleur. D'autre part, les PVD estiment ne pas avoir à en porter la responsabilité, au moins pas en entier. Pour eux la dette est aujourd'hui le résultat des conduites coloniales et post coloniales. Dans les pays du Nord, un courant d'opinion notamment incarné par des ONG estime que l'on n'a pas à faire supporter par les enfants le poids de la dette des générations antérieures. D'autres enfin concluent que maintenir la dette n'a plus de sens sur le plan économique et que son maintien aura finalement des conséquences négatives sur l'économie mondiale. Ou d'autres encore, comme le fait la CFDT, considèrent que : « *le remboursement de la dette prime trop souvent sur les besoins vitaux des populations et hypothèque toute perspective durable de développement. Il est donc nécessaire de réduire le poids de la dette sans pour autant décourager l'apport de nouveaux capitaux.*

Dans cet esprit, il est d'abord nécessaire de distinguer la dette des pays pauvres les plus endettés qui doit être annulée rapidement. Ensuite, il est important de mettre en place des procédures (fonds de développement, fonds de contrepartie, implication des acteurs non gouvernementaux) garantissant que les ressources ainsi dégagées seront utilisées dans des programmes favorisant le développement durable.

Enfin, il est nécessaire d'engager une réforme des institutions financières internationales afin d'éviter le retour d'une telle situation ».

La crise de la dette n'affecte pas en effet de la même manière tous les pays en développement. Même si le niveau de leur dette demeure très élevé les pays à revenu intermédiaire ou les pays émergents ont un ratio dette/export de biens et services qui s'est amélioré. Il en est de même des pays pauvres moyennement endettés. Par contre, tel n'est pas le cas des pays pauvres très endettés qui ont connu une dégradation de leur capacité de remboursement entre 1985 et 1990.

1. L'hétérogénéité des pays en développement

Alors qu'en 1982 les créanciers du Mexique étaient essentiellement des banques, les créanciers sont principalement privés dans la crise mexicaine de 1994 et asiatique de 1997. Malgré le coût économique et social induit par ces crises, le soutien des organisations internationales et des pays industrialisés a évité une crise financière généralisée [1].

Ce schéma concerne les pays endettés émergents. Or le traitement de la dette diffère pour ce qui est des pays pauvres très endettés [2]. Ces derniers se distinguent des autres catégories de pays en développement par leurs structures

---

[1] Sur cette question, voir supra au chapitre II, B, 1.2, b) « Maîtriser la libéralisation financière ».

[2] Un pays est classé dans la catégorie des pays pauvres lorsque son PNB/habitant est inférieur à 765 dollars en 1995.

économiques (des économies fragiles, sans base industrielle, aux exportations peu diversifiées), par les financements extérieurs spécifiques auxquels ils ont accès (exclus de marchés internationaux de capitaux, ils dépendent largement de l'aide publique au développement, les dons et les prêts fortement concessionnels prédominent dans leurs financements) et par un traitement particulier de leur dette.

Ces distinctions expliquent que la question de la dette ait été traitée différemment suivant qu'il s'agit de l'une ou l'autre catégorie.

2. Du rééchelonnement à la réduction de la dette

2.1. Les initiatives multilatérales

Jusqu'en 1975, les concours apportés aux pays en voie de développement provenaient des Etats industrialisés et ce n'est qu'après le premier choc pétrolier que les banques commerciales, cherchant à recycler les pétrodollars, s'intéressent aux pays en voie de développement du fait de la récession dans les pays développés. L'afflux de capitaux sera massif en Amérique latine, dans une moindre mesure en Afrique.

La modification radicale du contexte à compter de 1980 avec la stabilisation du cours du pétrole, l'augmentation du cours du dollar et des taux d'intérêt, la baisse des exportations et la dégradation des termes de l'échange se traduisent par une crise sans précédent. Les pays fortement endettés sont obligés d'emprunter pour rembourser les intérêts des emprunts antérieurs. Plusieurs solutions sont alors mises en œuvre. Tandis qu'auparavant les crises de liquidité de certains pays d'Amérique latine avaient conduit la communauté internationale à mettre en place un étalement organisé des paiements dans l'attente d'un rétablissement rapide des équilibres financiers, la persistance de ces déséquilibres conduit dans un deuxième temps (1985-1989) à une généralisation des **rééchelonnements** des échéances ou du stock de la dette bilatérale. Néanmoins, si cette méthode étale la dette, elle l'alourdit en même temps : les montants à rembourser chaque année sont plus faibles mais la somme est plus importante in fine.

Encadré 39 : Les modes de traitement de la dette

Les créances sont détenues par trois catégories de prêteurs qu'il convient de distinguer, les modes de traitement étant différents pour chacun d'eux :

- les institutions de Bretton-Woods (FMI et Banque mondiale) ainsi que certaines institutions régionales (comme la Banque Africaine de Développement) dont les créances présentaient un caractère privilégié puisqu'elles ne pouvaient faire l'objet de rééchelonnement ;
- les prêteurs bilatéraux dont les créances peuvent être présentées dans le cadre du Club de Paris ;
- les prêteurs privés (banques commerciales) dont les créances sont susceptibles d'être traitées en Club de Londres ou de faire l'objet de plans globaux de réaménagement.

Il faut observer que les cloisons entre ces deux dernières catégories ne sont pas étanches. Un crédit commercial garanti ou assuré par l'organisme public d'assurance à l'exportation du pays créancier, dans le cas d'une défaillance du débiteur, est repris par cet organisme et dès lors, susceptible d'être traité en Club de Paris.

Source : Agence française de développement

En 1985, la prise de conscience que l'on se trouvait non pas devant une crise de **liquidité** mais une **crise durable de solvabilité** et qu'il était impératif d'injecter de l'argent frais se traduisit par le plan Baker. Cependant la réticence des banques créancières à s'engager davantage dans les pays lourdement endettés fit échouer cette initiative. C'est à cette même époque que commencent à se développer le marché secondaire et les conversions de créances.

Le plan Brady (mars 1989), qui concernait les pays les plus endettés en valeur absolue et des pays à revenu intermédiaire, marque le début d'une troisième étape, celle de **la réduction de la dette** et de **l'action concertée**. Il impose aux banques des pertes de créances, les dettes sont à la fois garanties par le Trésor américain et financées en partie par le FMI et la Banque mondiale et les titres de créance peuvent être échangés contre des obligations. Les obligations Brady sont un succès : elles permettent aux pays endettés de restructurer leur dette et d'accéder aux marchés internationaux de capitaux. Les principaux pays débiteurs signent des accords Brady à partir de 1990. Néanmoins, la crise financière qui frappe les pays émergents en 1997/1998 met en évidence les limites de ce système : deux pays, l'Equateur en octobre 1999, la Côte d'Ivoire en avril 2000 sont dans l'impossibilité d'honorer leur *« Brady bonds »*.

Parallèlement, dans le cadre du Club de Paris, les créanciers publics procèdent également à des réductions de dettes.

- **le dispositif de Toronto** (juin 1988) a introduit, à l'initiative de la France, la possibilité d'une réduction de la dette des pays les plus pauvres (parmi les trois options proposées, la France a opté en faveur de l'annulation d'un tiers des échéances faisant l'objet de consolidation en Club de Paris). Vingt pays ont bénéficié de ce traitement dont dix-huit d'Afrique subsaharienne ;
- **le traitement de Naples** en décembre 1994 en faveur des pays les plus pauvres et les plus endettés se substitue au traitement de Londres[1] et permet de porter la réduction des sommes incluses dans le rééchelonnement à 67 %, et de traiter définitivement le stock de la dette et non plus seulement les échéances : la possibilité de convertir des dettes en investissement est conservée ; vingt-trois pays se sont vu attribuer ce nouveau traitement ;
- **le traitement de Lyon va marquer un tournant** : suite au sommet des sept pays les plus industrialisés, tenu le 28 juin 1996, et aux assemblées annuelles des institutions de Bretton Woods de septembre 1996, les pays créanciers ont accepté de porter leur effort de réduction de la dette traité en Club de Paris à 80 % pour les pays les plus pauvres et les plus endettés, en accompagnement de contributions spécifiques des institutions multilatérales visant à réduire le poids de leurs créances sur ces pays.

L'initiative PPTE (pays pauvres très endettés) était lancée.

---

[1] Dans le même esprit que Toronto, le traitement de Londres (décembre 1991) augmente l'élément don à 50 %, allonge la durée de remboursement et prévoit une clause de « bonne volonté ».

2.2. le traitement de la dette par la France

Outre les initiatives prises dans un cadre multilatéral, la France consent unilatéralement des annulations de dette dans le cadre d'opérations exceptionnelles.

Depuis les annulations intervenues en 1972 (*« mesure Pompidou »*) et en 1978 (*« mesure CNUCED »*), la France a accordé dans un cadre bilatéral les remises de dettes suivantes :

- à la suite de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement des pays ayant en commun l'usage du Français, qui s'est tenue à Dakar en mai 1989, la France a décidé d'accorder aux trente-cinq pays les plus pauvres et les plus endettés d'Afrique subsaharienne l'annulation de la totalité de leur dette relevant de l'aide publique au développement ;
- le sommet de Libreville de septembre 1992 a été l'occasion pour la France d'annoncer une nouvelle initiative en faveur des pays dits à revenu intermédiaire de la Zone franc (Cameroun, Côte d'Ivoire, Congo et Gabon) : la création d'un Fonds de conversion de créances pour le développement doté de 4 milliards de francs. Dans ce cadre, la France procède à des annulations de créances d'APD à la hauteur de l'effort des gouvernements concernés en faveur des projets précis, liés à la protection de l'environnement, au soutien des activités productives de base et au développement social. Les critères d'accès à ce Fonds ont été récemment élargis ;
- une nouvelle mesure a été annoncée par la France au Sommet de Dakar en janvier 1994 en faveur des pays de la Zone franc, après la dévaluation du franc CFA ;
- lors du Sommet de Cologne, la France a décidé, comme les autres pays du G7, d'annuler l'intégralité de ses créances d'aide publique au développement sur les pays déclarés éligibles à l'initiative PPTE ;
- lors du Sommet des ministres des Finances à Tokyo en janvier 2000, notre pays s'est engagé à porter de 90 % à 100 % le taux d'annulation de ses créances commerciales éligibles à un traitement en Club de Paris. Cette initiative représente 7 milliards de francs supplémentaires que ces pays n'auront pas à rembourser et qu'il devront s'engager à investir dans les secteurs de la santé et de l'éducation.

D'après le ministère des Finances, la dette des quarante et un pays les plus pauvres très endettés passera de 130 milliards d'euros après application des traitements traditionnels d'allègement de la dette, à 80 milliards d'euros après application de l'initiative PPTE et à 65 milliards d'euros, voire 40 milliards d'euros, après annulation des dettes au titre de l'aide publique au développement.

Ces engagements sur la dette publique bilatérale des PPTE ont été confirmés au Sommet Europe-Afrique du Caire (Avril 2000) selon le principe suivant : les débiteurs poursuivent leurs remboursements qui seraient ensuite reversés sous la forme d'un financement de programmes concrets.

3. Une mesure exceptionnelle : l'initiative PPTE

Lancée en septembre 1996, l'initiative PPTE sera renforcée en juin 1999.

3.1. Le dispositif initial

Le dispositif PPTE constitue une nouvelle étape dans le traitement de la dette. Désormais il ne s'agit plus seulement de proposer des rééchelonnements mais de rétablir la solvabilité des pays bénéficiaires en annulant, par des mesures exceptionnelles, la part de leur dette extérieure dépassant un niveau considéré comme *« soutenable »* au vu de leurs perspectives de croissance[1].

Les mesures d'annulation prévues par l'initiative PPTE sont exceptionnelles à un double titre :

- d'une part, les créanciers bilatéraux s'engagent notamment au sein du Club de Paris, à **aller au-delà des traitements traditionnels d'allègement de dette, appelés *« termes de Naples »*** (voir ci dessus). Ainsi les créances d'aide publique au développement sont rééchelonnées sur quarante ans dont 16 ans de grâce à un taux au plus égal au taux des crédits initiaux. Le taux d'annulation des créances commerciales peut être porté jusqu'à 90 %, en fonction de l'ampleur de l'effort nécessaire pour rendre la dette soutenable, le solde est rééchelonné sur 23 ans dont 6 de grâce ;
- d'autre part, pour la première fois, **les institutions financières multilatérales** (FMI, Banque mondiale, banques régionales de développement) **doivent procéder à l'allègement d'une partie de leurs créances**. Ces organismes sont en effet devenus progressivement les principaux créanciers des pays les plus pauvres : depuis la fin des années 80, alors que les créanciers bilatéraux annulaient, au sein du Club de Paris ou par des mesures *ad hoc*, des montants de dette très importants, les institutions internationales augmentaient leur exposition en continuant à prêter.

3.2. Le renforcement de l'initiative : le Sommet de Cologne

Compte tenu de la complexité et de la rigueur des conditions d'éligibilité, sur une présélection de treize pays, (trente et un autres potentiellement éligibles étant en attente), sept seulement étaient au point d'achèvement fin 1998.

Face à cette situation et à une mobilisation internationale de la société civile, notamment dans le cadre de la Campagne Jubilé 2000, le G7 a renforcé l'initiative au sommet de Cologne en juin 1999 dans le sens d'un traitement plus rapide et plus généreux. Les principaux apports sont les suivants :

---

[1] La soutenabilité est mesurée par le ratio « valeur actuelle nette de la dette/exportations », qui doit se situer entre 200 et 250 %, ou un ratio « service de dette/recettes d'exportation compris entre 20 et 25 %, soit encore un ratio « dette/recettes budgétaires égal ou supérieur à 280 %ou pour un rapport service de dette/PIB inférieur ou égal à 30 %. La satisfaction à deux de ces critères permet au pays admis au seuil de classement de l'AID et respectant l'accord triennal du Plan d'Ajustement Structurel en vigueur avec le FMI d'obtenir la décision d'éligibilité au stade 1 (*décision point*) de l'IPPTE. Mais d'autre part, pour la phase 2 (achèvement) du processus d'éligibilité (competion point), le pays candidat doit, en outre, sur un à trois ans, faire la preuve de la « bonne gérance » et de l'application des « réformes économiques et structurelles ».

- le seuil de soutenabilité a été abaissé (à 150 % pour le ratio dette/exportations), ce qui doit permettre de rendre éligibles davantage de pays pour des allègements plus importants ;
- le lien entre les annulations consenties par les créanciers et l'effort de lutte contre la pauvreté dans les pays débiteurs a été renforcé. Ainsi, pour accéder au bénéfice de l'initiative PPTE renforcée, les pays bénéficiaires doivent avoir élaboré avec les institutions financières internationales un *« cadre stratégique de lutte contre la pauvreté »* à l'issue d'une consultation de la société civile ;

L'accord de Cologne permet de réduire de 70 milliards de dollars la dette des PPTE. Sur la réduction consentie, 50 milliards correspondent à la réduction de la dette des bilatéraux et des multilatéraux au sein de l'initiative PPTE et 20 milliards correspondent à l'annulation de la dette au titre de l'aide publique au développement.

D'après le Centre de développement de l'OCDE[1], la réduction proposée par le G7 à Cologne entraînera une diminution globale de 19,2 % de la valeur actuelle de la dette des 41 PPTE.

4. le traitement de la dette : concrétiser rapidement les engagements

Si l'initiative PPTE mérite d'être approuvée, elle n'apparaît pas toutefois à la hauteur des enjeux et des difficultés des pays en développement.

4.1. Un processus contraignant, lent et aux effets limités

Les critères d'admissibilité (pays AID ayant accès à la FASR) semblent trop restrictifs et excluent certains pays très endettés.

Ainsi sur les 41 PPTE, à court terme 35 pays seulement pourraient bénéficier de l'initiative. En effet le Ghana et le Laos ont décidé de décliner l'initiative pour préserver leur signature financière. Par ailleurs, il apparaît que l'Angola, le Kenya, le Vietnam et le Yémen n'ont pas un endettement susceptible de les faire bénéficier de l'initiative. Enfin, la situation difficile du Libéria, de la Somalie et du Soudan ont conduit les institutions financières internationales à les exclure des calendriers comme des projections financières. Sur les 31 pays, 9 ont franchi le point de décision. Il leur reste à atteindre le point d'achèvement. Il s'agit de l'Ouganda, de la Mauritanie, de la Tanzanie, du Mozambique, de la Bolivie, du Sénégal, du Honduras, du Burkina Faso et du Bénin. D'ici la fin de l'année 2000, une dizaine de pays sont susceptibles d'atteindre le point de décision dans la mesure notamment où ils auront entrepris les réformes économiques et sociales nécessaires pour résorber la pauvreté. Il s'agit du Cameroun, de la Gambie, de la Guinée, de la Guinée Bissau, de la Guyana, du Malawi, du Nicaragua, du Rwanda et de la Zambie. Tel n'est pas le cas de onze pays –Burundi, Centrafrique, R.D.C., Congo Brazzaville, Ethiopie, Madagascar, Birmanie, Niger, Sao Tomé et Principe, Sierra Leone et Togo.

La réduction du délai des phases d'éligibilité et surtout du stade d'achèvement qui permet de contrôler *« la bonne gérance »* par l'application des

[1] Anne Joseph, « Résoudre le problème de la dette : de l'initiative PPTE à Cologne ». Centre de développement de l'OCDE. Août 2000.

« politiques économiques saines » constitue également un réel problème. Le précédent ougandais explique ces précautions. L'Ouganda, premier bénéficiaire de l'initiative PPTE en avait profité pour augmenter ses dépenses militaires au détriment des budgets de la santé, de l'éducation et de la lutte contre la pauvreté.

Quant à l'allègement effectif, l'effort consenti - 70 milliards de dollars pour un encours estimé entre 214 et 230 milliards de dollars soit entre 30 et 33 % de réduction - est très loin de la référence de 80 % de remise de dette annuelle annoncée à Lyon. Il est encore plus loin de l'abandon pur et simple des créances publiques bilatérales conformément à la proposition allemande. L'allègement réel est d'autant plus réduit que dans les 70 milliards annoncés, sont cumulativement comprises des annulations de 22,5 milliards de dollars de dette publique bilatérale acquises lors des précédents sommets du G7. L'effort net consenti à Cologne ne représenterait donc *« que »* 47,5 milliards de dollars soit 0,6 % du PIB mondial et 15,5 % de la dette de l'Afrique subsaharienne où se trouve la majorité des PPTE. Or ces 47,5 milliards de dollars d'allègement de dette publique multilatérale posent également le problème de leur incidence sur le budget des pays créanciers et de leur impact sur le déficit public. La part de la France représenterait ainsi 38 milliards de francs soit environ 10 % de l'annulation globale et un accroissement du déficit public de 0,4 % du PIB sur 4 ans. Le financement de cette initiative, en particulier, celui du Fonds fiduciaire PPTE et de la FASR va finalement peser à hauteur de 60 % sur les bilatéraux.

4.2. Des choix contestables

Les choix des pays peuvent surprendre, les pays bénéficiaires en priorité n'apparaissant pas en effet comme ceux étant dans les situations les plus critiques.

Ainsi le rapport entre la valeur actualisée de la dette et le PNB est inférieur à 60 % au Burkina Faso et en Ouganda. Pour la Côte d'Ivoire, ce sont les critères annexes relatifs aux recettes publiques qui ont été utilisés.

Ces choix dénotent aux yeux de beaucoup un certain arbitraire et un manque de transparence, certaines sélections apparaissant plus comme le résultat de pressions politiques au sein des organisations internationales que comme le résultat d'une analyse objective.

4.3. Une absence de volonté politique

Par comparaison avec d'autres initiatives, il est manifeste que la dette des pays pauvres ne représente pas une priorité. Il suffit de se rappeler le plan Brady qui a évité la défaillance de certains pays à revenus intermédiaires, l'intervention rapide et significative en faveur du Mexique en 1994 (46 milliards de dollars soit l'équivalent de ce qui est consenti pour 41 PPTE) ou encore l'effort fait en 1991 en faveur de la Pologne et de l'Égypte pour des raisons géopolitiques évidentes.

4.4. Réduction de la dette et développement

On peut enfin s'interroger sur le bien fondé d'une réduction réelle de la dette au bénéfice des pays les plus endettés. Un tel allègement pourrait en effet constituer un avantage pour les pays dont précisément la gestion a été la plus déficiente et une incitation à emprunter de façon irresponsable.

A fortiori, une annulation pure et simple de la dette des pays pauvres très endettés, préconisée notamment par les ONG françaises[1], comporte de nombreux effets pervers. Elle pénalise en effet les pays qui s'efforcent d'honorer leurs dettes et n'incite pas à une bonne gestion, d'autant que l'on observe une très grande hétérogénéité dans cette catégorie de pays : 40 % d'entre eux remboursent en quasi totalité, 48 % moins de la moitié et 17 % entre et 50 % et 85 %.

Tableau 41 : Taux de remboursement des PPTE (1997)

(Dans chaque colonne, les pays sont rangés par taux de remboursements croissants)

Moins de 50 %	**Remboursements Entre 50 et 85 %**	**Remboursement > 85 %**
Somalie	Sao Tomé et Principe	Mauritanie
Liberia	Burundi	Zambie
Congo	Rwanda	Madagascar
(Rép. Démocratique)	Sierra Leone	Kenya
Éthiopie	Niger	Burkina Aso
Soudan	Nicaragua	Togo
Mali	Guinée équatoriale	Côte d'Ivoire
Congo (République)		Malawi
Guinée-Bissau		Bénin
Yémen (République)		Honduras
Myanmar		Laos
Vietnam		Haïti
Nigeria		Sénégal
RCA		Tchad
Tanzanie		Guyana
Guinée		Ghana
Angola		Ouganda
Mozambique		
Cameroun		

Source : Global Development Finance, 1999. Problèmes économiques n° 2664 du 10 mai 2000

Pour éviter de pénaliser ainsi les *« bons élèves »*, des alternatives sont préconisées. Ainsi Marc Raffinot[2] propose « *d'octroyer à l'ensemble des pays à faible revenu des réductions de dette sur une base forfaitaire (par exemple une remise de dette en proportion du PNB ou du montant des recettes publiques). L'objectif d'allègement serait atteint sans développer d'incitations négatives. Une autre possibilité consisterait à verser les sommes dues à un Fonds social géré de manière paritaire et destiné au financement d'activités dans les domaines sociaux et dans le domaine de la réduction de la pauvreté. L'inconvénient d'une telle formule est de démanteler l'unicité des finances publiques et de renforcer la tutelle extérieure. »*

[1] Les ONG considèrent que la dette a été trop souvent injuste et illégitime. Selon le PNUD, dans les années 80 les taux d'intérêts appliqués aux pays pauvres étaient quatre fois supérieurs à ceux accordés aux pays riches. Elles ajoutent que, par exemple en 1996, alors que l'Afrique a déjà remboursé l'équivalent de deux fois le montant de sa dette extérieure de 1980, elle se trouve, au final, trois fois plus endettée.

[2] Marc Raffinot est Maître de conférences à l'Université Paris-IX Dauphine et chercheur associé au DIAL, auteur de nombreux travaux sur l'endettement (« Dette extérieure et ajustement structurel, 1991 » ; « La dette des tiers monde, 1993 » ; « Dette pauvreté, 1999 »).

Un autre danger, signalé par le même auteur, est celui que l'annulation de la dette n'accroisse pas les ressources des PPTE mais qu'elle compense une réduction de l'aide publique au développement dans la mesure où elle est comptabilisée dans l'APD.

Toute annulation de dette a de plus un coût indirect. En réduisant la crédibilité des emprunteurs, elle les marginalise par rapport aux marchés internationaux de capitaux et risque de bloquer une diversification future des financements extérieurs. C'est la raison pour laquelle le Ghana et le Laos ont renoncé à l'initiative PPTE.

Par ailleurs, toujours comme l'indique Marc Raffinot, « *l'effet bénéfique ou non des annulations de dette dépend de la manière dont elles seront mises en œuvre concrètement.* » Les conditionnalités sociales imposées par les créanciers, peuvent en effet, en cas d'annulation de dette importante, conduire à une augmentation inconsidérée et inefficace des dépenses sociales et à un gaspillage.

L'idée qu'il faille exclusivement donner aux plus pauvres est donc de plus en plus remise en cause. L'objectif est au contraire de mettre ces pays en mesure de s'en sortir par eux-mêmes en adaptant les solutions à l'étape de leur développement leur permettant de franchir aisément la suivante.

L'initiative représente certes un progrès indéniable dans la mesure où elle a permis de débloquer certaines situations. Elle ne constitue pas pour autant la réponse au problème du développement qui, comme nous l'avons vu précédemment, doit être traité dans toutes ses dimensions, le traitement de la dette en étant un élément.

5. La stratégie de la France

Même si, contrairement à ce qui est répandu dans l'opinion, la France n'a pas conservé le rôle qui était le sien à l'origine des politiques de désendettement, car, par manque de moyens bilatéraux, elle n'a pu suffisamment peser sur la Banque mondiale et le FMI, qui ont souvent pris les décisions que la France a suivies, notre pays assure cependant une responsabilité d'importance, notamment parce qu'il assure la présidence du Club de Paris. Par ailleurs, comme le souligne le mémorandum au CAD de l'OCDE, elle a réalisé, et poursuit dans cette voie, des efforts substantiels en matière de traitement de la dette.

Dans le cadre du PNUD, le Président de la République indiquait le 4 juillet 2000 : « *un endettement trop lourd est un obstacle insurmontable au développement. Et pour beaucoup de pays, cet endettement résulte au moins autant des circonstances extérieures que d'une gestion insuffisante. Les effets économiques et sociaux du surendettement doivent être compensés. C'est pourquoi, depuis le début de la crise de la dette, dans les années quatre-vingts, la France défend une politique généreuse et propose à ses partenaires des mesures d'annulation massive, au profit des pays les plus pauvres, en contrepartie de programmes de rétablissement économique et d'un meilleur respect des principes de la bonne gouvernance. Aujourd'hui, nous devons d'urgence mettre en œuvre le nouveau régime proposé par le G8 à Cologne, amélioration de celui que nous avons conçu à Lyon en 1996. Il a été accepté par les assemblées annuelles du FMI et de la Banque mondiale. Il faut maintenant que les discussions s'accélèrent, que l'on débouche sur des décisions effectives,*

pays par pays. Cette priorité doit encore être affirmée à Okinawa lors du prochain Sommet du G8. J'ai rappelé pour ma part que la France était prête à aller plus loin encore et à annuler la totalité de ses créances publiques à l'égard des pays pauvres très endettés, dans le cadre d'un accord global.

L'enjeu est de taille. Si les pays les plus pauvres et les plus endettés constatent qu'un bon projet économique s'accompagne d'un véritable soulagement financier, ils sauront opérer les réformes nécessaires pour rompre le cercle vicieux du non développement ».

Rappelant sa position par rapport aux conditionnalités (voir plus haut) Lionel Jospin déclarait quelques jours avant : « *Lancée au Sommet du G7 de Lyon, en 1996, l'initiative en faveur des pays pauvres fortement endettés doit se concrétiser rapidement pour constituer une nouvelle chance de développement. Cela suppose que son financement soit définitivement stabilisé. La plupart des bailleurs de fonds, dont la France et l'Union européenne ont fait leur part du chemin, j'appelle les autres partenaires à faire de même. Il est possible d'aller plus loin. La France l'a montré en s'engageant à annuler pour ces pays, à titre bilatéral, la totalité de ses créances d'aide publique au développement et la totalité de ses créances commerciales éligibles à un traitement en Club de Paris. La France annulera ainsi pour huit milliards d'euros de créance. Nous devons aussi veiller à ce que cet allègement de dette permette une réduction efficace et durable de la pauvreté. Le gouvernement français passera avec les gouvernements des pays bénéficiaires un « contrat de désendettement et de développement » qui s'inscrira dans le cadre de la stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté mise en place par ces pays avec l'aide des institutions de Bretton Woods. Les marges dégagées par ces pays, par l'annulation de dette, seront ainsi affectées en priorité à l'éducation, à la santé et à l'aménagement durable du territoire.*

Cet effort important de la Communauté internationale ne doit pas tarir les autres formes d'aide publique au développement. Celles-ci restent plus que jamais indispensables. Comme s'y sont engagés les pays du G8 à Cologne, les annulations de dette doivent venir en addition des autres financements. Ne prenons pas prétexte du retour bienvenu des capitaux privés vers le monde en développement pour relâcher notre effort public. En effet, les flux d'investissement ou de financements privés sont très concentrés, tant géographiquement que sectoriellement. La plupart des pays les moins avancés demeurent à l'écart de cette source de financement ».

Nous avons tenu à rapporter ces déclarations car elles contiennent des engagements importants, répondant au moins en partie à certaines critiques qui se faisaient jour sur les conditions des annulations de dette, en particulier au regard du maintien d'autres formes d'aide.

Il nous reste à espérer que les procédures de mise en œuvre n'apporteront pas de retards intempestifs, et forcément douloureux pour les populations, à la mise en exécution de ces décisions.

La formule adoptée des contrats de développement et de désendettement nous semble heureusement convenir à l'esprit des relations que nous essayons de traduire dans le cadre de ce rapport, si les contrats en cause permettent effectivement une prise authentique de responsabilité dans une conception de

l'autonomie et de l'égalité des partenaires, en laissant au placard de l'histoire les formules relevant du *« c'est à prendre ou à laisser »*. Ce qui suppose, comme on l'a dit précédemment, que les conditionnalités soient le cœur de la négociation contractuelle et non le préalable, et que la *« bonne gouvernance »* soit le résultat et non le modèle préfabriqué pour y parvenir, car il est plus que temps de laisser les imaginations construire les différentes approches de l'économie plurielle du XXIe siècle.

Il est cependant un dossier peu abordé, celui de l'appréciation de dettes jugées injustes et illégitimes par les PVD comme le gel des avoirs à l'étranger de dirigeants ou ex-dirigeants de pays endettés dont la corruption est avérée. Cette situation doit être vigoureusement combattue par le gel des avoirs et leur restitution. Par ailleurs la corruption doit être poursuivie comme nous l'avons développé plus haut.

La proposition d'une Cour internationale d'arbitrage chargée de statuer sur la légitimité de certaines dettes pourrait peut-être à cette fin être retenue par la France.

IV - LA QUESTION SOCIALE

Depuis le Sommet mondial pour le développement social tenu à **Copenhague** en mars 1995, et en particulier après la crise financière et les ébranlements sociaux qui ont affecté l'Asie, l'Amérique latine et la Russie, il est devenu parfaitement clair pour tous les dirigeants du monde que les questions de politique sociale devaient cesser d'être abordées comme un épiphénomène de l'économie et de la politique pour en devenir un élément central. Cette prise de conscience relativement tardive, dont témoignent les engagements pris à Copenhague, a été renforcée à l'occasion des débats et des recommandations auxquels a donné lieu le Sommet social *« Copenhague + 5 »* qui s'est déroulé à Genève du 26 au 30 juin 2000.

1. Progrès social, développement économique, avancées démocratiques : une interaction certaine mais inégalement répandue et souvent déséquilibrée

Si elle n'est pas vraiment nouvelle pour l'Europe, où elle a déjà connu une longue carrière, l'idée d'une interaction entre développement économique et développement social représente encore un concept neuf pour beaucoup de pays comme les Etats-Unis ou de nombreux pays en développement. En particulier, ces derniers ont essentiellement appris (et ont été longtemps incités) à viser de manière tout à fait prioritaire une croissance économique aussi accélérée que possible en s'inspirant du chemin parcouru par les grandes nations industrialisées et en s'efforçant de diviser par deux ou trois les délais dont celles-ci ont eu besoin pour permettre l'accumulation de capital et d'investissement qui a assuré leur essor. Parce que la dimension sociale n'est pas seulement une conséquence, mais une condition du développement durable, il importe que celle-ci soit située au cœur des stratégies.

Pris par l'urgence de développer la croissance et l'emploi et périodiquement contraints, en raison de leur faiblesse économique de départ, à des ajustements structurels souvent indispensables pour favoriser l'émergence

d'un marché intérieur, mais entraînant à court terme une coûteuse régulation de leur marché du travail et des restrictions sociales sévères, les pays en développement ont été amenés à ne pas appréhender d'emblée que le développement du marché intérieur impliquait aussi et simultanément une démarche sociale.

Cette approche s'avérait d'autant plus difficile à mettre en œuvre que le processus *« vertueux »* : amélioration de l'éducation et de la santé entraînant une meilleure qualification des travailleurs, qui permet à son tour de rémunérer une productivité plus satisfaisante par des salaires en augmentation et d'élever ainsi le niveau de vie général… ne rencontrait pas mécaniquement le succès. Les faits observés au cours des trois dernières décennies prouvent que si le développement est toujours du domaine du possible, il échappe à tout déterminisme assuré comme à toute méthode infaillible et ne va jamais sans connaître des à coups. Les exemples de réussite sont certes assez nombreux pour justifier un sentiment de confiance dans l'avenir, mais l'échec d'un grand nombre de tentatives de développement et les écarts de revenus grandissants entre pays riches et pays pauvres montrent combien la tâche demeure ardue. D'autant plus ardue et préoccupante que, comme nous l'avons vu, la population mondiale pourrait, malgré le ralentissement constaté, passer de 6 milliards d'individus en 2 000 à 9,8 milliards en 2 050, et que les taux d'accroissement démographique les plus élevés affectent les régions les plus pauvres de la planète.

Par ailleurs, pour des raisons enracinées dans le tissu de l'histoire et dans la profondeur des cultures, des traditions et des comportements sociétaux, le lien entre démocratie et Etat de droit d'une part, développement économique et social de l'autre est encore très diversement perçu. On s'étonne parfois qu'un grand nombre de pays aient pu être si longtemps - et soient encore ici ou là - contrôlés par des dictatures ou des oligarchies qu'aucune alternance ne paraissait menacer, les coups d'Etat eux-mêmes débouchant sur d'autres pouvoirs absolus. C'est oublier que ces pays n'ont connu sur la longue période qu'un Etat souvent fragile dans ses structures mais très autoritaire dans ses méthodes de gouvernement, ne laissant émerger à ses côtés ni entreprises, ni associations, ni syndicats, ni communautés vraiment organisés si ce n'est les communautés ethniques traditionnelles. Or, on constate que la transition économique et sociale est beaucoup plus difficile pour des pays où rien ne s'interposait entre l'Etat et les individus, et il faut se féliciter que, de plus en plus souvent, les régimes autoritaires ou à parti unique fassent place à des systèmes pluralistes et ouverts à la société civile. De 28 % en 1974, le pourcentage de pays ayant adopté une forme de régime démocratique est, en effet, passé à 61,90 % en 1998.

On peut attendre de cette évolution, outre des transformations institutionnelles décisives, une participation et un contrôle accru des citoyens au travers des corps intermédiaires qui se mettent en place (partis politiques, collectivités territoriales, associations, groupements de défense plus ou moins formels) et la confirmation que, pour assurer le développement et surmonter les fractures sociales, la démocratie et le développement social ont un rôle aussi important que des facteurs traditionnels comme le capital, le travail, le progrès scientifique sous toutes ses formes ou les innovations économiques.

2. Affichée comme universelle la volonté d'améliorer le sort de l'humanité exige des Etats comme des organisations internationales compétentes la volonté politique de s'en donner les moyens

Tout au long du présent rapport, l'accent a été mis sur la nécessité de promouvoir les valeurs et les instruments qui fondent le développement social : respect des droits de l'Homme, exercice effectif de tous les droits civils, politiques, économiques, sociaux, culturels, conçu non seulement comme une exigence éthique mais aussi comme facteur de développement ; régulation nécessaire des lois du marché à l'heure où la mondialisation apporte à l'ensemble des nations les chances d'un développement accru mais introduit aussi des risques nouveaux de marginalisation des plus vulnérables ; diffusion de la démocratie et du dialogue social.

Au fil des rubriques, il est apparu cependant que la promotion de ces valeurs s'avérait d'autant plus difficile que l'intensification de la concurrence internationale mettait désormais en présence des pays qui diffèrent considérablement en ce qui concerne le niveau de développement et d'emploi, les structures productives, les normes de rémunération et de protection sociale, les conditions de travail, les systèmes de relations professionnelles, mais aussi les structures familiales et sociales, le rapport au travail et à l'argent, les conceptions de la personne, etc.

Nonobstant cette diversité, le sommet social de Copenhague a eu le grand mérite de dégager pour la première fois, à travers sa déclaration, un consensus sur la nécessité et les moyens de placer l'être humain au centre du développement durable. Il s'en est suivi un certain nombre d'acquis non négligeables. Près de quatre-vingt stratégies nationales de développement social, mises au point selon une approche multisectorielle ont été élaborées depuis 1995 ou sont en cours d'élaboration. Un rapprochement entre le système des Nations unies et celui de Bretton Woods est intervenu sur des objectifs de développement social, comme en témoignent les réunions conjointes tenues sous l'égide de l'ECOSOC, le document sur les bonnes pratiques en matière de politique sociale de la Banque mondiale, le développement des prêts de cet organisme. Les 174 Etats membres de l'OIT - soit la quasi-totalité des membres de l'OMC - ont adopté en 1998 une **Déclaration solennelle sur les droits et principes fondamentaux de l'homme au travail**, en prenant soin d'éviter tout amalgame avec un protectionnisme déguisé, et en 1999, **une Convention sur l'élimination des pires formes du travail des enfants**, qui vise en outre l'esclavage et la prostitution. Enfin, des initiatives nouvelles et substantielles sur la réduction de l'endettement des pays les plus pauvres ont marqué les dernières années (décision du Sommet des pays industrialisés de Cologne en juin 1999 notamment).

Cependant, en juin 2000, le Sommet social de Genève (*« Copenhague + 5 »*) observait qu'au cours de la dernière période, les inégalités s'étaient encore accrues aussi bien entre Etats qu'à l'intérieur de nombreux Etats et que la diminution des montants de l'aide publique au développement s'était malgré tout poursuivie.

Tout en faisant siennes les recommandations particulièrement détaillées et précises du sommet de Genève, le Conseil économique et social souhaite mettre

l'accent sur la nécessité d'activer les orientations suivantes, dans une conception globale du développement, telle que définie plus haut.

- **En ce qui concerne la dimension sociale des politiques économiques**
  - les politiques recommandées et soutenues financièrement ou juridiquement par des organisations ou institutions internationales telles que l'OMC, le FMI, la Banque mondiale et les Banques régionales de développement doivent **intégrer explicitement le développement social** des pays auxquels elles s'adressent. Cette reconnaissance implique une concertation organisée entre les institutions, l'OIT, le PNUD et l'OMS. Il serait notamment indispensable que, malgré l'opposition de certains pays en développement qui craignent que l'accent mis sur ces normes ne constitue un frein à leurs échanges, la relation entre l'application de ces normes et le développement des échanges commerciaux fasse l'objet d'une concertation permanente entre l'OIT et l'OMC, comme le Conseil économique et social l'a déjà recommandé à plusieurs reprises ;
  - lorsqu'ils sont amenés à intervenir en vue de permettre à des pays en développement de surmonter des crises économiques aiguës, le FMI et la Banque mondiale doivent **prendre les dispositions nécessaires pour maintenir, voire même, dans les situations temporaires difficiles, améliorer les services sociaux de base**, par exemple, en freinant la hausse des prix des produits de première nécessité de manière à maintenir le pouvoir d'achat des salaires minimum ;
  - le fardeau de la dette constitue pour un grand nombre de pays en développement le principal obstacle à l'élimination de la pauvreté et au progrès social. Les politiques de suppression, réduction, conversion de dettes développées au cours des dernières années doivent être encore accentuées, la démarche préconisée de contrats désendettement/développement nous semble pertinente ;
  - durant la dernière décennie, **l'aide publique au développement**, qu'elle soit multilatérale ou bilatérale, n'a cessé de diminuer en valeur relative. Il convient d'en **stabiliser le montant** et d'inverser la tendance au bénéfice notamment des pays les moins avancés ;
  - l'accès universel à **l'instruction**, à **la formation professionnelle et aux soins de santé** doit demeurer la priorité de l'aide publique au développement ;
  - la libre circulation internationale des capitaux est essentielle pour le développement des pays du Sud et la modernisation des pays en transition. Il apparaît cependant indispensable de fixer rapidement les règles permettant d'éviter que des ressources prévues pour le développement se trouvent détournées vers des actions illicites.
- **En ce qui concerne la diffusion des pratiques démocratiques et des normes sociales**
  - au cours des dernières années, l'OIT a redoublé d'efforts pour faire adopter des **conventions internationales** relatives aux droits

fondamentaux des travailleurs et portant aussi bien sur la reconnaissance du droit syndical et du droit à la négociation collective que sur l'élimination de toutes les formes de travail forcé et obligatoire des adultes comme des enfants ou les discriminations que facilite l'existence d'un secteur informel souvent prépondérant. Il y a lieu de **parvenir non seulement à la ratification de l'ensemble de ces conventions mais également à leur application par tous les Etats membres de l'OIT**. Le suivi des textes adoptés est donc essentiel et, à cet égard, un précédent important a été introduit par la Résolution prise le 14 juin 2 000 par la Conférence internationale du travail à l'encontre de la Birmanie et recommandant aux mandants de l'Organisation (gouvernements, employeurs et travailleurs) d' *« examiner leurs relations avec la Birmanie et de prendre les mesures appropriées afin que ces relations ne puissent être mises à profit par ce pays pour perpétuer ou développer le système du travail forcé ou obligatoire »*. Un rapport sur l'exécution de la Résolution sera présenté par le BIT en mars 2001.

Cependant, si la plus grande rigueur s'impose dans la lutte contre les pires formes du travail des enfants, la répression syndicale ou la discrimination selon le sexe, la race, l'ethnie ou la religion, **l'application des Conventions de l'OIT doit s'effectuer** dans une démarche négociée entre les Etats et les forces sociales et dans le strict respect de l'objectif de ces textes ;

- **dans le même esprit, les politiques de coopération** doivent tendre à promouvoir **l'Etat de droit** et **la justice sociale** dans les pays en développement. Quels que soient les consensus onusiens, les meilleurs principes peuvent rester lettre morte si, pour les mettre en œuvre, les réformes appropriées ne sont pas entreprises et poursuivies dans la durée. Ainsi, l'obligation du respect des conventions fondamentales devrait s'imposer aux firmes internationales par le biais des Etats dans lesquels elles s'installent. Or, il est satisfaisant de constater que l'intense travail de clarification, d'approfondissement et de concertation mené depuis quelques années au sein des organisations internationales et ailleurs finit par porter ses fruits. Il n'est guère aujourd'hui d'accord de coopération qui ne comporte un volet politique et social beaucoup plus contraignant pour les parties que les *« clauses sociales »* qui accompagnaient naguère certains accords commerciaux et qui relevaient davantage de la déclaration d'intention que de l'engagement juridique et moral.

  Dans les partenariats qui s'instaurent, les responsabilités des parties sont de plus en plus clairement engagées : aux principaux bailleurs de fonds l'obligation d'accompagner leur aide économique par une aide *« institutionnelle »* portant aussi bien sur la prise de nouvelles législations que sur le montage et l'évaluation de stratégies appuyées sur le dialogue avec la société civile et propres à favoriser le progrès social ; aux gouvernements des pays en développement le soin d'engager leur régime ou de le conforter dans les voies de la

démocratie, de déconcentrer les pouvoirs étatiques, de favoriser en interne la concertation sociale, la lutte contre la corruption ou les discriminations à l'embauche…

De ce point de vue, les accords intervenus en mars 2000 entre l'Union européenne et les pays ACP constituent un bon exemple dans la mesure où, conclus pour vingt ans (avec une clause de révision tous les cinq ans), sur la base du respect de valeurs partagées, ils prévoient à la fois une marge de flexibilité et de progressivité dans l'application, pour tenir compte de la diversité des situations économiques et sociales, et une procédure particulière pour les cas de violation des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit.

V - DÉMOCRATISATION ET TRANSPARENCE

La réforme arrêtée en 1998 et mise en œuvre depuis le 1er janvier 1999 a visé, en même temps que l'efficacité, une meilleure lisibilité de la politique de coopération et sa démocratisation par l'organisation de la participation du Parlement et de la société civile à sa définition, son orientation et son évaluation.

Il faut d'abord souligner l'effort de clarification qui a été engagé :

- en organisant structurellement la coopération à partir de deux pôles : diplomatique et culturel, sous la responsabilité principale du ministère des Affaires étrangères ; économique et financier, avec le ministère des Finances en appui sur l'Agence française de développement dont le champ de compétences est élargi ; toutefois, cette réforme doit être poursuivie en assurant le primat du ministère des Affaires étrangères ;
- en mettant en place le CICID comme instance intergouvernementale chargée d'assurer la cohérence de la politique nationale ;
- en créant le Haut conseil de la coopération internationale, instance de consultation et de concertation régulière entre les acteurs publics et privés de la coopération internationale et d'information du grand public pour favoriser son adhésion aux actions de coopération ;
- en instaurant le débat parlementaire sur la politique de coopération (en dehors de celui existant à propos dans la discussion du projet de loi de finances).

Cela va dans le bon sens et a été quasi unanimement salué comme une étape importante, la réorganisation de la coopération française étant attendue depuis longtemps.

Toutefois des questions continuent à se poser. La ligne politique de la coopération française ne semble pas encore, aux yeux de tous, suffisamment claire et déterminée, d'autant plus qu'elle est parfois percutée par des intérêts et des politiques sectorielles contradictoires. On réclame donc des orientations précises et cohérentes, dont les priorités soient affichées et correspondent à la mise en œuvre, dans la durée, des moyens permettant d'atteindre les objectifs politiquement fixés.

C'est pourquoi il importe que se renforce le débat public. Si les voies en ont été ouvertes, il convient de les confirmer, car comme le dit Jean-Louis Bianco, Président du HCCI : « *L'avenir des peuples ne peut plus se jouer à l'insu des peuples, dans le secret des discussions entre hauts fonctionnaires. A Seattle, à Davos, à Washington, les organisation les plus diverses, parfois dans la confusion mais avec force et détermination, ont revendiqué davantage de démocratie et de transparence dans les relations internationales* ».

Ainsi que le proposait Yves Tavernier - député - le Conseil économique et social souhaite :

- que le gouvernement rende compte régulièrement du suivi que la France apporte aux Conventions internationales qu'elle signe, en particulier sur le développement durable et l'ensemble des textes qu'elle a adoptés au sein de la communauté internationale pour la lutte contre la pauvreté et pour le progrès humain ;
- que, tirant bénéfice de la réforme des dispositifs, il donne les informations nécessaires permettant au débat parlementaire annuel d'être efficace. En particulier, l'effort de clarification doit porter sur les questions où les principes affichés n'apparaissent pas clairement traduits. C'est le cas, par exemple, de la composition de la Zone de solidarité prioritaire, de la concrétisation du traitement privilégié par rapport à celui des pays qui n'en font pas partie, des différences importantes de traitement entre pays de la zone dont les raisons n'apparaissent pas d'évidence...
- que le Parlement puisse jouer le rôle qui devrait être le sien de contrôle démocratique de la diplomatie française puisque la coopération y est incontestablement liée.

Il importe en outre que soit *« consolidé »* le bilan de l'ensemble de la coopération française afin que celle-ci apparaisse dans toute son ampleur et que puissent être renforcées les convergences et la cohérence. C'est déjà en partie le cas avec la coopération décentralisée, facilitée par la qualité des travaux de la CNCD, et des relations importantes entre l'Etat et l'action des collectivités territoriales, au travers des cofinancements, du cadre des contrats de plan Etat/région (17 régions inscrites dans le plan 2000-2006 contre 10 précédemment), la fixation des thèmes et des zones prioritaires pour les interventions cofinancées de la coopération décentralisée.

Il sera plus difficile de progresser dans une meilleure connaissance de l'ensemble de la coopération non gouvernementale d'initiative privée, du fait de la très grande hétérogénéité, aussi bien des acteurs que des actions conduites. Cela dit, la réforme a amélioré la collaboration avec les ONG par les dispositions des conventions d'objectifs et des programmes prioritaires qui permettent notamment de mieux organiser le partenariat dans la pluri-annualité. Il convient en outre de développer la cohérence entre les initiatives des différents partenaires par pays, tels les programmes prioritaires en cours au Vietnam, en Palestine, au Burkina Faso, et ceux en cours de négociation : Cuba et Maroc, ou les programmes prioritaires thématiques, à l'instar de celui sur le développement urbain. Il s'agira aussi, pour la réalisation des différents programmes de

développement, de favoriser davantage la concertation de la coopération décentralisée et non gouvernementale avec les postes diplomatiques.

A cela s'ajoute la nécessité d'assurer clairement de véritables partenariats *« public-privé »* pour sortir de la logique de la simple subvention ou de l'instrumentalisation. Pour ce faire, il est impératif que ces acteurs participent à non seulement la réalisation de programmes, mais à l'élaboration même à des politiques que traduisent ces programmes et qui doivent, en outre, faire toute leur place aux orientations prises par les pays partenaires, notamment par le rôle que peuvent jouer des organes comme les commissions mixtes.

Les travaux de la commission coopération-développement, ceux de la CNCD, et maintenant ceux du Haut Conseil de la Coopération Internationale doivent contribuer à mettre en place les assises d'un authentique partenariat, en faisant en sorte que s'élaborent démocratiquement les objectifs, les démarches pour les atteindre, les évaluations et la mesure des moyens nécessaires et de la réussite de leur utilisation.

Le Haut Conseil de la Coopération Internationale, installé le 26 novembre 1999, peut être une pièce maîtresse d'une véritable concertation et coordination entre pouvoirs publics centraux et collectivités territoriales, entreprises, ONG au sens large du terme… en articulant son rôle avec l'ensemble des groupes et commissions sectoriels, comme avec les institutions à la vocation élargie, telles que le Conseil économique et social, les CESR ou le Comité économique et social européen.

Tous ces acteurs n'ont en effet pas à attendre la ligne politique claire qu'ils espèrent de la part du seul gouvernement, ils ont à y contribuer pleinement. Le rôle du HCCI peut répondre à cela puisqu'il est chargé *« d'émettre des avis et de formuler des recommandations sur les politiques bilatérales et multilatérales de la France, ainsi que sur l'action des opérateurs privés, en matière de coopération internationale ; de proposer toute mesure de nature à faciliter les échanges sur les diverses actions, publiques et privées, de coopération ; de remettre chaque année au Premier ministre un rapport, qui est rendu public* ; *d'organiser en tant que de besoin, une conférence de la coopération internationale regroupant l'ensemble des acteurs publics et privés ».* Les premiers travaux et avis du HCCI témoignent de la justesse des analyses qui ont présidé à son installation. Le Conseil économique et social estime que ses avis seraient encore renforcés dans le cas où lui serait confié le travail préparatoire à une éventuelle loi d'orientation ou une loi-cadre de la coopération internationale, qui pourrait être le texte clef d'une affirmation politique forte dans le message de la France, et d'une possible loi de programmation permettant, dans la pluri-annualité, de redresser la politique budgétaire française en matière d'APD.

A - L'ÉVALUATION

L'évaluation est souvent considérée comme une des faiblesses de nos politiques de coopération. Pourtant les dispositifs ne manquent pas depuis ceux gouvernementaux, jusqu'aux évaluations internationales telles par exemple celle du CAD de l'OCDE, ou encore tous les dispositifs d'évaluation liés aux programmes que mettent en œuvre les différents acteurs privés. C'est moins l'existence des dispositifs d'évaluation, que ce qui est mesuré et l'exploitation

que l'on fait de ses résultats qui sont souvent mis en question. Par exemple, dans sa contribution au présent rapport, la DGCID faisait remarquer que si « *l'objectif premier de tout projet, quel qu'il soit, est de faire en sorte que les populations se l'approprient sur le terrain, en leur fournissant les outils de cette appropriation… le dispositif actuel d'évaluation ne permet pas de mesurer dans la durée le degré d'appropriation : en effet, les procédures d'évaluation apprécient les résultats sur le court terme (3-4 ans) alors que, dans la réalité, les changements sociaux et comportementaux ne deviennent perceptibles qu'à échéance de 8-10 ans* ». La même contribution signalant que tous les ministères ne s'astreignaient pas à l'évaluation, le CICID avait constitué un groupe de travail interministériel chargé d'élaborer un rapport sur l'efficacité de l'aide au développement, et plus précisément sur les méthodes et les moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs fixés. Ce groupe devrait aussi procéder à un recensement des évaluations conduites éventuellement par les ministères impliqués à un titre ou à un autre dans des actions d'aide au développement. Quant au CAD de l'OCDE, s'il évalue bien la politique de coopération des pays donateurs, on peut souhaiter qu'il entre plus profondément dans l'examen des succès et des échecs de la politique suivie.

Le Conseil économique et social ne peut que souhaiter qu'un souffle nouveau soit donné à cette dimension des programmes de développement. Sans évaluation rigoureuse, on donne *« beaucoup de chances à l'échec »*, on ne valorise pas les réussites, et l'un comme l'autre ont pour résultat de s'interdire les corrections de trajectoire.

Pour sa part, le Conseil économique et social joue un rôle souvent méconnu, dans l'évaluation des politiques publiques.

Au delà de rapports et avis directement affectés à cette évaluation, il n'existe pas un de ses textes de propositions qui ne s'assoit sur une analyse évaluative de la situation et de son évolution. En outre, s'agissant de la politique de coopération, le Conseil économique et social français a la grande chance d'animer l'association des Conseils économiques et sociaux et organismes analogues, dont la création s'est multipliée, en s'accélérant, un peu partout dans le monde, et notamment dans les PVD. D'ailleurs, certains d'entre eux ont directement participé à l'élaboration du présent rapport. Nous pensons donc qu'il serait judicieux, en complément au rôle que doivent jouer des instances telles le HCCI, d'exploiter cet atout que représente la mission du Conseil économique et social, dans l'analyse, le suivi et la prospective. Le programme de travail du Conseil économique et social accompli ces dernières années est particulièrement éloquent à cet égard[1].

Par ailleurs la France a un rôle international important dans le cadre de l'Association internationale des Conseils économiques et sociaux dont elle assure le secrétariat permanent. A cet égard, si on ne peut que regretter le projet de suppression du Conseil économique et social du Sénégal et la mise en sommeil du Conseil économique et social ivoirien, on ne peut que se féliciter des nombreuses créations dans la dernière décennie qui démontrent la pertinence de

[1] Voir en annexe n°13 « Les rapports et avis du Conseil économique et social ayant trait à la coopération internationale ».

telles assemblées représentatives de la société civile organisée. Cette association pourrait donc apporter un regard international d'un grand intérêt dans l'évaluation des politique bilatérales et multilatérales conduites.

B - POLITIQUE EUROPÉENNE DE DÉVELOPPEMENT : QUEL DÉBAT AU PARLEMENT ET AU CONSEIL ?

Parlant de l'action européenne en matière d'aide au développement, Michel Charasse, rapporteur spécial au Sénat sur l'aide au développement, dénonce dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2001 sa *« nullité quasi absolue »* ! *« La lourdeur des procédures de décisions communautaires, tant au niveau des engagements qu'à celui des décaissements, et le refus persistant du pouvoir exécutif, depuis toujours, de prendre les choses en mains via le Conseil des ministres, font qu'il existe aujourd'hui un reliquat non utilisé de près de 65 milliards de francs non dépensés sur le FED, soit plus de deux fois le montant annuel global de l'aide française ».*

Sans employer de formules aussi extrêmes, force est de constater cette situation par rapport à l'immensité et l'urgence des besoins non satisfaits. La France, qui apporte 24,3 % du budget du PED et 17,8 % du budget de l'Union, ne peut pas ne pas tout entreprendre pour que les choses changent, au bénéfice des pays ACP particulièrement... Peu ou prou, la situation est d'ailleurs analogue s'agissant des programmes euro-méditerranéens[1]. Il est clair que l'Union européenne doit mettre en œuvre d'urgence les dispositions de réforme qui ont enfin été arrêtées pour alléger des procédures si contraignantes qu'elles enterrent la faisabilité des projets, parce qu'elles opposent le primat des procédures technico-administratives sur la qualité des programmes, procédures d'une complexité telle qu'elles découragent bien des volontés, y compris et surtout dans les PVD.

Il importe ensuite de donner toute sa compétence au Parlement européen. Reste aujourd'hui posée la question du FED, mais nous considérons que la budgétisation comme nous l'avons indiqué au chapitre II, doit être abordée avec prudence, afin de ne pas prendre le risque d'en alourdir davantage le fonctionnement. Toutefois, il n'est évidemment pas logique de ne pas entrer dans une perspective où les Etats doivent avoir l'ensemble des contrôles sur l'utilisation de l'argent public.

Nous estimons en outre que doit être renforcé le rôle du CES européen, pour les mêmes raisons que nous pouvons mettre en avant s'agissant du Conseil économique et social français, même si les deux assemblées présentent certaines différences, car il importe partout et à tous les niveaux de favoriser les espaces de concertation avec les représentants de la société civile organisée.

Nous renouvelons enfin les recommandations suivantes.

- Le nouvel accord UE/ACP implique pour ces derniers un gros effort d'ajustement et de mise à niveau pour se préparer aux futures zones de libre échange des accords régionalisés. La France doit veiller, tant au

[1] Sur ce sujet, voir l'avis sur « les relations entre l'Union européenne et les pays tiers méditerranéens - bilan et perspectives du processus de Barcelone » présenté par M. Jean-Claude Pasty. JO - Avis et rapports du Conseil économique et social n° 13 du 4 novembre 2000.

sein de l'Union européenne que dans le cadre de sa propre politique, à ce que toute l'aide nécessaire soit apportée à cette fin aux pays ACP, pour qu'ils mettent leurs économies et entreprises à niveau et construisent de solides entités régionales, capables de négocier des accords valables et pérennes avec l'Union européenne.

- La France doit veiller à ce que l'ensemble UE/ACP continue à fonctionner dans l'esprit de partenariat qui est le sien depuis l'origine, et à maintenir et promouvoir, sur le plan international, un modèle de coopération original. La France devrait en particulier veiller à ce que l'Union européenne et l'ensemble qu'elle forme avec les ACP recherchent et expriment le plus possible des positions communes dans les forums et institutions internationales (OMC, Banque mondiale, FMI...) et cherchent à y imposer leurs vues, face aux tentations hégémoniques des conceptions anglo-saxonnes.
- La France doit respecter et faire respecter les règles de base de la politique de coopération européenne, en particulier en ce qu'elles touchent aux questions de complémentarité, de coordination et de cohérence.
- La diversification géographique de l'aide européenne ne doit pas être synonyme de dilution, ni des moyens financiers et humains, ni des stratégies mis en œuvre. A cet égard, la politique européenne devrait continuer à s'appuyer sur l'expérience historique et les liens spécifiques que ses Etats-membres ont tissés avec différentes régions du monde.
- La France devrait soutenir et proposer toute initiative susceptible d'améliorer l'efficacité et l'impact de la politique de coopération européenne : renforcement des moyens de la Commission, simplification des procédures et des organigrammes, amélioration des systèmes d'évaluation, etc. Elle considère à cet égard que les dernières dispositions prises par la Commission européenne en la matière vont dans le bon sens.

C - RENFORCER ET DÉMOCRATISER LE FONCTIONNEMENT DES NATIONS UNIES ET LES INSTITUTIONS INTERNATIONALES

Nous avons précédemment souligné la pertinence du relèvement des contributions volontaires aux institutions internationales, tel que le prévoit le projet de loi de finances 2001. En effet, on ne peut que s'inquiéter de constater les difficultés que rencontre notre pays pour faire valoir ses options, en particulier au FMI et à la Banque mondiale, de même dans des institutions comme le PNUD. Bien sûr, la raison ne tient pas au niveau des participations financières, certains pays dont l'effort est moindre, rapporté à leur PIB, n'y exercent pas moins une grande influence. Mais, cette contribution permet cependant une meilleure implication dans le fonctionnement et les stratégies de ces organisations, dès lors qu'elle accompagne le renforcement de ces institutions dans la politique internationale.

En effet, la mondialisation des échanges déplace inéluctablement le curseur du pouvoir. La mondialisation économique sollicite de plus en plus un développement du rôle politique au niveau mondial.

A la conférence ABCDE de la Banque mondiale (juin 2000) le Premier ministre déclarait : *« La mondialisation politique reste encore à construire. Cette mondialisation politique porte un nom : la régulation. Le moment est venu de s'attaquer au problème de l'architecture de la régulation mondiale. Il faut renforcer les institutions des Nations unies qui s'attachent à garantir les « biens publics internationaux » indispensables au développement durable de la planète. Il faut compléter cette architecture là où elle est encore défaillante, là où manquent des organisations, comme par exemple une organisation mondiale de l'environnement assurant le respect des engagements internationaux dans ce domaine...Il faut enfin assurer, entre les institutions multilatérales comme pour les règles qu'elles appliquent, cohérence et complémentarité. »*

Dans cette perspective, le Conseil économique et social a déjà estimé qu'il n'était pas bon de confier à l'OMC un rôle qui ne peut être le sien, par un élargissement de compétences qui la conduirait à se poser en arbitre de *« l'ordre mondial »*. Nous réaffirmons ici que si l'incitation au respect des normes sociales fondamentales et des normes environnementales contribue au développement humain et durable, il n'appartient pas à l'OMC d'en être le juge. Par contre, en conformité avec les précédents avis du Conseil économique et social, rappelons l'exigence d'un travail conjoint, dans la cohérence d'une politique globale de développement, entre l'OIT et l'OMC, par exemple, et avec les autres instances internationales en charge du suivi des engagements mondiaux.

Il est vrai que demeure constamment posé le traitement différencié de ces dimensions, tant la force de l'Accord, dans le cas de l'OMC, et le moindre niveau juridique des actes conventionnels, dans les autres cas, hiérarchise les différentes données des accords. Il est évident que l'économie trace le cadre de permissivité dans lequel doivent se situer les autres expressions de la communauté internationale. C'est donc bien d'architecture qu'il s'agit, une architecture nouvelle qu'il faut repenser, fonder au service du développement et du progrès humain. Le simple jeu de l'addition des organisations internationales telles qu'elles existent n'y suffira pas, même au prix de leur démocratisation interne, par ailleurs nécessaire. Il faudra bien voir comment ce que certains dénomment *« la nouvelle gouvernance mondiale »* pourra s'établir et jouer le rôle fondamental de la régulation mondiale. Des étapes seront nécessaires, en particulier s'agissant de la construction des espaces de participation de la société civile qui y aspire. A ce titre, rappelons la suggestion avancée par Jacques Dermagne de mettre en place à l'ONU un Conseil économique et social, représentatif des forces vives, à l'image de la conception du Conseil économique et social français, ou celle contenue notamment dans l'avis de Monsieur Hinterman de création d'un Conseil de sécurité économique, dont l'idée est reprise aujourd'hui dans certains rapports parlementaires.

Et concluons en reprenant ces propos du même discours du Premier ministre : *« S'il faut que ces deux institutions (la Banque mondiale et le FMI) clarifient leurs missions essentielles (...) la France est très attachée à ce que le Fonds monétaire demeure une institution à vocation universelle. Sa mission*

d'accompagnement des ajustements à court terme est essentielle, mais le FMI doit rester une source de financement structurel pour les pays les plus pauvres qui n'ont pas accès aux financements ou investissements privés... La Banque mondiale doit s'assurer que les politiques économiques intègrent pleinement les objectifs de lutte contre la pauvreté et d'équité sociale... Pour renforcer la légitimité de ces institutions, nous devrons enfin progresser vers la création de deux instances politiques d'orientation et de décision - un conseil réunissant dans chaque cas les ministres des Etats-membres... Cette régulation doit être au service de la démocratie internationale. Cette architecture internationale ne sera acceptée que si ses procédures et son fonctionnement sont transparents et démocratiques. Les pays en développement doivent être partie prenante de l'élaboration de cette régulation globale. Il faut s'assurer que les négociations ne laissent pas en chemin les pays qui disposent de moins de ressources pour faire entendre leur voix. »

VI - PROMOTION DES POSITIONS FRANCAISES

A - STIMULER LA RECHERCHE SUR LE DÉVELOPPEMENT : UN COURANT DE PENSÉE ET DE RÉFLEXION QUI DOIT CONJUGUER LES APPORTS DE LA FRANCE ET DES PVD

Selon Philippe Hugon (Professeur d'économie du développement à Paris X – Nanterre – directeur du Centre de recherche en économie du développement – CERED) : l'économie du développement est apparue, en tant que discipline, il y a une cinquantaine d'années. A cette époque, les conceptions françaises ont joué un rôle important. Tout en se démarquant de la pensée anglo-saxonne, elles s'attachaient à définir le sens et les finalités du développement, dans une vision globale dans laquelle elles situaient l'ensemble des analyses des institutions.

Ces conceptions demeurent essentielles aujourd'hui. En effet, le développement, ce rapport l'a amplement montré, est un concept large et complexe. Il ne se mesure pas seulement par des biens matériels et un pouvoir d'achat. Il suppose l'accès au savoir, à la santé, au travail, à un cadre de vie décent, etc. Il implique également, condition *sine qua non*, que les populations concernées soient à même de prendre en mains et de penser leur avenir.

La recherche sur le développement est un instrument susceptible de mettre en évidence cette ampleur et cette complexité. Elle peut également contribuer à ce que les populations se prennent en charge. Elle doit contribuer à l'élaboration partagée d'une doctrine politique forte, renforçant le rôle de la France dans sa politique d'aide au développement, en exprimant sans ambiguïté l'originalité de sa démarche. Ainsi que le rappelait, lors du débat parlementaire sur le développement, la Coordination Sud : *« La France est aussi, par son histoire, porteuse de modèles de développement originaux, mixant initiative privée et régulation publique. En s'appuyant sur cet héritage, elle doit se démarquer davantage des courants de pensée qui défendent l'idée que l'investissement privé et le jeu du marché prendront le relais des interventions publiques, pour assurer l'accès de tous à la satisfaction de leurs droits économiques et sociaux les plus élémentaires. Elle doit mettre en avant la nécessité de redonner aux Etats les moyens d'une intervention publique, sans pour autant favoriser la bureaucratie*

et le népotisme, et tout en renforçant en parallèle les capacités des sociétés civiles du Sud à prendre des initiatives, débattre des orientations et demander des comptes ».

A la condition d'être plurielle, et d'être alimentée par, et sans cesse confrontée aux données du terrain. A condition aussi que ses résultats soient diffusés de façon adéquate, tant auprès des populations - éducation au développement - que des bailleurs de fonds et des récipiendaires des aides.

Plaider pour la pluralité, qu'elle soit disciplinaire, géographique ou autre, c'est reconnaître que les consensus d'aujourd'hui peuvent être remis en cause demain. Toute l'histoire de l'économie du développement n'est-elle pas celle d'une remise en cause perpétuelle ? Et n'en est-il pas ainsi avec le plus récent consensus en date, celui de Washington, cher aux IFI ? Remise en cause sans doute salutaire : le libéralisme anglo-saxon qui l'inspirait avait fini par monopoliser toute la pensée du développement ou presque, souvent aux dépens de la réalité du terrain, et évidemment aux dépens d'autres courants, dont ceux portés par la recherche française, aux positions et résultats spécifiques et autrefois d'ailleurs florissante.

Pour Philippe Hugon (note de lecture au HCCI, 18 octobre 1999) : « *L'histoire de la pensée française est caractérisée par quatre grandes périodes :*

- *celle des fondements correspondant à un projet développementaliste lié à la décolonisation ;*
- *celle des affrontements, liée à un projet tiers-mondiste et aux luttes de libération ;*
- *celle de l'ajustement où domine le libéralisme dans un contexte de mondialisation et celle du post-ajustement correspondant à la phase relativiste de prise en compte de la marginalisation et de nécessaires régulations.*

La spécificité française dans le débat sur le développement se traduit par : la réconciliation du marché et de l'Etat, la volonté de situer le processus économique dans une longue durée, le caractère politique attribué à l'économie et un rôle accru pour les institutions dans l'allocation des ressources ».

Autant de thèmes qui semblent revenir progressivement au premier plan : que l'on songe à la bonne gouvernance ou au développement durable.

Il ne s'agit pas de dire que la pensée française est forcément et partout supérieure. Il s'agit de faire en sorte qu'elle puisse, comme d'autres, se développer, s'exprimer, être débattue, confrontée à d'autres, et le cas échéant mise en œuvre et expérimentée. Philippe Hugon rappelle avec justesse que si l'aide et les conceptions françaises perdent du terrain en Afrique, devenant même subsidiaires par rapport aux apports des IFI, ce n'est pas tant par manque de moyens que par un alignement de la pensée française sur celle des institutions de Bretton Woods (Philippe Hugon, la nouvelle politique africaine de la France, voir en particulier p. 10). Et l'on sait par ailleurs toute l'importance que les Etats-Unis attachent à ce que leurs conceptions soient bien prises en compte, voire deviennent dominantes, dans les institutions internationales auxquelles ils participent.

Il convient donc, pour toutes ces raisons, non seulement de donner à la recherche française sur le développement les moyens humains, financiers et matériels d'exister en tant que telle, mais d'exister dans son contexte global, avec de réelles perspectives de diffusion, d'écoute et de mise en œuvre.

Il importe en conséquence qu'à cette fin :

- des liens soient tissés, développés et approfondis entre chercheurs et universitaires d'une part, acteurs du terrain de l'autre, entendus au sens large : institutions françaises chargées de l'aide au développement, représentants de la France dans les IFI, dans les organes spécialisés de l'ONU, auprès de l'Union européenne et autres organisations internationales compétentes, protagonistes de la coopération non gouvernementale, entreprises, etc ;
- la recherche française puisse se confronter aux recherches et politiques mises en œuvre par les autres pays, bailleurs de fonds comme récipiendaires ;
- ces derniers puissent se lancer, par un soutien adéquat, dans une recherche originale, autonome, leur permettant d'être plus maîtres de leurs choix ;
- des synergies soient partout recherchées visant, sinon à élaborer une pensée commune, du moins à confronter efficacement, et dans le respect de chacun, les idées sur le développement entre la France et les pays et populations récipiendaires de son aide, et les institutions d'aide au développement auxquelles elle apporte sa contribution ;
- il importe que les acteurs du co-développement, porteurs de deux traditions, deux modes de pensée : ceux du pays bailleur de fonds, ceux du pays récipiendaire, soient dans cette optique pleinement mis en valeur et associés à ces processus.

Pour l'avenir, l'ensemble des conditions et des perspectives du développement durable, le concept et les contenus de *« biens publics internationaux »*, de même que l'ensemble des données de la régulation politique internationale devraient particulièrement marquer le champ de la recherche en économie du développement.

B - RENFORCER LA PLACE ET LE RÔLE DE LA FRANCE DANS LES INSTITUTIONS ET DANS LES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT

Le rôle et la place de la France dépendent évidemment de la façon dont ils peuvent être assumés. De nombreux rapports ont déjà largement traité du rôle que doivent jouer nos ambassades et l'ensemble des personnels diplomatiques. Nous ne nous y attarderons donc pas, ce qui ne veut surtout pas dire un quelconque désintérêt. D'autant plus que la réforme engagée par la fusion de l'administration centrale du MAE et du ministère de la Coopération, a nécessairement entraîné la redéfinition des compétences et des missions des personnels, du fait notamment du rapprochement des logiques de la coopération et du développement avec celles de la coopération culturelle, scientifique et technique, mais aussi d'une certaine baisse des effectifs par rapport à la situation ante (- 10 % environ). De même, cette fusion a entraîné des modifications dans

les ambassades. Par exemple, les anciens chefs de mission sont devenus conseillers de coopération et d'action culturelle, directement placés sous l'autorité de l'ambassadeur. On en attendait une meilleure coordination et une meilleure information entre les services, l'AFD et ses représentants sur place, mais aussi les bailleurs de fonds multilatéraux ainsi qu'avec les différents intervenants locaux. Il semble que ces rapprochement, en définitive, aient des effets positifs, y compris sur le bon emploi de l'APD.

Nous voulons surtout, à ce moment du rapport, insister sur l'importance du rôle que jouent les personnels français dans les différentes institutions multilatérales, comme porteurs des conceptions françaises et d'un message original dans le concert international. C'est pourquoi leur nombre, leur formation, leurs qualifications, l'entretien permanent du lien avec le pays, de même que l'emploi de la langue face à la tendance hégémonique anglophone... sont d'une importance considérable. Nous ne pouvons que nous associer pleinement à toutes les revendications qui s'expriment pour que ce potentiel soit non seulement préservé, mais renforcé, d'autant plus que nombreux sont les témoignages saluant la qualité des personnels français dans les institutions européennes et multilatérales.

Un autre dossier concerne celui de l'effectif des coopérants. On sait combien le rôle joué par les coopérants a été porteur et apprécié. On sait aussi que la logique de remplacement de la coopération dite de substitution par l'assistance technique et d'expertise a un effet considérable sur les effectifs de français expatriés, puisqu'il ne s'agit plus d'occuper des fonctions directes avec les populations, d'enseignement ou de santé par exemple, en lieu et place des ressources humaines locales, mais d'apporter un soutien technique, par exemple de formation d'opérateurs locaux et de formation de formateurs, ou d'expertise à la création d'entreprises... Si bien qu'en quatre ans, ces effectifs ont baissé de près de 32 %, et ce n'est pas fini. On peut se demander si une réduction aussi rapide ne va pas peser sur les capacités d'expertise elles-mêmes, et même si l'objectif de la non substitution doit être maintenu, si les relais ont toujours été bien prévus et préparés. Quoi qu'il en soit, c'est la présence française qui baisse, même si leur rôle de démultiplicateurs et non d'acteurs directs compense en partie cela. Par ailleurs, cela change le profil de la coopération. Il s'agit de moins en moins de longue durée, mais plutôt de moments déterminés, temporaires dans une carrière. Le statut même peut être touché, car une telle conception de l'assistance technique et d'expertise nécessitera de plus en plus des personnels très diversifiés, de statut public ou de droit privé. Les recrutements, les formations initiales et continues, les qualifications, les validations des acquis de l'expérience internationale... se poseront en termes nouveaux et évolutifs. On devra donc prendre en considération l'ensemble de ces mutations dans le potentiel de présence de la France dans les pays en développement.

Se pose aussi le problème du volontariat que nous avons abordé dans le chapitre II. La réforme du service national modifie en partie la donne, puisqu'il ne s'agit plus d'une situation de substitution par rapport au service militaire, mais d'un engagement volontaire qui doit trouver en lui-même sa motivation.

On assiste ici à la naissance de deux types de démarches, entre l'appel aux volontaires de coopération internationale et celui aux volontaires de cohésion sociale et de solidarité. Pour les premiers, destinés à remplacer les anciens volontaires en entreprise ou en administration et pour attirer les jeunes, le Centre d'information sur le volontariat international développe un argumentaire sur la réussite personnelle, le bon CV pour une carrière... et l'on parle de volontariat rémunéré[1]. Le volontariat est donc placé *« sur le devant de la scène économique »* et tourné vers l'intérêt individuel que peut en tirer le jeune. Pour les autres, le cadre du volontariat de cohésion sociale et de solidarité est tourné vers l'altruisme, le service de l'intérêt général, le sens du service public, le dévouement en faveur de populations qu'il faut soutenir... Sous les mêmes mots se dessinent donc deux dimensions fondamentalement différentes au risque de toutes les confusions, ambiguïtés, et difficultés de régler les problèmes de situations qui ne manqueront pas de survenir. Il ne s'agit pas dans notre esprit de condamner l'une ou l'autre de ces deux approches, mais bien de les distinguer explicitement, y compris dans le vocabulaire. L'apport des uns et des autres ne sera pas identique. La France a donc intérêt à ne pas propager sous le même titre des fonctions très différentes au risque sinon d'une perception confuse du *« volontariat »* à la française.

Nous souhaitons aborder ici un dernier dossier, celui du rôle et de la présence des ONG françaises. Dans notre présentation au cours du chapitre II, nous avons souligné l'originalité de leur fonction dans la coopération. S'agissant des associations de solidarité internationale proprement dites, elles sont particulièrement actives et efficaces dans le domaine humanitaire et l'aide d'urgence, un rôle que deux prix Nobel ont honoré. Mais comme l'indiquait aussi Hubert Prévot, lors de son audition au Conseil économique et social, dans l'aide au développement proprement dite, où elles sont nombreuses et très diversifiés, elles sont souvent de petite taille, manquant de moyens, par rapport aux grosses ONG américaines ou britanniques par exemple, ce qui les handicape notamment pour participer aux grands programmes soutenus par les institutions financières internationales.

Lors du débat à l'Assemblée Nationale sur le budget 2001 des Affaires étrangères, le ministre Hubert Védrine a déclaré : *« Tout le monde encense la société civile, et particulièrement la société civile internationale. Mais elle doit se voir appliquer le fameux « droit d'inventaire » que vous connaissez : la société civile internationale ne l'oublions pas, est aussi un champ de bataille dans lequel s'affrontent des ONG d'origines diverses, parmi lesquelles on trouve le meilleur, mais également le reste… Et l'on y retrouve les mêmes hiérarchies de puissance ; ce sont les organisations non gouvernementales anglo-saxonnes qui dominent les mouvements auxquels on fait référence… ».* C'est bien pourquoi nous estimons que les Pouvoirs Publics doivent soutenir les ONG françaises dans l'action qu'elles mènent.

---

[1] Sont prévues pour les volontaires de droit public :
- une indemnité de base égale pour tous à la moitié de l'indice 244 soit actuellement 3 415,58 F par mois ;
- une indemnité de résidence allant de 3 928,00 F à 16 657,00 F par mois selon le pays d'exercice.

Or la tendance, même si la répartition se maintient en faveur des aides bilatérales, c'est progressivement d'augmenter la part de l'aide passant par les institutions européennes et multilatérales. Celles-ci ont plutôt tendance à s'adresser à de très grandes ONG et certaines considèrent que le plus grand nombre des ONG françaises n'atteint pas le seuil critique. Elles sont en outre à l'image de la coopération française, très concentrées sur l'Afrique, même si leur champ se diversifie.

Enfin, alors que les crédits de l'APD française ont beaucoup décrû depuis quelques années, beaucoup d'associations de solidarité internationale dépendent fortement de l'attribution de subventions publiques, peu d'entre elles bénéficiant de l'appel à la générosité publique. Par contre, elles sont de plus en plus associées à la coopération décentralisée, cette union des forces étant un atout majeur. Néanmoins, il convient de se préoccuper sérieusement de l'avenir, car la mondialisation touche tous les secteurs, y compris celui de l'intervention des associations. Sans un concours de la puissance publique, les associations de solidarité internationale françaises auront beaucoup de difficultés pour promouvoir leur intervention future. Elles s'y emploient, en accordant une attention de plus en plus grande à la formation et à la qualification de leurs acteurs, bénévoles ou professionnels, en accentuant la qualité de leurs activités, en développant en réseaux les partenariats avec leurs homologues des pays du Sud, en se coordonnant elles-mêmes en France en collectifs interlocuteurs des pouvoirs publics. C'est le cas bien sûr de la Coordination Sud qui regroupe 91 mouvements associatifs de solidarité internationale. On peut également citer le rôle particulier que joue l'Association Française des Volontaires de Progrès qui, chargée d'une mission de service public, l'assume en conservant sa nature et son originalité associatives. Compte tenu de la place que l'associatif prend aujourd'hui dans la vie de la société locale, nationale et internationale, il nous semble impératif que les pouvoirs publics accordent beaucoup d'attention à la volonté des associations françaises de tenir toute leur place dans le monde de demain. C'est aussi, pour une part, le rayonnement de notre pays qui est en jeu.

C - INFORMATION ET COMMUNICATION

Dans ses compétences, le Haut conseil de la coopération internationale s'est vu confier la mission d'organiser une meilleure information du grand public sur la coopération internationale française. A cet effet, il a créé un site Internet, dont la traduction en anglais et espagnol était prévue. Il a institué un Prix de la coopération internationale visant à récompenser des programmes exemplaires. Il travaille enfin à définir une campagne de communication.

On notera que le Conseil économique et social publie également sur son site Internet, études et rapports.

Le Gouvernement, tout comme le Parlement, s'étaient en effet inquiétés d'une certaine lassitude de la population française vis-à-vis de l'aide publique à l'étranger. Il semble qu'aient été interprétées en ce sens des critiques récurrentes d'une certaine fraction de la population française, que l'on retrouve tout au long de notre histoire contemporaine, et qui sont évidemment plus virulentes en période plus difficile pour la situation économique et sociale. Or, des sondages

récents sont venus confirmer la sensibilité d'une part majoritaire de l'opinion à la nécessaire solidarité, en France bien sûr, mais aussi au bénéfice des populations des pays défavorisés.

Cela ne veut pas dire que l'on ait à s'abstenir sur l'impératif de l'information du public. Elle fait, comme pour tous les autres actes, partie intégrante de la citoyenneté dans une démocratie qui a besoin de clarté et de transparence. Le développement de la télévision numérique, par la multiplication des chaînes, a permis une diffusion importante de sujets touchant à la solidarité internationale, mais il est vrai que les grandes chaînes généralistes, fussent-elles publiques, ont plutôt tendance à sacrifier à l'événementiel et à l'affectif, alors que des chaînes comme la cinq et plusieurs chaînes thématiques, réalisent une authentique information faite d'analyses rigoureuses et fortes sur le plan éducatif. Une recommandation pourrait être faite aux chaînes publiques d'aller un peu mieux dans ce sens, et de chercher à donner une information non tronquée et montrant les images positives qui manquent trop souvent dans la connaissance des citoyens. On pourra se reporter sur ce point aux interventions des membres de conseils économiques et sociaux africains auditionnés par la section des relations extérieures. Comment croire en l'aide solidaire si l'on n'en connaît jamais les réussites ?

Nous pensons que le système éducatif et son environnement peuvent apporter une contribution majeure par l'éducation au développement. La multiplication des échanges scolaires, des appariements et des jumelages, les échanges de jeunes et les séjours culturels à but éducatif font plus pour l'éveil de la conscience des enfants à la solidarité internationale que tous les discours. De même, le rôle que joue la coopération décentralisée est tout à fait précieux et bien des témoignages peuvent illustrer le changement des mentalités qui s'opère par la confrontation dans des projets communs.

De même que les opérations telles que la semaine contre le racisme dans les collèges et lycées et la multitude des actions, souvent organisées à l'initiative des jeunes eux-mêmes, mériteraient d'être beaucoup mieux soutenues qu'elles ne le sont dans les médias, ce qui permettrait de toucher une large population.

Toutes les opérations, nombreuses et quotidiennes un peu partout en France, dans la vitalité de l'éducation populaire, sont d'une grande richesse que masque trop souvent le projecteur mis sur ce qu'il y a de plus sombre dans la relation entre les différentes origines qui composent la société vivant dans notre pays.

Le tissu associatif français qui joue un rôle essentiel dans la cohésion sociale, surtout en milieu difficile, aurait tout intérêt, quand il ne le fait pas déjà, à développer l'action conjointe avec les associations de migrants dans une vision de solidarité de proximité qui nourrit la solidarité internationale.

Mais toute cette action au quotidien a besoin que les autorités françaises jouent dans leur registre la partition. Quand les élus des communes, petites ou grandes, engagent un programme de coopération, ils soutiennent indirectement les initiatives privées sur leur territoire car ils en labellisent le bien-fondé, du fait de leur propre engagement. Quand une entreprise consacre une part de ses résultats dans une action de solidarité, elle participe de la même conviction, par convergence. Il en va de même de la part du gouvernement qui doit afficher

beaucoup mieux la politique française de coopération. Après tout, le renforcement de cette politique de coopération tient au degré de fierté qu'en éprouveront les citoyens en vérifiant qu'à travers elle, ils apportent leur quote-part au progrès de l'humanité.

CONCLUSION

La mondialisation des échanges a progressivement fait apparaître que toutes les sociétés humaines sont partenaires d'un même monde, que les décisions des unes ont des conséquences sur le devenir des autres, mais qu'aucune ne dispose du modèle universel qui puisse s'imposer à tous.

Le monde est *« mosaïque »* et sa plus grande richesse réside certainement dans sa diversité. C'est le respect des différences dans leur interactivité qui permet l'unité, de même que s'assemblent harmonieusement les éléments qui composent l'œuvre finale de la mosaïque. Encore y faut-il un objectif partagé.

La montée de la conscience de l'appartenance à un même monde, l'éveil et le progrès de la *« citoyenneté planétaire »* traduisent cela. Ce n'est pas par hasard que la mondialisation a conduit aujourd'hui à l'expression d'une communauté civile internationale qui se cherche et se construit, ce qu'illustre notamment la place que prennent les ONG dans la vie internationale. Au bout du compte, dans un monde de plus en plus intégré, ce qui s'exprime d'abord, c'est la nécessité de mieux définir les règles du jeu et donc de réhabiliter la suprématie de la responsabilité politique dans sa fonction de régulation. Nous avons tenté de démontrer combien le développement dépend, à tous les niveaux, de la capacité des hommes et des femmes à prendre eux-mêmes en main leur avenir, car la démocratie est une condition essentielle d'un développement réel et durable. Nous avons souligné combien le poids excessif de l'Etat pouvait être une contrainte, mais à l'inverse combien l'effondrement de l'Etat pouvait être nuisible, car sa faiblesse ou son dysfonctionnement met en cause le cadre démocratique qui permet l'épanouissement de l'initiative économique, sociale et culturelle.

Mais il reste à mieux définir aujourd'hui le partage entre le domaine de l'Etat et celui de la communauté internationale, au moment où s'ébauche la construction de la mondialisation politique. Les domaines ne manquent pas. On sent bien qu'on ne peut plus se satisfaire de l'action isolée des Etats et les exemples abondent où l'approche multilatérale s'est peu à peu imposée, aussi bien dans les ensembles régionaux que par les institutions internationales. La problématique des *« biens publics mondiaux »*, la prise en compte de l'environnement, de la sécurité alimentaire, des droits sociaux, de la réduction des inégalités et de l'éradication de la pauvreté… devient un enjeu majeur dans la perspective d'une meilleure organisation de la gouvernance mondiale. De même que l'élaboration et la prise de décision sur les normes permettant de meilleures pratiques économiques et financières, des politiques sociales, de respect des droits individuels et collectifs de l'homme ou encore la difficile question de l'ingérence qui résulte de l'acceptation, par la société mondiale en marche, des principes universels qui la fondent et qui s'imposent à tous…

On sait bien qu'il y faudra de solides institutions et que celles que nous connaissons aujourd'hui auront à s'adapter, à se réformer et se renforcer dans la cohérence mieux affirmée entre les différentes spécialités qu'elles assument. Il faudra aussi sans doute inventer celles qui demain permettront l'exercice de

souverainetés dont les Etats auront jugé le transfert nécessaire au niveau mondial. Nous avons par exemple confirmé l'idée, déjà présente dans le rapport de M. Eric Hintermann précité, d'un Conseil de Sécurité économique. Cette idée est aussi avancée dans le rapport parlementaire *« Mondialisation : chances et risques* » à propos de laquelle M. R. Blum écrit : « *Les missions de ce Conseil de Sécurité seraient tout d'abord de veiller à la prise en compte des droits de la personne humaine dans le développement économique mondial, notamment en élaborant des codes de conduite pour les sociétés multinationales, en promouvant un commerce équitable, en luttant contre l'exclusion des Nations et en favorisant le comblement des fossés technologiques. Elles consisteraient ensuite à atténuer l'insécurité financière en prévenant l'apparition de nouvelles crises, et en organisant l'aide des populations en période de crise et d'ajustement. Elles seraient enfin de diminuer les risques globaux et menaces pesant sur les peuples en luttant contre la criminalité mondiale, en protégeant la diversité culturelle et en préservant l'environnement* ».

Surtout, il y faudra une conception bien différente du partage des pouvoirs entre pays développés et pays en développement. Ces choix fondamentaux sont toujours d'essence politique. Ils doivent permettre à tous de contribuer au modelage de la mondialisation pour que celle-ci soit le fruit et le profit de tous. La conception actuelle de l'organisation du monde reste encore largement celle des pays développés dominants. Alors, nous conclurons par cette citation de James Wolfensohn, Président de la Banque mondiale :

« *Notre vision traditionnelle du monde, dans lequel il existe des pays développés et des pays en voie de développement n'est plus valable. Nous vivons dans un seul et même monde. Nous devons apprendre à penser en ces termes, non seulement du point de vue économique, mais également lorsque nous abordons des thèmes du débat public tels que le réchauffement de la planète, la biodiversité, la déforestation, le manque d'eau, l'appauvrissement des zones de pêche, la sécurité maritime, le maintien de la paix, les maladies globalement transmissibles, la prévention des catastrophes naturelles, la biotechnologie, le droit du travail, l'immigration et la paix… La pauvreté et l'injustice ne concernent pas les seuls économistes du développement. Il est essentiel que le monde dit développé ait conscience de cela dans sa relation avec le monde en voie de développement…* ».

Liste des personnalités rencontrées

- M. Jacques Andrieu, délégué à l'action extérieure des collectivités locales, Ministère des Affaires étrangères, secrétaire de la Commission nationale de coopération décentralisée (CNCD)
- M. Dominique Bocquet, directeur de Cabinet de M. Charles Josselin, Ministre Délégué à la Coopération et à la Francophonie
- M. Olivier Colom, sous-direction de la programmation et de l'évaluation (DGCID), Ministère des Affaires étrangères
- M. Philippe de Fontaine Vive, sous-directeur, direction du Trésor, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie
- Mme Evelyne Decorps, chef du bureau de la coopération européenne et des concertations bilatérales (DGCID), Ministère des Affaires étrangères
- Mme Laurence Frabolat, direction de la coopération culturelle et du français (DGCID), Ministère des Affaires étrangères
- M. Jean Garbe, directeur de la coopération culturelle et du français (DGCID), Ministère des Affaires étrangères
- M. Pierrick Hamon, chargé de mission auprès du délégué à l'action extérieure des collectivités locales – Ministère des Affaires étrangères
- M. Philippe Hugon, directeur du Centre de recherche en économie du développement (CERED) à Paris X - Nanterre
- M. Pierre Jacquemot, directeur du développement et de la coopération technique (DGCID), Ministère des Affaires étrangères
- M. Kerhuel, responsable de la division de l'ajustement et de la macroéconomie à l'Agence française de développement
- M. Bernard Millet, mission pour la Coopération non gouvernementale à la DGCID, Ministère des Affaires étrangères
- M. Michel Monfort, direction de l'audiovisuel et des techniques de communication à la DGCID, Ministère des Affaires étrangères
- M. François Nicoullaud, directeur général de la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) du Ministère des Affaires étrangères
- M. Antoine Pouilleute, directeur général de l'Agence française de développement
- Mme Laurence Tubiana, membre du Conseil d'Analyse économique, chargée de mission auprès du Premier Ministre pour les question de développement
- M. Thierry Vielle, direction de la coopération scientifique, universitaire et de recherche (DGCID), Ministère des Affaires étrangères

ANNEXES

Annexe 1 : Index des perceptions de la corruption 1998 de transparency international

Position dans le classement	PAYS	Score de l'IPC 1988	Ecart type	Sondages utilisés
1	Danemark	10,0	0,7	9
2	Finlande	9,6	0,5	9
3	Suède	9,5	0,5	9
4	Nouvelle-Zélande	9,4	0,7	8
5	Islande	9,3	0,9	6
6	Canada	9,2	0,5	9
7	Singapour	9,1	1,0	10
8	Pays-Bas	9,0	0,7	9
	Norvège	9,0	0,7	9
10	Suisse	8,9	0,6	10
11	Australie	8,7	0,7	8
	Luxembourg	8,7	0,9	7
	Royaume-Uni	8,7	0,5	10
14	Irlande	8,2	1,4	10
15	Allemagne	7,9	0,4	10
16	Hong Kong	7,8	1,1	12
17	Autriche	7,5	0,8	9
	Etats-Unis	7,5	0,9	8
19	Israël	7,1	1,4	9
20	Chili	6,8	0,9	9
21	France	6,7	0,6	9
22	Portugal	6,5	1,0	10
23	Botswana	6,1	2,2	3
	Espagne	6,1	1,3	10
25	Japon	5,8	1,6	11
26	Estonie	5,7	0,5	3
27	Costa Rica	5,6	1,6	5
28	Belgique	5,4	1,4	9
29	Malaisie	5,3	0,4	11
	Namibie	5,3	1,0	3
	Taïwan	5,3	0,7	11
32	Afrique du Sud	5,2	0,8	10
33	Hongrie	5,0	1,2	9
	Ile Maurice	5,0	0,8	3
	Tunisie	5,0	2,1	3
36	Grèce	4,9	1,7	9
37	République Tchèque	4,8	0,8	9
38	Jordanie	4,7	1,1	6
39	Italie	4,6	0,8	10
	Pologne	4,6	1,6	8
41	Pérou	4,5	0,8	6
42	Uruguay	4,3	0,9	3
43	Corée du Sud	4,2	1,2	12
	Zimbabwe	4,2	2,2	6
45	Malawi	4,1	0,6	4
46	Brésil	4,0	0,4	9
47	Biélorussie	3,9	1,9	3
	Slovaquie	3,9	1,6	5

49	Jamaïque	3,8	0,4	3
50	Maroc	3,7	1,8	3
51	Salvador	3,6	2,3	3
52	Chine	3,5	0,7	10
	Zambie	3,5	1,6	4
54	Turquie	3,4	1,0	10
55	Ghana	3,3	1,0	4
	Mexique	3,3	0,6	9
	Philippines	3,3	1,1	10
	Sénégal	3,3	0,8	3
59	Côte d'Ivoire	3,1	1,7	4
	Guatemala	3,1	2,5	3
61	Argentine	3,0	0,6	9
	Nicaragua	3,0	2,5	3
	Roumanie	3,0	1,5	3
	Thaïlande	3,0	0,7	11
	Yougoslavie	3,0	1,5	3
66	Bulgarie	2,9	2,3	4
	Egypte	2,9	0,6	3
	Inde	2,9	0,6	12
69	Bolivie	2,8	1,2	4
	Ukraine	2,8	1,6	6
71	Lettonie	2,7	1,9	3
	Pakistan	2,7	1,4	3
73	Ouganda	2,6	0,8	4
74	Kenya	2,5	0,6	4
	Vietnam	2,5	0,5	6
76	Russie	2,4	0,9	10
77	Equateur	2,3	1,5	3
	Vénézuela	2,3	0,8	9
79	Colombie	2,2	0,8	9
80	Indonésie	2,0	0,9	10
81	Nigéria	1,9	0,5	5
	Tanzanie	1,9	1,1	4
83	Honduras	1,7	0,5	3
84	Paraguay	1,5	0,5	3
85	Cameroun	1,4	0,5	4

Source : Transparency de 1998.

Le score de l'IPC 1998 : il est basé sur les perceptions du degré de corruption régnant dans les divers pays et qui sont celles d'hommes d'affaires, de spécialistes du risque-pays et du grand public. Les scores s'échelonnent de 10 (pays très propre) à 0 (pays très corrompu).

Sondages utilisés : cette colonne précise le nombre de sondages qui ont été utilisés et qui ont permis de déterminer le score d'un pays donné. Pour toute l'enquête 12 sondages ont été utilisés et un minimum de trois était nécessaire pour qu'un pays soit inclus dans l'IPC 1998.

L'écart type : il donne une estimation des différences apparaissant dans le degré de corruption perçu pour un pays donné, entre les différentes sources : plus l'écart type pour un pays est grand, plus les résultats des sources utilisées diffèrent les uns des autres.

Annexe 2 : Déclaration sur le droit au développement

Adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution
41/128 du 4 décembre 1986

L'Assemblée générale

Ayant à l'esprit les buts et principes de la Charte des Nations Unies relatifs à la réalisation de la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, culturel ou humanitaire et en développant et encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion,

Consciente que le développement est un processus global, économique, social, culturel et politique, qui vise à améliorer sans cesse le bien-être de l'ensemble de la population et de tous les individus, sur la base de leur participation active, libre et significative au développement et au partage équitable des bienfaits qui en découlent,

Considérant que, conformément aux dispositions de la Déclaration universelle des droits de l'homme, toute personne a droit à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que les droits et libertés énoncés dans ladite Déclaration puissent y trouver plein effet,

Rappelant les dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques,

Rappelant en outre les accords, conventions, résolutions, recommandations et autres instruments pertinents de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées concernant le développement intégral de l'être humain et le progrès et le développement de tous les peuples dans les domaines économique et social, y compris les instruments concernant la décolonisation, la prévention de la discrimination, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le maintien de la paix et la sécurité internationales et la promotion accrue des relations amicales et de la coopération entre les Etats conformément à la Charte,

Rappelant le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, en vertu duquel ils ont le droit de déterminer librement leur statut politique et d'assurer librement leur développement économique, social et culturel,

Rappelant également le droit des peuples à exercer, sous réserve des dispositions pertinentes des deux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, leur souveraineté pleine et entière sur leurs richesses et leurs ressources naturelles,

Consciente de l'obligation que la Charte impose aux Etats de promouvoir le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation,

Considérant que l'élimination des violations massives et flagrantes des droits fondamentaux des peuples et des individus qui se ressentent de situations telles que celles qui résultent du colonialisme et du néocolonialisme, de l'apartheid, du racisme et de la discrimination raciale sous toutes leurs formes, de la domination et de l'occupation étrangère, de l'agression et des menaces contre la souveraineté nationale, l'unité nationale et l'intégrité territoriale, ainsi que des menaces de guerre, contribuerait à créer des conditions propices au développement pour une grande partie de l'humanité,

Préoccupée par l'existence de graves obstacles au développement, ainsi qu'à l'épanouissement complet de l'être humain et des peuples, obstacles qui sont dus notamment au déni des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, et considérant que tous les droits de l'homme et libertés fondamentales sont indivisibles et interdépendants et que, pour promouvoir le développement, il faudrait accorder une attention égale et s'intéresser d'urgence à la mise en œuvre, à la promotion et à la protection des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels et qu'en conséquence la promotion, le respect et la jouissance de certains droits de l'homme et libertés fondamentales ne sauraient justifier le déni d'autres droits de l'homme et libertés fondamentales,

Considérant que la paix et la sécurité internationales sont des éléments essentiels pour la réalisation du droit au développement,

Réaffirmant qu'il existe une relation étroite entre le désarmement et le développement, que des progrès dans le domaine du désarmement contribueraient dans une mesure considérable à des progrès dans le domaine du développement et que les ressources libérées grâce à des mesures de désarmement devraient être consacrées au développement économique et social et au bien-être de tous les peuples, en particulier ceux des pays en développement,

Considérant que l'être humain est le sujet central du processus de développement et qu'en conséquence il devrait être considéré comme le principal participant à ce processus et son principal bénéficiaire par toute politique de développement,

Considérant que c'est aux Etats qu'il incombe au premier chef de créer les conditions favorables au développement des peuples et des individus,

Consciente que les efforts déployés au niveau international pour promouvoir et protéger les droits de l'homme devraient s'accompagner d'efforts tendant à instaurer un nouvel ordre économique international,

Réaffirmant que le droit au développement est un droit inaliénable de l'homme et que l'égalité des chances en matière de développement est une prérogative aussi bien des nations que des individus qui les composent,

Proclame la Déclaration sur le droit au développement ci-après :

Article premier

1. Le droit au développement est un droit inaliénable de l'homme en vertu duquel toute personne humaine et tous les peuples ont le droit de participer et de contribuer à un développement économique, social, culturel et politique dans lequel tous les droits de l'homme et toutes les libertés

fondamentales puissent être pleinement réalisés, et de bénéficier de ce développement.

2. Le droit de l'homme au développement suppose aussi la pleine réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, qui comprend, sous réserve des dispositions pertinentes des deux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, l'exercice de leur droit inaliénable à la pleine souveraineté sur toutes leurs richesses et leurs ressources naturelles.

Article 2

1. L'être humain est le sujet central du développement et doit donc être le participant actif et le bénéficiaire du droit au développement.
2. Tous les êtres humains ont la responsabilité du développement individuellement et collectivement, compte tenu des exigences du plein respect de leurs droits de l'homme et de leurs libertés fondamentales et eu égard à leurs devoirs envers la communauté, qui seule peut assurer l'entier et libre épanouissement de l'être humain et qui doit donc promouvoir et protéger un ordre politique, social et économique propre à favoriser le développement.
3. Les Etats ont le droit et le devoir de formuler des politiques de développement national appropriées ayant pour but l'amélioration constante du bien-être de l'ensemble de la population et de tous les individus, fondée sur leur participation active, libre et utile au développement et à la répartition équitable des avantages qui en résultent.

Article 3

1. Les Etats ont la responsabilité première de la création des conditions nationales et internationales favorables à la réalisation du droit au développement.
2. La réalisation du droit au développement suppose le plein respect des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies.
3. Les Etats ont le devoir de coopérer les uns avec les autres pour assurer le développement et éliminer les obstacles au développement. Les Etats doivent exercer leurs droits et s'acquitter de leurs devoirs de façon à promouvoir un nouvel ordre économique international fondé sur l'égalité souveraine, l'interdépendance, l'intérêt commun et la coopération entre tous les Etats et à encourager le respect et la jouissance des droits de l'homme.

Article 4

1. Les Etats ont le devoir de prendre, séparément et conjointement, des mesures pour formuler des politiques internationales de développement en vue de faciliter la pleine réalisation du droit au développement.
2. Une action soutenue est indispensable pour assurer un développement plus rapide des pays en développement. En complément des efforts que les pays en développement accomplissent, une assistance internationale efficace est essentielle pour donner à ces pays les moyens de soutenir un développement global.

Article 5

Les Etats prennent des mesures décisives pour éliminer les violations massives et flagrantes des droits fondamentaux des peuples et des êtres humains qui se ressentent de situations telles que celles qui résultent de l'apartheid, de toutes les formes de racisme et de discrimination raciale, du colonialisme, de la domination et de l'occupation étrangères, de l'agression, de l'intervention étrangère et de menaces contre la souveraineté nationale, l'unité nationale et l'intégrité territoriale, de la menace de guerre ainsi que du refus de reconnaître le droit fondamental des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Article 6

1. Tous les Etats doivent coopérer afin de promouvoir, d'encourager et de renforcer le respect universel et effectif de tous les droits de l'homme et des libertés fondamentales au profit de tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion.
2. Tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales sont indivisibles et interdépendantes ; la réalisation, la promotion et la protection des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels doivent bénéficier d'une attention égale et être envisagées avec une égale urgence.
3. Les Etats doivent prendre des mesures pour éliminer les obstacles au développement résultant du non-respect des droits civils et politiques, ainsi que des droits économiques, sociaux et culturels.

Article 7

Tous les Etats doivent promouvoir l'instauration, le maintien et le renforcement de la paix et de la sécurité internationales et doivent, à cette fin, faire tout leur possible pour réaliser le désarmement général et complet sous un contrôle international effectif et pour assurer que les ressources libérées à la suite de mesures effectives de désarmement soient employées aux fins du développement global, en particulier celui des pays en développement.

Article 8

1. Les Etats doivent prendre, sur le plan national, tous les mesures nécessaires pour la réalisation du droit au développement ils assurent notamment l'égalité des chances de tous dans l'accès aux ressources de base, à l'éducation, aux services de santé, à l'alimentation, au logement, à l'emploi et à une répartition équitable du revenu. Des mesures efficaces doivent être prises pour assurer une participation active des femmes au processus de développement. Il faut procéder à des réformes économiques et sociales appropriées en vue d'éliminer toutes les injustices sociales.
2. Les Etats doivent encourager dans tous les domaines la participation populaire, qui est un facteur important du développement et de la pleine réalisation de tous les droits de l'homme.

Article 9

1. Tous les aspects du droit au développement énoncés dans la présente Déclaration sont indivisibles et interdépendants et chacun d'eux doit être considéré compte tenu de l'ensemble.

2. Aucune disposition de la présente Déclaration ne peut être interprétée d'une manière qui serait contraire aux buts et aux principes des Nations Unies ou qui impliquerait qu'un Etat, un groupement ou un individu a le droit de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte ayant pour but la violation des droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme.

Article 10

Des mesures doivent être prises pour assurer l'exercice intégral et un renforcement progressif du droit au développement, y compris la formulation, l'adoption et la mise en œuvre de mesures politiques, législatives et autres sur les plans national et international.

Source : Nations Unies

Annexe 3 : la loi du 11 mai 1998, entre assouplissement et recherche d'efficacité

La législation française en matière d'immigration ne cesse d'évoluer : vingt-cinq modifications depuis 1945. Depuis huit ans, ces changements ont été particulièrement nombreux : loi Joxe de 1989, loi Pasqua de 1993, loi Debré de 1997, loi Chevènement en 1998 [1].

- **Visas**

En ce domaine, la législation française a été jusqu'ici d'une grande continuité. L'accès au territoire national étant un droit régalien de l'Etat, les consulats refusaient les visas sans justification. Pour la première fois, la loi Chevènement impose la motivation des refus pour certaines catégories d'étrangers, notamment les conjoints, enfants et parents de Français, les « bénéficiaires du regroupement familial » et les « travailleurs autorisés » à exercer une activité en France. En matière de certificat d'hébergement – supplément nécessaire au visa pour toute visite familiale -, Charles Pasqua avait fait inscrire dans la loi une pratique déjà existante. La loi assouplit le dispositif, en supprimant le certificat d'hébergement. Il est remplacé par une simple « attestation d'accueil » excluant tout pouvoir d'appréciation du maire.

- **Titres de séjour**

La loi de 1993 avait réduit les catégories d'étrangers recevant « de plein droit » des papiers. En avaient été exclus tous ceux qui présentaient une « menace à l'ordre public ». Une entrée et un séjour réguliers étaient devenus indispensables pour l'obtention de la carte de résident de dix ans. Certaines catégories non expulsables (parents et conjoints de Français, jeunes entrés en France hors regroupement familial entre six et dix ans), se retrouvaient de fait irrégularisables. Des cas partiellement réglés par la loi Debré de 1997, qui leur avait donné une carte d'un an.
La loi Chevènement supprime la condition d'entrée régulière pour la carte de dix ans, mais maintient les réserves d'ordre public pour toute obtention de carte. Il ajoute quelques catégories de bénéficiaires de la carte temporaire, dont les « scientifiques », les « retraités » rentrés au pays et les nouveaux époux de Français (la loi Debré les laissait sans papiers pendant un an). Enfin, une carte est accordée à tout étranger disposant de solides « liens personnels et familiaux » avec la France.

- **Regroupement familial**

La loi Pasqua de 1993 avait interdit le regroupement partiel. Un demandeur devait donc faire venir en France l'ensemble de sa famille. De même, le regroupement polygamique avait été proscrit. Ces principes sont repris par la loi Chevènement. Le texte gouvernemental assouplit en revanche les conditions de ressource et de logement exigées du demandeur. Le projet rend surtout possible le regroupement d'un enfant né d'une précédente union à condition que le

[1] La loi ne s'applique ni aux Algériens, ni aux Tunisiens pour lesquels les conditions sont toujours régies par des accords bilatéraux spécifiques quoi qu'ils puissent demander à bénéficier de l'ordonnance de 1945.

demandeur se le soit vu confier par une décision de justice et que l'autre parent ait donné son accord.

- **Droit d'asile**

En introduisant des dispositions concernant l'asile dans le texte de l'ordonnance de 1945 sur l'immigration, la loi Pasqua avait amalgamé deux réalités bien distinctes. Le texte de 1993 tirait les conséquences des accords de Schengen et Dublin en permettant à l'administration de renvoyer un étranger, sans examiner sa demande d'asile, s'il avait transité par un pays signataire de ces traités européens. Le projet Chevènement ne modifie pas ce point mais redonne sa spécificité à l'asile en réintroduisant ces dispositions dans la loi de 1952 créant l'Ofpra, organisme chargé de statuer sur les demandes d'asile. Il officialise la procédure déjà existante « d'asile territorial », accordé par le ministère de l'intérieur à un étranger exposé dans son pays à des « traitements inhumains ou dégradants ou à des risques majeurs pour sa sûreté personnelle ». Il affirme enfin la compétence de l'Ofpra pour reconnaître la qualité de réfugié à toute personne « persécutée en raison de son action en faveur de la liberté », comme le prévoit le préambule de la Constitution de 1946.

- **Eloignement forcé**

La loi Pasqua avait élargi les possibilités de reconduite à la frontière et d'expulsion, limité les catégories d'étrangers protégées contre un éloignement forcé et affaibli les possibilités de recours. Elle avait systématisé le placement en rétention des étrangers en instance de reconduite, limité la marge d'appréciation des juges et fait passer de sept à dix jours la durée maximale de rétention. La loi Chevènement entérine ces durcissements et porte à douze jours la durée de rétention. En contrepartie, il allonge le délai ouvrant à l'étranger un recours et supprime les dispositions de la loi Debré qui donnaient aux parquets le pouvoir de s'opposer à une décision judiciaire de remise en liberté d'un étranger.

- **Interdiction du territoire**

La loi Chevènement supprime la possibilité donnée en 1993 aux préfets d'assortir un arrêté de reconduite à la frontière d'une interdiction du territoire. Mais cette mesure continue de pouvoir être prononcée par un tribunal, posant le problème de la « double peine » (condamnation pénale et expulsion). Le texte gouvernemental maintient la possibilité pour les juges, ouverte par Charles Pasqua, d'interdire du territoire certains étrangers protégés (père d'enfant français par exemple) « par une décision spécialement motivée au regard de la gravité de l'infraction ». Le projet demande seulement aux tribunaux de tenir également compte de « la situation personnelle et familiale » de l'étranger.

Sources : Le Monde 4 décembre 1997.

X. Thierry « Les entrées d'étrangers en France : évolutions statistiques et bilan de l'opération de régularisation exceptionnelle de 1997 ». Revue Population – mai – juin 2000.

Annexe 4 : Vingt-deux ans « d'aides au retour »

- **1977 : le « million de Stoléru »**

Le gouvernement de Raymond Barre et Lionel Stoléru, son secrétaire d'Etat chargé des travailleurs manuels et immigrés, attribue une prime de 10 000 F aux travailleurs étrangers en échange de leur départ définitif et de celui de leur famille. Le « million de Stoléru » aboutira au départ de 95 000 étrangers entre 1977 et 1981, dont certains reviendront immédiatement en France. Visant les Maghrébins, l'aide au retour sera principalement versée à des Espagnols et à des Portugais qui avaient, de toute façon, décidé de rentrer au pays.

- **1984 : « l'aide publique à la réinsertion »**

Supprimée par la gauche en 1981, l'aide Stoléru est rétablie trois ans plus tard sous une autre forme. Expérimentée pour accompagner les licenciements massifs dans l'automobile, la formule consiste en la signature de conventions entre les entreprises en restructuration et l'Office national d'immigration (ONI, devenu OMI). L'Etat verse une aide d'un montant moyen de 30 000 F complétée par une prime de l'entreprise. L'étranger perd le bénéfice de ses cotisations sociales. Un volet est consacré à l'aide à la réinsertion dans le pays d'origine mais la faiblesse de l'accompagnement des projets conduit généralement à l'échec. Entre 1984 et 1997, 73 401 personnes ont quitté la France.

- **1991 : la « réinsertion aidée »**

Conçue comme une alternative à la reconduite à la frontière des sans papiers, la mesure prévoit à l'origine le paiement du billet de retour et le versement d'une somme de 1 500 F portée à 4 500 en 1998. Surtout, elle confie à l'OMI la charge d'accompagner un projet de réinsertion sur place qui, dans certains pays d'Afrique, peut être subventionné. En sept ans, 8 203 personnes ont quitté la France par ce biais.

- **1995 : le « programme développement local - migrants »**

Destiné aux Maliens, Mauritaniens et Sénégalais rentrés volontairement après au moins deux ans de séjour en France, puis aux sans papiers, il vise à les aider à créer des micro-entreprises dans leur pays. Le programme fournit sur place un appui au montage du projet, une aide à son démarrage (jusqu'à 24 000 F) et un suivi de gestion pendant un an.

- **1998 : le Contrat de retour au pays d'origine (CRPO)**

Le gouvernement s'est doté de moyens institutionnels, avec la création en 1998 d'une Délégation interministérielle au co-développement. La politique qu'elle anime, est concentrée sur trois pays – Mali, Sénégal et Maroc- dont les ressortissants n'ont pas bénéficié de la régularisation de la circulaire Chevènement. Il repose sur les axes suivants :

- **Un premier axe d'action : développer les zones d'émigration**

Plusieurs programmes ont été initiés, comportant la réalisation d'infrastructures de désenclavement, l'aide à la création de petites entreprises, la

construction d'équipements sociaux… L'objectif est de permettre le développement d'activités pérennes qui offrent une alternative à l'émigration.

- ***Un deuxième axe : les aides au retour***

  Deux dispositifs ont été créés :

  - - Le programme de développement local migration permet depuis 1993 d'une part le financement de projets individuels et collectifs de migrants candidats au retour, d'autre part, d'initier des projets de développement économique dans les zones de forte émigration ;
  - - Les contrats de retour dans les pays d'origine (CRPO) institués en 1998 vont plus loin en prévoyant une véritable aide technique à la réinsertion.

Source : Le Monde – 16 juin 1999.

Annexe 5 : Education et culture : l'imagination au rendez-vous de la coopération

Formation et qualification : l'exemple des industries du luxe et des métiers de l'Art

Après observation par les ambassades de France de la croissance des demandes des pays émergents en matière de formation et la moins grande réactivité de l'offre française, en contrepartie, la France occupait le 3ème rang dans ce domaine et occupe, désormais le 4ème rang derrière les Etats-Unis (premier rang), la Grande-Bretagne (2ème rang) et l'Allemagne 3ème rang, il est apparu nécessaire de faire un certain nombre de propositions tant auprès du Ministère de l'Education nationale que de celui des Affaires étrangères.

Offrir des projets en matière de formation, de recherche ou, plus globalement, sur le plan culturel, paraît en effet contribuer de manière très efficace et à long terme à l'émergence et au développement de certains pays (Chine, Sud-Est asiatique, Inde, Amérique du Sud et Afrique…) en leur permettant, en une seule génération, de disposer, à la fois de responsables de haut niveau et de cadres opérationnels, dans différents secteurs d'activité.

Dans ce cadre, les ambassades de France ayant enregistré une forte demande, en Asie et en Inde, de formations concernant le luxe, la mode et le design, le Fondateur et Directeur du DESS « *Gestion des industries du luxe et des métiers de l'Art* » de l'Université de Marne la Vallée, vient de proposer un Mastère intitulé « *Management luxe et Art* », destiné aux pays émergents, qui fonctionnera de septembre à février en langue anglaise, puis de février à juillet en langue française. Il s'agit d'un diplôme de niveau Bac + 5, visant à favoriser des cadres de haut niveau, destinés aux métiers du luxe et aux métiers d'art, dont la France est leader mondial avec 47 % du marché.

Source : M. Bouis (UNAF).

Annexe 5 (suite)

Echange scolaire Guatemala/France

Le point de vue d'une ONG sur l'expérience du multipartenariat.

L'analyse conjointe faite sur une réalité du Sud à partir de points de vue de divers acteurs français impliqués dans le montage du projet d'échanges du lycée agricole d'Airion (Oise) avec les partenaires guatémaltèques (Institut Guillermo Woods et ONG PRODESSA) s'est rapidement concrétisée par un comité de suivi.

Cela constitue pour notre organisation, le CCFD, une expérience de coopération plutôt hors du commun mais qui va certainement être amenée à se développer, ne serait-ce que sous l'impulsion des gros bailleurs de fonds. L'exercice n'est pourtant pas a priori des plus aisés : les rythmes institutionnels et de chacun doivent être respectés, le temps de la connaissance et de la confiance mutuelle doit être accordé, les relations bénévoles-professionnels comme jeunes et adultes prises en considération, les objectifs et intérêts même s'ils sont en théorie au service d'un idéal commun peuvent parfois diverger, etc.

Mais quelle richesse si l'on arrive à détourner les pièges de la mauvaise communication !

D'abord par l'analyse conjointe faite sur une réalité du Sud à partir de points de vue et de compétences complémentaires qui ne peut que nourrir le travail d'une ONG généraliste.

Ensuite par l'apprentissage de relations partenariales au Nord - alors qu'on est sensé maîtriser la mise en place de celles au Sud -, le questionnement sur les pratiques de chacun et la confrontation des principes de départ (réciprocité, solidarité, transparence, participation…) avec ces pratiques, la recherche de nouvelles voies et constructions où les spécificités et stratégies de chaque partie sont valorisées. C'est aussi l'ouverture de notre organisation catholique et de ses bénévoles à d'autres acteurs tels que ceux qui vivent dans un lycée agricole public, qui travaillent dans une ONG spécialisée sur le développement rural comme CICDA, ou qui constituent un comité de solidarité en prise directe avec la réalité sociale et politique d'un pays complexe mais aussi de fil en aiguille, d'échange en échange à tout un tissu humain qui agit localement et trouve en cette expérience, un point de contact vivifiant.

Source : Extrait du bulletin de liaison Coopération Formation Réseaux Education au Développement.

Annexe 5 (suite)

Au Bénin, le sport entre à l'école avec l'USEP (Union Sportive de l'enseignement primaire)

Il y a huit ans, la F.O.L. de l'Oise entamait la construction de centres socio-éducatifs au Bénin. Aujourd'hui, des formations en EPS destinées aux instituteurs béninois et animées par l'USEP prolongent cette action. Avec pour objectif la construction de la citoyenneté.

Pour imaginer ce qu'est le sport scolaire au Bénin, il faut se représenter des gamins rangés les uns derrière les autres, marchant au pas cadencé et exécutant des mouvement rythmiques et gymniques stéréotypés. Comme autrefois chez nous… De quoi donner des boutons aux enseignants USEP, et l'envie de proposer des méthodes plus ludiques et plus pédagogiques ! C'est le but des stages annuels organisés depuis 1995 à Abomey, « *préfecture* » du département du Zou, à 120 kilomètres de Cotonou, la capitale économique, par des animateurs de l'Oise. Ces stages de formation d'une semaine, suivis par 35 instituteurs béninois (sur la base du volontariat mais avec une indemnité pour les participants), s'inscrivent dans le prolongement de l'action entamée il y a huit ans par la Fédération des œuvres laïques de l'Oise, et menée avec le Conseil des activités éducatives du Bénin (CAEB) : l'équivalent local de la ligue de l'enseignement. Des camps-chantiers ont permis de bâtir des centres socio-éducatifs dans cinq des six départements que compte le Bénin. Il s'agit de bâtiments d'un étage abritant des bureaux, une bibliothèque et des dortoirs, et entourés de terrains de sports.

Faire évoluer l'école par le sport

« *Les stages contribuent à l'animation de ces centres, aident au développement d'activités périscolaires et permettent de promouvoir la notion de mouvement complémentaire de l'école* », insiste Marc Ternisien, délégué départemental USEP de l'Oise et animateur de plusieurs de ces stages. Un instituteur du département, Laurent Viart, a même pris une année de congé sans solde, de septembre 1998 à mai 1999, pour aider à développer sur le terrain ces nouvelles pratiques. L'UFOLEP de l'Oise (à travers les projets départementaux de développement), le service vacances (qui a organisé sur place des séjours touristiques) et le milieu scolaire, intéressé à tous les projets, ont été associés. Mais l'USEP est le secteur de la ligue qui possède le lien le plus étroit avec le monde scolaire, et son savoir-faire a pu aider à mettre en place au Bénin des structures similaires aux nôtres. L'EPS permet également de faire évoluer les comportements vers une pratique plus participative sans déstabiliser l'ensemble des pratiques scolaires. « *Nous agissons également pour que la vie associative, celle des clubs sportifs notamment, soit l'exercice d'une citoyenneté vécue et concrète. Mais avant toute chose nous nous sommes demandé comment agir sans apporter des recettes occidentales toutes faites* », précise Marc Ternisien.

Des cours d'EPS de 30 minutes

Premier frein à l'adaptation des méthodes d'enseignement, le nombre d'élèves par classe : 60 à 80, et des séquences d'EPS de 30 minutes seulement… « *C'est pourquoi il est plus facile d'intervenir hors temps scolaire, avec des groupes de 25 à 30. Nous pouvons aussi faire appel à des personnes ressources : co-éducateurs, parents…* ». Mais en l'absence de routes les problèmes de déplacement sont parfois insolubles, et dans ce pays pauvre les enfants sont souvent accaparés par les tâches ménagères ou le travail des champs. A cela s'ajoute le manque de matériel. La FOL de l'Oise a apporté des ballons (de foot, de hand et de rugby) et du petit matériel (plots, etc.). Mais était-il pertinent de susciter de tels besoins ? « *Nous avons favorisé des moyens locaux pour acquérir ce matériel, comme des kermesses. Avec un souci permanent : l'autonomie de fonctionnement, sans notre intervention* », explique Marc Ternisien. Demeurent également les séquelles de la colonisation et de quinze années de régime autoritaire : l'absence d'autonomie des structures locales (y compris celles du CAEB), un pouvoir central omnipotent et la corruption, même si des structures de contrôle sont mises en place. Enfin, impossible de ne pas évoquer l'animisme et les superstitions… Mais le Bénin change. La démocratie est à l'ordre du jour, l'éducation nationale en plein bouleversement, et la demande très forte pour des projets de coopération. « *L'USEP est un maillon d'une vaste coordination initiée par Solidarité laïque et à laquelle participent la F.O.L. et le Groupement des retraités enseignants sans frontières (GREF). Ainsi, l'automne dernier, 3 m3 de livres collectés dans les écoles de l'Oise ont été expédiés à Abomey pour y remplir des rayonnages de bibliothèque* ».

Le dernier stage USEP aura lieu à Pâques. Cette fois, les instituteurs ayant suivi les précédentes cessions réaliseront eux-mêmes une brochure pédagogique : un support qui permettra de diffuser les savoirs acquis lors de ces stages sans frontières… Mais la coopération continuera, sous d'autres formes.

Emile, instituteur béninois : « dynamiser le sport à la base »

Emile Tokannou, instituteur engagé dans la réforme pédagogique au Bénin, directeur d'école à Abomey et membre du CAEB, nous explique pourquoi le sport est une terre en friche dans son pays. « *Le sport de haut niveau n'existe pas au Bénin. Le football est, de loin, le sport le plus populaire, mais il n'y a pas d'équipes compétitives, pas de structures. Notre équipe nationale ne dépasse jamais le premier tour des éliminatoires de la Coupe d'Afrique des nations. Le sport est encore malade de la « révolution » (1972-1990) durant laquelle l'Etat a pris tous les leviers. C'est pourquoi il faut re-dynamiser la pratique à la base. Et c'est là que se rejoignent le souhait de l'Etat béninois, qui vient de mettre en place de nouveaux textes officiels sur la place de l'éducation physique à l'école, et les stages « EPS et citoyenneté » mis en place grâce à l'USEP et à la FOL de l'Oise* ».

Source : Philippe Brenot.

Annexe 5 (suite)

L'investissement éducatif

Les pays du WEI (World education indicators) dépensent plus pour l'éducation que ceux de l'OCDE (extrait).

Un rapport du WEI (World education indicators), collaboration entre l'OCDE, l'UNESCO et la banque mondiale destinée à mesurer les performances en matière d'éducation dans 18 pays n'appartenant pas à l'OCDE, indique que la plupart de ces pays ont réussi à réaliser un enseignement primaire universel. Même si les pouvoirs publics de ces pays dépensent plus pour l'éducation que les pays de l'OCDE, ils doivent encore combler des lacunes, notamment en ce qui concerne les premières années de l'enseignement secondaire. Les Etats membres du WEI sont l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Chine, l'Egypte, l'Inde, l'Indonésie, la Jordanie, la Malaisie, le Maroc, le Paraguay, les Philippines, la Tunisie, l'Uruguay, la fédération de Russie, le Sri Lanka, la Thaïlande et le Zimbabwé.

Annexe 6 : L'aide liée

Evolution globale

L'aide est dite liée quand les **biens et services financés doivent être**[1] **d'origine du pays fournisseur de l'aide**.

Au cours des années 1990, principalement sous l'impulsion de pays ayant un niveau assez faible de contribution à l'APD (Royaume-Uni et Etats-Unis), des règles internationales ont été adoptées visant à réduire les aides liées ou à leur imposer davantage de contraintes. Les **critiques** contre l'aide liée sont avant tout **d'inspiration libérale** : l'aide liée serait considérée comme une **distorsion** au commerce international. Elle est aussi accusée de générer des surcoûts pour les projets, liés à une réduction de la concurrence, et d'être moins **efficace**, mais la pratique[2] ne confirme pas le bien-fondé de ces critiques.

Par ailleurs, certaines méthodes permettent de lier en pratique, au moins partiellement, l'aide théoriquement déliée : diffusion restreinte de dossiers d'appels d'offres ouverts, retards administratifs du traitement de contrats remportés par une société d'un pays tiers, liaison conservée pour l'ingénierie de projets, etc.

On estime souvent, en France mais aussi dans d'autres pays traditionnellement fortement contributeurs à l'APD (Japon par exemple) que :

- Le caractère lié d'une aide n'est pas antinomique avec sa qualité ;
- Il rend le niveau d'effort d'aide plus acceptable par l'opinion publique (« *tax-payers* ») ;
- L'aide liée est un vecteur plus sûr d'influence du pays donateur – via les services ou les acquisitions techniques financées.

A titre d'exemple, les Japonais du Japan Bank for Internationl Co-operation ont récemment relié, après un mouvement de déliaison – certes assez théorique- une partie de leurs financements.

Cadre réglementaire

Dans le cadre de l'Arrangement d'Helsinki, les pays membres de l'OCDE ont convenu de fixer les contraintes suivantes à l'aide liée :

- le financement sur aide liée de projets financièrement rentables est prohibé, car ils devraient en théorie trouver des financements non concessionnels[3] ; ne sont donc plus éligibles à l'aide liée - sauf exceptions - des projets dans les secteurs des télécommunications, de l'énergie (sauf renouvelable), ou de l'industrie. L'OCDE considère en outre que le projet financé doit être cohérent : un élément non rentable en soi ne peut être isolé d'un projet plus global, rentable, dont il serait logiquement partie intégrante ;
- les pays de la catégorie des PRITS ne sont pas éligibles à l'aide liée ;

---

[1] En totalité ou partiellement ; dans le second cas on parle d'aide partiellement liée.

[2] Notamment l'examen de rapports d'évaluation rétrospectives de projets financés sur protocoles ou par l'AFD.

[3] Dans la pratique, la rentabilité prévue d'un projet ne suffit pas à mobiliser les banques commerciales (risques, complexité des dossiers, difficulté de contacts etc.).

- le taux de concessionnalité de l'aide liée doit être au moins de 35 % dans les PRITI et de 50 % dans les PMA.

Classification des pays					Situation au regard de l'Arrangement
Revenu par hab.[4]	**PNUD**	**BIRD**	**Libellé**	**OCDE**	
Supérieur à 9 636 USD		PRE	Pays à Revenu Elevé	1	APD interdite
5 446 USD < < 9 635 USD		PRITS	Pays à Revenu Intermédiaire de la Tranche Supérieure	1	
3 126 USD < < 5 445 USD		PRITS	Pays à Revenu Intermédiaire de la Tranche Supérieure	2	APD obligatoirement déliée
786 USD < < 3 125 USD		PRITI	Pays à Revenu Intermédiaire de la Tranche Inférieure	2	APD liée si concessionnalité > 35 % et non viabilité commerciale
< 785 USD		PFR	Pays à Faible Revenue	2	
	PMA[5]		Pays les Moins Avancés	2	APD liée si concessionnalité > 50 %

[4] Juin 98 – juin 99

[5] La définition des PMA tient compte outre du niveau de revenu, de nombreux critères, notamment l'enclavement et l'insularité ; contrairement à ce qu'indique le tableau ci-dessus certains PRITI appartiennent en fait à cette catégorie PNUD.

On peut s'affranchir des règles qui précèdent en élevant le niveau de concessionnalité à plus de 80 %. Les crédits d'un montant inférieur à 2 M DTS ne font pas l'objet de notification préalable.

Beaucoup d'observateurs considèrent que l'interdiction de financer sur aide liée des projets financièrement rentables a, dans la pratique, empêché des réalisations qui auraient été très positives en terme de développement.

La tendance va au durcissement de ces règles, avec notamment le projet d'interdiction de l'aide liée dans les PMA. Par ailleurs, certains responsables de l'OCDE considèrent que l'aide déliée devrait faire l'objet d'une réglementation et d'une surveillance comparable à l'aide liée.

Le Royaume-Uni a pris récemment une initiative au sein de l'Union européenne tendant à assimiler les contrats financés sur aide liée à des marchés publics passés par l'Etat bailleur, excluant donc toute préférence nationale au sein de l'Union européenne ; c'est faire peu de cas du fait que le maître d'ouvrage est étranger, et que les marchés qu'il passe doivent avant tout respecter ses propres règles.

Aide liée française

a) AFD

Selon le niveau de richesse du pays, le type de projet et la nature de l'emprunteur (public ou privé, garantie ou non de l'Etat), l'Agence accorde des subventions, des prêts hautement concessionnels (élément dont de 50 % dans les PMA, 35 % dans les autres PFR et les PRITI), des prêts à conditions intermédiaires (élément dont de 25 % dans les PRITS), et des prêts à conditions proches du marché.

Sont assortis de la clause d'origine de l'AFD les subventions, et les prêts ayant un élément dont de 35 % et plus.

Cette clause prévoit que les biens et service financés sont d'origine française ou du pays bénéficiaire ; l'AFD finance ainsi largement les parts locales des projets quand elle considère que le pays concerné n'est pas capable de le faire lui-même.

Des dérogations peuvent être accordées s'il n'existe pas de biens et services produits en France susceptibles de permettre la réalisation du projet.

b) La DREE

b.1. Protocoles

Il s'agit d'un produit ancien, qui a représenté longtemps une part très importante de l'aide au développement française (plus de 10 milliards de francs français au début des années 90), et a permis à la France de **rendre lisible dans 79 pays l'importance de son engagement pour le développement**. Le volume des financements est maintenant bien moindre (1,7 milliards de francs français en rythme annuel) et concerne un nombre limité de pays (9 en 1999) et de projets (23 contre 460 en 1990).

Cette procédure a été critiquée pour l'effet d'abonnement qu'elle créait pour des pays bénéficiaires et pour l'insuffisante instruction de certains projets.

Ces critiques ont pu être illustrées par des cas spécifiques dans le passé. **L'amélioration progressive des pratiques**, l'instauration **d'évaluations a posteriori systématiques** des projets et surtout la **réforme des protocoles** intervenue en 1998 ont pallié ces lacunes.

Aux termes de cette dernière, la Réserve Pays émergents, nouvelle dénomination des crédits protocolaires, est utilisée pour financer des projets permettant l'acquisition pour une ou des entreprises françaises d'une **position commerciale stratégique porteuse de retombées commerciales** (pénétration d'un marché, références technologiques, futurs projets finançables sur d'autres crédits d'aide notamment multilatérale, matching) ; les **décisions sont prises projet par projet** (l'enveloppe-pays a été abandonnée) selon une procédure rigoureuse :

- **évaluation préalable** détaillée par un expert extérieur à la DREE ;
- présentation du projet à un Comité Interministériel présidé par la DREE.

Les effets développementaux ont un poids important dans les décisions, dans la mesure où l'utilité pour le pays bénéficiaire va souvent de pair avec des effets commerciaux positifs pour l'entreprise.

La multidisciplinarité du Comité Interministériel assure la prise en compte la plus large des différents aspects des projets ; les termes de référence des évaluations préalables ont ainsi été améliorés pour mieux mesurer les **effets environnementaux** des projets.

Les évaluations rétrospectives des projets financés sur protocoles confirment les **bonnes performances des projets en termes de développement**, ainsi que des **niveaux de coût des contrats acceptables** ; ces derniers résultent du reste, dans la très grande majorité des cas, de procédures d'appel d'offres publiques.

La Réserve Pays émergents ne peut, sauf très rare exception, financer les parts locales ou étrangères des projets qui excéderaient 10 % du coût de ces derniers.

On notera que cet outil de financement ne peut être utilisé que dans un nombre limité de pays. Ce resserrement géographique peut paraître opposé à la priorité donnée à la qualité intrinsèque des projets ; l'instabilité relative de la liste de pays revue annuellement est peu compatible avec la durée du processus d'instruction des projets, mais aussi avec l'utilité qu'il y a de pouvoir se positionner tôt sur le financement de projets, surtout dans le cadre de co-financements.

b.2. FASEP Etudes

Le **FASEP-Etudes** finance des prestations de services (études en amont de projets, prestations d'assistance technique, actions de coopération institutionnelle) destinées à des bénéficiaires étrangers et réalisées par des entreprises ou des consultants français.

Les principaux **critères** d'appréciation des opérations, en particulier pour les études de faisabilité, sont :

- les perspectives de réalisation des projets impliquant le savoir-faire et/ou la technologie française, ainsi que la possibilité de mobiliser des financements privés ou multilatéraux pour la réalisation de ces projets ;
- la demande des autorités locales et l'impact des opérations au regard du développement économique des pays bénéficiaires.

Tous les secteurs, sauf le militaire, sont éligibles ; les pays concernés sont les pays en transition (PECO et CEI) et les pays en développement, en particulier les pays émergents, à l'exception des pays de la Zone de Solidarité Prioritaire.

Les opérations sont examinées par un comité interministériel, qui se réunit tous les mois, sous la présidence de la DREE.

Depuis sa création en 1996, le FASEP Etudes a financé un total de 200 opérations, pour un total de 500 millions de francs. Une soixantaine de pays est concernée par cette procédure.

La DREE est le seul vecteur permettant de financer dans les pays hors ZSP des projets significatifs. Elle peut de plus le faire sans avoir au préalable à déployer un dispositif local, puisqu'elle s'appuie sur un réseau pérenne. Cette aptitude a été récemment illustrée par l'identification, l'instruction, et le financement en trois mois, fin 1999, de 11 petits projets d'urgence au Kosovo…

Source : Xavier Blanchard, « Quel devenir pour l'aide liée ? ».

Annexe 7 : Le système bancaire dans les pays en développement

I – DANS LA ZONE FRANC

A – UN NOUVEAU SYSTÈME BANCAIRE

Traditionnellement, le système bancaire africain, hérité de la période coloniale, comprenait trois strates distinctes :

- Au sommet du système, une banque centrale, qui siège dans l'une des capitales de chacune des sous-régions (Dakar et Yaoundé) ;
- Les banques nationales de développement, créées à l'initiative de l'Agence Française de Développement (AFD) qui bénéficiaient de lignes de crédits spécifiques pour financer la création et le développement d'entreprises généralement publiques ainsi que les infrastructures économiques et sociales. Il s'agissait souvent de structures financières étatiques ;
- Enfin, les banques commerciales, banques de dépôt à structure capitalistique, variables selon les pays. Dans la plupart des Etats, les banques françaises (BNP, Société Générale, BIAO, Paribas, Crédit Lyonnais) disposaient d'un quasi-monopole. En revanche, dans d'autres pays collectivistes, une Banque d'Etat faisait office de banque commerciale.

Cette structure a relativement bien fonctionné grâce à des finances publiques correctement alimentées par des recettes conséquentes et des entrées en devises importantes durant les années 1960/1980. Mais ce système financier artificiellement dopé par l'importance des finances publiques et la dépendance vis-à-vis des maisons mères (souvent françaises) est demeuré figé, peu entrepreneur et peu innovant. C'est la chute des cours des matières premières et donc la baisse des ressources en devises qui sonne le glas. Les ressources des Etats diminuent à tel point qu'ils ne peuvent plus payer leurs dettes vis-à-vis des entreprises qui, à leur tour, s'avèrent incapables d'honorer leurs engagements vis-à-vis des banques. On assiste donc à la faillite d'un système financier africain très précaire car peu réglementé.

Les premières banques à en payer le prix sont les banques de développement contrôlées par l'Etat qui accumulent des pertes considérables impossibles à résorber. De nombreuses banques de développement seront ainsi fermées et seules survivront la Banque de Développement Togolaise et celle du Gabon qui réorienteront une partie de leur activité vers le crédit à la consommation.

Les banques commerciales seront également fragilisées : certaines fermeront (First Investment Bank et International Bank of Africa au Cameroun, la BMGB au Gabon, la BNP quitte deux pays, le Crédit Lyonnais six) et d'autres seront restructurées (fusions, privatisations) afin de les consolider.

En définitive, le processus de restructuration aura pour effet de réduire d'un bon tiers le nombre de banques (7 banques sur 12 ont dû fermer au Sénégal, des faillites retentissantes ont eu lieu au Cameroun, notamment la BCCI et la banque Méridien BIAO et les systèmes de financement étatiques comme celui du Bénin

se sont effondrés) et s'accompagnera de plans de licenciements particulièrement impopulaires.

Les Banques Centrales encadrent désormais de manière plus ferme les activités bancaires et édictent un certain nombre de règles prudentielles dont la vocation est d'assurer une distribution plus cohérente des financements. Parallèlement ont émergé des commissions bancaires autonomes et compétentes, véritables autorités à pouvoir d'investigation disposant d'un arsenal de sanctions (comme par exemple la COBAC, Commission Bancaire de l'Afrique Centrale et la COBAO, son homologue ouest-africain).

L'ensemble de ces mesures a eu pour effet de redonner confiance à un système financier qui en avait bien besoin (la majorité des banques est redevenue saine et liquide voire surliquide). Ainsi, l'on peut honnêtement parier, pour les prochaines années, sur un assouplissement du carcan réglementaire. Ceci permettrait de libéraliser leur activité et de les responsabiliser dans un contexte macro-économique en plein assainissement.

En effet, actuellement, à quelques exceptions près, les banques commerciales sont redevenues saines. Elles sont généralement très liquides et très rentables. L'échec du collectivisme a généralisé le système de concurrence entre les banques qui sont pour la plupart en voie de privatisation totale (sauf au Mali, au Burkina et au Congo où le poids de l'Etat demeure très important).

Ainsi depuis le milieu de la décennie, l'Afrique voit émerger un nouveau secteur bancaire et même si la mutation est inachevée, nous pouvons affirmer à l'instar du professeur Christian de Boissieux que « *le plus dur a déjà été fait* ».

B – UNE PRÉSENCE FRANÇAISE IMPORTANTE

Le poids de la France reste fort (8 des 10 premières banques des pays de la zone franc sont à capitaux français si l'on tient compte du critère total de bilan) bien qu'il connaisse une érosion assez significative. La BNP est présente dans six pays d'Afrique Francophone sub-saharienne et trois de ses filiales figurent dans le « *top 10* ». Le Crédit Lyonnais, après un retrait massif dans les années 1980, oriente ses positions vers un métier de « *banque de gros* » et classe deux de ses filiales dans le *« top 10* ». La Société Générale (3 filiales parmi les dix premières) opère un redéploiement dans des activités variées (crédit bail et banque d'investissement, par exemple).

Les banques en Côte d'Ivoire occupent les premières places, reflétant le dynamisme économique du pays.

La première banque de la zone franc est la Société Générale de Banques en Côte d'Ivoire qui se classe en 37ème position dans le classement de Jeune Afrique Economie, publié en novembre 1998.

Cette banque, filiale de la Société Générale, présente un total de bilan et un niveau de fonds propres 34 fois inférieur à la première banque africaine, l'Amalgamated Banks of South Africa.

On en déduit aisément que les banques des PAZF souffrent encore d'une trop faible capitalisation. Mais la SGBCI est malgré tout une grande banque de réseau parmi les plus rentables (16ème rang) et les plus solvables du continent :

elle collecte 3,5 milliards de francs de dépôts, distribue autant de crédits, emploie plus de 1 000 salariés dans plus de 50 guichets.

La SGBCI est talonnée par deux filiales de la BNP : la Banque Internationale pour le Commerce et l'Industrie en Côte d'Ivoire (40ème place au classement général) et la Banque Internationale pour le Commerce et l'Industrie du Gabon (52ème place au classement général), deux autres grandes banques de réseau en Afrique francophone.

Les premières banques à capitaux exclusivement africains, la CBAO et la BIB, se situent respectivement à la 9ème et 10ème place en Afrique francophone et occupent le milieu du tableau dans le classement général des 150 banques africaines publié par JAE.

Enfin, si l'on a évoqué une disparité de taille inter-zone géographique (les banques Sud-africaines et Nord-africaines détiennent le haut du pavé), il existe aussi une disparité intra-zone. En effet, sur les 50 banques africaines francophones, seules 17 ont un total de bilan dépassant le milliard de francs et 12 ont des fonds propres supérieurs à 100 millions de francs (parmi lesquelles seulement 5 dépassent les 200 millions). Les banques de l'Afrique francophone souffrent d'une sous-capitalisation qui les entrave et les empêche d'envisager sereinement toute opération à moyen-long terme.

II – LES IMPLANTATIONS FRANÇAISES DANS LES AUTRES PAYS TIERS

La présence bancaire française, naguère importante en Afrique ainsi qu'au Proche et Moyen-Orient s'est davantage développée vers l'Asie et vers l'Europe, zone d'implantation privilégiée des établissements de crédit français.

Pays d'implantation des succursales et filiales d'établissements de crédit français hors de l'Espace économique européen au 31 décembre 1998

Pays d'implantation	Nombre de succursales	Nombre de filiales	Total des implantations	Pays d'implantation	Nombre de succursales	Nombre de filiales	Total des implantations
Afrique du Sud	2	2	4	Kenya	1	-	1
Antilles néerlandaises	-	2	2	Lettonie	1	-	1
Argentine	1	(3) 6	7	Liban	1	3	4
Australie	2	4	6	Macao	1	-	1
Bahamas	-	3	3	Madagascar	-	1	1
Bahrein	4	-	4	Malaisie	(3) 5	1	6
Bangladesh	2	-	2	Maroc	-	(1) 4	4
Bénin	(1) 0	-	0	Mexique	-	2	2
Brésil	-	(6) 7	7	Népal	-	1	1
Bulgarie	(0) 1	-	1	Nouvelle-Zélande	1	-	1
Caïman (îles)	1	1	2	Oman	1	-	1
Cambodge	1	-	1	Pakistan	2	-	2
Cameroun	-	1	1	Panama	(4) 3	2	5
Canada	-	4	4	Papouasie	-	-	-
Chili	1	-	1	Paraguay	-	1	1
Chine	5	-	5	Pérou	-	1	1
Chypre	2	1	3	Philippines	(3) 4	-	4
Colombie	-	1	1	Pologne	1	1	2
Comores (Les)	-	1	1	Qatar	1	-	1
Congo	1	-	1	République Tchèque	(0) 1	(2) 3	4
Corée du Sud	6	-	6	Roumanie	2	-	2
Côte d'Ivoire	-	2	2	Russie	-	3	3
Croatie	1	-	1	Sénégal	-	1	1
Djibouti	-	2	2	Seychelles et dépendances	1	-	1
Dominique	1	-	1	Singapour	9	(5) 6	15
Egypte	2	2	4	Slovaquie	-	1	1
Emirats Arabes Unis	4	-	4	Slovénie	-	1	1
Etats-Unis	10	(16) 15	25	Sri Lanka (ex Ceylan)	1	-	1
Gabon	1	1	2	Suisse	2	18	20
Guinée	-	1	1	Taïwan	6	-	6
Hong-Kong	8	(10) 11	19	Thaïlande	4	(0) 1	5
Iles Vierges Britaniques et Monserrat	-	1	1	Tunisie	1	1	2
Hongrie	-	(1) 3	3	Turquie	2	1	3
Ile Maurice	1	-	1	Ukraine	-	1	1
Inde	4	-	4	Uruguay	1	2	3
Indonésie	-	(4) 5	5	Vanuatu (Nouvelles Hébrides)	1	1	2
Japon	(8) 9	(3) 5	14	Vietnam	4	-	4
Jersey Guernesey	1	1	2	Yemen	1	-	1
				TOTAL	**129**	**139**	**268**

Source : enquête annuelle auprès des établissements sur les implantations bancaires à l'étranger.

Figure entre parenthèses le chiffre de l'année précédente lorsque celui-ci a changé

Depuis la fin des années 1980, les grandes banques françaises ont multiplié leurs implantations en Asie, zone économique en forte croissance qui leur procurait fréquemment dans une période récente 20 à 25 % du résultat de leurs activités internationales. Elles ont profité de l'ouverture de la Chine et plus récemment du Vietnam, considérés comme des marchés prometteurs, ainsi que d'une moindre avancée dans la région des établissements britanniques et japonais. En Chine, à partir de la réforme bancaire de 1986 qui a permis l'implantation de banques étrangères, les grandes banques françaises ont développé leur présence et installé des agences dans les principales villes du pays (Canton, Shanghaï, Shenzhen). En Corée du Sud, les banques françaises sont bien représentées depuis la fin des années 1970 et disposent de six succursales. Après la Chine et le Vietnam, les banques françaises se sont développées en Thaïlande et en Malaisie ; elles disposent respectivement de quatre et de cinq succursales dans chacun de ces pays.

Les centres bancaires extra-territoriaux (off shore), qui offrent un certain nombre d'avantages fiscaux, réglementaires, ou encore géographiques, continuent à attirer de nombreuses succursales d'établissements français. En effet, celles-ci sont implantées à Bahrein, à Chypre, dans les Emirats Arabes Unis, aux îles Caïman, à Jersey, à Panama, aux Philippines et aux Seychelles.

Source : Guide pratique du financement des PME en zone franc – Centre français du Commerce extérieur 1999 – Rapport annuel 1999 du Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement.

Annexe 8 : La répartition actuelle des droits de vote au sein du conseil d'administration du FMI (au 2 août 1999)

Administrateurs nommés

Administrateur suppléant	Votant pour	Nombre de voix par pays	Pourcentage du total des quotes-parts
Karin Lissakers *Barry S. Newman*	Etats-Unis	371 743	17,40
Yukio Yoshimura *Masahiko Takeda*	Japon	133 378	6,24
Bernd Esdar *Wolf-Dieter Donecker*	Allemagne	130 332	6,10
Jean-Claude Milleron *Gilles Bauche*	France	107 635	5,04
Stephen Pickford *Stephen Collins*	Royaume-Uni	107 635	5,04

Autres circonscriptions
(Administrateurs élus, sauf l'Arabie Saoudite, la Russie et la Chine qui ont leur propre siège)

Willy Kiekens (Belgique) *Johann Prader (Autriche)*			J. de Beaufort Wijnholds (Pays-Bas) Yuriy G. Yakusha (Ukraine)			Augustin Carstens (Mexique) Herman Oyarzabal (Venezuela)		
	Nbre	%		Nbre	%		Nbre	%
Autriche	18 973		Arménie	1 170		Costa Rica	1 891	
Biélorussie	4 114		Bosnie-Herzégo.	1 941		Salvador	1 963	
Belgique	46 302		Bulgarie	6 652		Guatemala	1 788	
Rép. Tchèque	8 443		Croatie	3 901		Honduras	1 545	
Hongrie	10 634		Chypre	1 646		Mexique	26 108	
Kazakhastan	3 907		Géorgie	1 753		Nicaragua	1 550	
Luxembourg	1 605		Israël	9 532		Espagne	30 739	
Rép. Slovaque	3 825		Macédoine	939		Venezuela	26 841	
Slovénie	2 567		Moldavie	1 482				
Tuquie	9 890		Pays-Bas	51 874				
			Roumanie	10 552				
			Ukraine	13 970				
Total circonscri.	**110 260**	**5,16**	**Total circonscri.**	**105 412**	**4,93**	**Total circonscri.**	**92 425**	**4,33**
Riccardo Faini (Italie) *John Spraos (Grèce)*			Thomas A. Bernes (Canada) Peter Charleton (Irlande)			Kai Aaen Hansen (Danemark) Olli-Pekka Lehmussaari (Finlande)		
	Nbre	%		Nbre	%		Nbre	%
Albanie	737		Antigua-et-Barbuda	385		Dnamark	16 678	
Grèce	8 480		Bahamas	1 199		Estonie	715	
Italie	70 805		Barbade	925		Finalande	12 888	
Malte	1 270		Belize	438		Islande	1 426	
Portugal	8 924		Canada	63 942		Lettonie	1 518	
Saint-Marin	350		Dominique	310		Lituanie	1 692	
			Grenade	335		Norvège	16 967	
			Irlande	8 634		Suède	24 205	
			Jamaïque	2 985				
			Saint-Kits-et-Nevis	339				
			Sainte Lucie	403				
			St. Vincent et Grena	310				
Total circonscri.	**90 566**	**4,24**	**Total circonscri.**	**80 205**	**3,75**	**Total circonscri.**	**76 089**	**3,56**

Source : M. Aglietta, Sandra Moatti, op.cité.

Annexe 9 : La Banque Mondiale et l'environnement

La Banque mondiale s'est, depuis de nombreuses années, investie dans le domaine de l'environnement et le portefeuille de ses activités n'a cessé de s'y accroître en même temps qu'il s'est de plus en plus intégré au sein des activités de développement de la Banque : les montants cumulés des encours de prêts pour des projets environnementaux ont atteint près de 15 milliards de dollars en 1999. La sélection des projets par la Banque obéit désormais à une classification rigoureuse en trois catégories selon leur impact sur le plan environnemental et sociétal et exige en conséquence des études d'impact indépendantes approfondies, en consultation avec la société civile.

En 1999, un réseau du développement socialement et environnementalement durable a été créé afin de faire le lien entre la réduction de la pauvreté et la viabilité environnementale et sociale. La crise économique récente a exacerbé les pressions sur l'environnement dans de nombreux pays, le moindre cas n'étant pas l'Indonésie. L'ampleur des dégâts occasionnés par le cyclone Mitch donne également à penser que la dégradation des ressources naturelles a contribué à aggraver la situation.

Sur le terrain, les actions de la Banque visent à renforcer les capacités locales des pays afin de les aider à intégrer des considérations environnementales dans leurs programmes. Ainsi, un nouveau guide de bonne pratique et politique pour prévenir et réduire la pollution a été adopté par la banque. L'assurance de qualité environnementale des projets financés a été renforcée alors que les programmes de formation à l'environnement ont été réorganisés avec l'utilisation des nouvelles technologies idéales pour les équipes sur le terrain. Dans le cadre de développement intégré (CDI), les stratégies d'assistance pays et environnement (CASE) ont été expérimentées, visant à développer et tester la prise en compte de questions d'environnement et de gestion des ressources naturelles dans les stratégies de développement. La Banque cherche aussi à promouvoir l'utilisation de ses normes opérationnelles par d'autres organisations, y compris le secteur privé. Ceci la conduit naturellement à envisager des mécanismes à la fois incitatifs pour les acteurs économiques, mais aussi performants en matière environnementale.

Le Fonds Prototype Carbone

La Banque Mondiale a lancé le fonds Carbone Prototype en janvier 2000, comme le premier mécanisme visant à répondre au changement climatique et promouvoir les transferts financiers et les transferts de technologies économes en émissions de gaz carbonique vers les pays en développement.

Etabli par la Banque Mondiale avec les contributions de gouvernements (pays du Nord, d'Europe, Japon, Canada) et de sociétés privées (montant total de 150 millions de dollars), le Fonds Prototype Carbone a été conçu comme un fonds d'investissement Il vise à la mise en place d'activités de réduction des émissions de carbone dans le cadre des deux mécanismes de flexibilité du protocole de Kyoto. La banque, en tant que gestionnaire du Fonds, signera des accords avec les pays hôtes – des pays en développement et en transition- pour chaque projet. En améliorant les projets, en utilisant des technologies plus propres, des moyens de vérification indépendants et de certification par des experts financés par le Fonds, des « crédits d'émission » seront créés et, une fois certifiés, seront distribués aux investisseurs, ou participants au fonds.

Les réductions d'émissions issues de projets du Fonds Carbone pourront, éventuellement, être utilisées en échange des engagements des pays industrialisés à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. L'enjeu prioritaire sera celui des énergies renouvelables comme l'énergie éolienne, les petites capacités hydroélectriques, et la bio-masse qui, sans le bénéfice de la vente des « crédits d'émission », ne seraient pas rentables.

Le grand chantier de la Banque mondiale reste cependant la mise en place de sa stratégie sur l'environnement, destinée à définir ses priorités et programmes pour aider les pays en développement à faire face à ces enjeux environnementaux à moyen et long terme. Les débats autour de cette stratégie devraient aboutir à la fin de l'année 2000. Un important travail d'analyse des évaluations des opérations déjà conduites par la Banque a déjà été effectué. Des études approfondies sur la pollution atmosphérique, le traitement des eaux usées, et leur impact sur les populations urbaines pauvres sont en cours, visant à mieux cibler les besoins en matière de renforcement des capacités de gestion environnementale des pays en développement, mais aussi des pays notamment en transition, absolument dépourvus sur ce plan. Le cadre de développement intégré, peut, avec certains pays pilotes être le lieu naturel où les questions de gestion environnementale s'intègrent dans une vision plus globale du développement.

Au niveau mondial, la Banque reste aussi au premier plan, par son rôle de gestionnaire du Fonds pour l'Environnement Mondial, créé en 1989 sur proposition franco-allemande. Ce fonds est le mécanisme financier reconnu par les Conventions de Rio relatives au climat et à la biodiversité. Il intervient dans trois domaines privilégiés : l'effet de serre et la couche d'ozone, la préservation de la biodiversité et les eaux internationales. La deuxième reconstitution des ressources du fonds a été approuvée en 1998, à hauteur de 2,75 milliards de dollars : la France y contribue pour un montant de 862 millions de francs.

La Banque participe aussi, en tant qu'agence d'exécution, au fonds multilatéral pour le Protocole de Montréal, visant à aider les pays en développement à abandonner l'utilisation de substances détruisant la couche d'ozone. La fermeture programmée de toutes les usines de productions de CFC en Chine est, à ce sujet, un succès pour la Banque, et une avancée historique pour le Fonds. La mise en place de partenariats est centrale, comme par exemple celui sur le secteur forestier, avec WWF (World Wide Fund for Nature), qui cherche à développer une meilleure gestion des ressources forestières en Afrique, Malaisie et dans le secteur privé. La déclaration de Yaoundé dont l'objectif est de créer un réseau d'espaces protégés pour promouvoir la préservation des espèces en Afrique, les actions sur le contrôle de la qualité de l'air dans les pays d'Europe centrale et Orientale montrent l'engagement de la Banque dans tous les secteurs environnementaux et dans toutes les régions du monde.

Source : Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie – Rapport au Parlement sur les activités du Fonds monétaire International et de la Banque Mondiale – Août 2000.

Annexe 10 : Facilités de crédit du FMI

Facilités à vocation générale							
Nom du programme	**Date de création**	**Principe**	**Éligibilité, conditionnalité**	**Échelonnement des tirages ; échéances des remboursements**	**Charges, commission**	**Montants limites autorisés en % de la quote-part (QP)**	**Achats au titre de l'exercice 1998-1999**
Tranche de réserve		Un pays dispose d'une tranche de réserve auprès du FMI dans la mesure où les avoirs du fonds dans sa monnaie sont inférieurs à sa quote-part. L'Etat qui effectue un achat dans la tranche de réserve utilise ses propres avoirs en compte au FMI et ne fait donc pas appel à un crédit.	Aucune. Les tirages doivent correspondre à un besoin de balance des paiements, mais le FMI ne peut s'y opposer.	Un pays peut retirer le montant intégral de sa tranche de réserve à n'importe quel moment. Ce retrait ne constitue pas un crédit et n'est donc soumis à aucune obligation de remboursement…	…ni à aucune charge.	Le montant de la position dans la tranche de réserve du pays.	2,7 milliards de DTS d'achats dans la tranche de réserve, par 3 pays membres en 98/99 (niveau exceptionnellement élevé, dû à l'utilisation du mécanisme d'emprunt de DTS pour le règlement de la onzième augmentation de quote-part. Pour rappel : 3 pays avaient fait des achats dans leur tranche de réserve en 97/98, pour un montant de 1 milliard).
Première tranche de crédit		Tranche de crédit inférieure à 25 % de la quote-part. L'Etat doit faire preuve d'un « effort raisonnable » pour surmonter ses difficultés de balance des paiements dans le cadre d'un programme (présenté dans sa lettre d'intention), mais il n'y a pas de critères de réalisation.		Pas d'échelonnement des achats, rachats dans un délai de 3 ans et un trimestre à 5 ans.	normal	25 % de la quote-part (QP)	(voir infra)
Tranches supérieures		Tranches de crédit supérieures à 25 %, en relation avec l'adoption d'un programme. Ces retraits sont normalement associés à des « accords de confirmation » ou « accords élargis ».		Un échelonnement des achats est prévu, lié au respect de « critères de performance » sanctionnant la poursuite du programme.	normal	(voir infra)	(voir infra)

Annexe 10 (suite)

Facilités à vocation générale (suite)							
Nom du programme	**Date de création**	**Principe**	**Éligibilité, conditionnalité**	**Échelonnement des tirages ; échéances des remboursements**	**Charges, commission**	**Montants limites autorisés en % de la quote-part (QP)**	**Achats au titre de l'exercice 1998-1999**
Accord de confirmation *Stand-by agreement* (SBA)	1952	Accord conclu entre le FMI et un pays membre qui donne à celui-ci le droit de retirer un montant donné pendant une certaine période moyennant le suivi d'une politique économique propre à résoudre ses problèmes temporaires de balance des paiements. Le FMI suit la mise en place de la politique décidée : son soutien financier s'accompagne d'un suivi périodique et est conditionné par le respect de critères de performance.	Mise en œuvre d'un programme d'ajustement sur une période comprise en 12 et 18 mois (prolongeable jusqu'à 3 ans), présentée dans la lettre d'intention et faisant l'objet d'une surveillance trimestrielle (critères de réalisation et revues semestrielles).	Les échelonnements ont normalement lieu sur une base trimestrielle et leur poursuite est conditionnelle au respect de critères de performance. Les rachats doivent être effectués 3 ¼ à 5 ans après chaque retrait.		Plafond annuel : 100 % Cumulé : 300 % (ces limites peuvent être dépassées dans des circonstances exceptionnelles)	Achats au titre des accords de confirmation et de la première tranche de crédit : 12,8 milliards de DTS (58 % du total des décaissements) 7 accords conclus au cours de l'exercice, 9 accords en vigueur en avril 99.
Accords élargis *Extended Fund Facility* (EFF)	1974	Accord encadrant un programme à moyen terme, en cas de déficiences structurelles de la balance des paiements qui requièrent une période d'ajustement plus longue.	Mise en œuvre d'un programme d'ajustement d'une durée comprise entre 3 et 4 ans. Le pays présente chaque année dans une lettre d'intention un programme annuel détaillé des mesures prévues.	Critères de réalisation et échelonnement des tirages trimestriel ou semestriel. Rachat dans un délai de 4 ½ à 10 ans.		Plafond annuel : 100 % Cumulé : 300 % (dépassement à titre exceptionnel)	Achats en 98/99 : 5,9 milliards (26,7 % du total des décaissements) 5 accords conclus au cours de l'exercice, 12 accords en vigueur en avril 99.

Annexe 10 (suite)

Facilités spéciales (hors facilités déplafonnées) (suite)							
Nom du programme	**Date de création**	**Principe**	**Éligibilité, conditionnalité**	**Échelonnement des tirages ; échéances des remboursements**	**Charges, commission**	**Montants limites autorisés**	**Achats au titre de l'exercice 1998-1999**
Facilité de financement compensatoire et de financement pour imprévus (FFCI) *Compensatory Financing Facility* (CCFF)	1963, revue depuis	Difficultés de balance des paiements liées à des aléas extérieurs. Le volet financement compensatoire fournit des ressources à un Etat membre qui enregistre une baisse temporaire de ses recettes d'exportation ou une hausse du coût de ses importations de céréales, dues à des facteurs hors de son contrôle. Ce volet a été essentiellement utilisé par les pays exportateurs de marchandises. Le volet financement pour imprévus aide les Etats membres appliquant un programme soutenu par le FMI à persévérer dans leur efforts d'ajustement en cas de perturbations extérieures inattendues très diverses.	.Souvent en complément d'un autre accord (accord de confirmation, élargi, FAS, FASR) Pas de lettre d'intention, mais rapport des services du FMI.	3 ½ à 5 ans	Normal	Chute des revenus d'exportation : 20 % Coûts des importations de céréales : 10 % Volet financement pour imprévu : 20 % Tranche facultative : 15 %	Achats au cours de l'exercice 98/99 : 2,6 milliards (11 % du total des décaissements) par 4 pays.
Mécanisme de financement de stocks régulateurs *Buffer Stock Financing Facility*	1969	Ressources destinées à financer les contributions des Etats membres à un système de stocks régulateurs internationaux de produits de base approuvé par le FMI.		Rachat dans un délai de 3 $^{1/4}$ à 5 ans.	Normal	25 %	(aucun tirage depuis 1984)

Annexe 10 (suite)

Facilités spéciales (hors facilités déplafonnées) (suite)							
Nom du programme	**Date de création**	**Principe**	**Éligibilité, conditionnalité**	**Échelonnement des tirages ; échéances des remboursements**	**Charges, commission**	**Montants limites autorisés**	**Achats au titre de l'exercice 1998-1999**
Soutien pour fonds de stabilisation monétaire Support for Currency Stabilization Fund	1995	Soutien des réserves de change d'un Etat membre, par l'établissement d'un fonds de stabilisation monétaire, à l'appui d'une stratégie de stabilisation du change visant à réduire l'inflation	Dans le cadre de la tranche de crédit supérieure d'un accord de confirmation ou d'un accord élargi. Politique de réduction drastique de l'inflation, fondée sur le taux de change (de préférence dans le cadre d'un régime de rattachement assorti d'une marge de fluctuation étroite ou de parités mobiles annoncées à l'avance).	.Achats en 4 tranches. Rachats entre 3 mois et un an après.	.Achats en 4 tranches. Rachats entre 3 mois et un an après.	100 % de la QP	Jamais utilisé
Aide d'urgence en cas de catastrophe naturelle ou d'après-conflit	Depuis 1982 étendue aux situations d'après conflit en 1995	Permet à des pays membres de surmonter des difficultés de balance des paiements imputables à des catastrophes naturelles, à un récent conflit, ou à d'autres circonstances.	Le pays est tenu d'indiquer les grandes lignes de politique économique qu'il propose de mettre en œuvre. Dans la plupart des cas cette aide est suivie par un accord standard (accord de confirmation, un accord élargi ou un accord FASR).	Les rachats sont effectués entre 3 ans et un trimestre et 5 ans après chaque tirage	Normal	En général limitée à 25 % de la QP, mais des concours plus importants peuvent être apportés dans des circonstances exceptionnelles.	0,2 milliard

Annexe 10 (suite)

Facilités concessionnelles							
Nom du programme	**Date de création**	**Principe de l'aide**	**Éligibilité, conditionnalité**	**Échelonnement des tirages ; échéances des remboursements**	**Charges, commission**	**Montants limites autorisés**	**Emprunts au titre de l'exercice 1998-1999**
Facilité pur la transformation systématique (FTS) Systemic Transformation Facility (STF)	Mécanisme transitoire (1993-1995)	Conçu pour aider les pays en transition et faire face à de graves perturbations dans la balance des paiements dues à la mise en place d'un système de commerce extérieur fondé sur le marché.	Suppose la conclusion d'un accord avec le FMI ou l'assurance d'une coopération prochaine.	Disponibles en deux tirages espacés de 6 mois (18 mois au maximum). Rachats entre 4 ans et demi et 10 après chaque tirage.	Normal	Limité à 50 % de la QP.	
Opérations de réduction de l'encours et du service de la dette	1989	Opérations visant à renforcer la stratégie de réduction de la dette et à permettre aux pays débiteurs de retrouver rapidement un accès normal aux marchés internationaux de capitaux.	Suppose la mise en œuvre d'un programme d'ajustement dans le cadre d'un accord conclu avec le FMI (accord de confirmation, élargi ou FASR). Approbation du plan de réduction de la dette par le Fonds.		Normal	Affectation d'un certain pourcentage (en général 25 % de la QP) des ressources mis à disposition du pays dans le cadre d'un accord, ou bien financement additionnel (limité à 30 % de la QP)	
Facilité d'ajustement structurel (FAS) Structural Adjustement Facility (SAF)	1986-1995	Voir FASR					

Annexe 10 (suite)

Facilités déplafonnées							
Nom du programme	**Date de création**	**Principe de l'aide**	**Éligibilité, conditionnalité**	**Échelonnement des tirages ; échéances des remboursements**	**Montants limites autorisés**	**Charges, commission**	**Emprunts au titre de l'exercice 1998-1999**
Facilité d'ajustement structurelle renforcée (FASR) Enhanced Structural Adjuntement Facility (ESAF) remplacée en 1999 par la Facilité pour la croissance et la réduction de la pauvreté (FCRP) Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF)	1987	Prêts concessionnels aux pays en développement à faible revenu confrontés à des problèmes persistants de balance des paiements ou à des problèmes d'endettement (Initiative en faveur des PPTE). Soutiennent des programmes d'ajustement macroéconomique et structurel à moyen terme visant à renforcer la balance des paiements et à encourager la croissance.	Pays éligibles auprès de l'AID (soit en 1996, un produit national brut inférieur à 925 dollars par tête). Avec le concours du FMI et de la Banque Mondiale, le pays prépare un document cadre de politique économique (DCPE) pour un programme d'ajustement de 3 ans (éventuellement 4) remis à jour annuellement. Il décrit les objectifs, les politiques macro-économiques et structurelles envisagées ainsi que les besoins et sources de financement externes.	Les montants prêtés sont échelonnés semestriellement. Remboursement en 10 versements semestriels égaux, de 5 ans et demi à dix ans après le premier tirage.	Taux d'intérêt préférentiel de 0,5 %	Régulière : 140 % pour trois ans Exceptionnelle : 185 % pour trois ans.	Montants prêtés au cours de l'exercice 98/99 : 0,826 milliard de DTS (3,7 % du total des déboursements) 10 accords conclu au cours de l'exercice, 35 accords en vigueur en avril 1999

Annexe 10 (suite)

Facilités déplafonnées							
Nom du programme	**Date de création**	**Principe de l'aide**	**Éligibilité, conditionnalité**	**Échelonnement des tirages ; échéances des remboursements**	**Montants limites autorisés**	**Charges, commission**	**Emprunts au titre de l'exercice 1998-1999**
Facilité de réserve supplémentaire (FRS) Supplemental Reserve Facility (SRF)	1997	Nouvelle fenêtre de crédit destinée aux pays confrontés à des pressions exceptionnelles sur leurs réserves de change et sur le compte de capital de leur balance des paiements résultant d'une soudaine perte de confiance du marché, et créant un risque de contagion.	Ressources supplémentaires accordées dans le cadre d'un accord élargi.	Crédit accordé pour une durée pouvant aller jusqu'à un an, disponible en deux retraits ou plus. Rachat 1 an à 1 an et demi après chaque tirage, ce délai étant prolongeable un an.	Pas de plafond.	Surcharge de 300 points de base par rapport aux taux de la commission habituelle du FMI durant la première année. Ce taux augmente ensuite de 50 points de base tous les 6 mois jusqu'à atteindre 500 points de base de surcharge.	10,1 milliards tirés en 98/99 au titre de la FRS (montants inclus dans les achats au titre des accords de confirmation et, dans une moindre mesure – 0,7 milliard – des accords élargis), par 3 pays.
Ligne de crédit contingente (LCC) Contingent Credit Lign (CCL)	1999	Ligne de crédit préventive destinée aux pays préoccupés par les risques de contagion d'une crise qui ne les touche pas au moment de la conclusion de l'accord avec le FMI mais qui les expose éventuellement à une perte soudaine et déstabilisatrice de la confiance des marchés.	Ensemble de conditions, dont une évaluation positive de la part du FMI lors de la dernière consultation au titre de l'article IV, des progrès dans l'adhésion aux standards internationaux (en particulier en matière de diffusion des données économiques), une gestion prudente de la dette extérieure et des réserves de change, etc.	Mêmes conditions que pour la FRS. Les tirages ne peuvent être effectués qu'une fois que le Conseil d'administration a constaté que le besoin de financement est bien dû à un phénomène de contagion, c'est-à-dire à des circonstances indépendantes de la volonté du pays membre en question.	Fourchette indicative de 300 à 500 % de la QP.	Mêmes conditions que pour la FRS.	Encore jamais utilisée

Annexe 11 : Quelques exemples de partenariat ONG-Entreprises

I - L'ADDUCTION EN EAU POTABLE DE COMMUNAUTÉS PAYSANNES EN ÉQUATEUR

Contexte :

Les infrastructures et services de base sont particulièrement déficients dans les zones rurales d'Equateur. Peu d'expériences de gestion communautaire des services et de développement local sont menées, alors que la demande en ce sens ne fait que croître, encouragée par une récente loi de décentralisation municipale.

A Urcuqui, la demande locale porte prioritairement sur l'eau potable et l'irrigation dont le niveau d'insuffisance tend à devenir critique. Cette demande s'inscrit dans un contexte exacerbé, où certains (grandes propriétés, entreprises, villages), par le jeu des pouvoirs locaux, sont en position d'abuser de leur accès à l'eau au détriment des communautés.

Le manque de ressources locales est un des obstacles majeurs à la réhabilitation des systèmes d'eau potable, en partie détériorés et largement inadéquats en quantité et en qualité. La municipalité d'Urcuqui s'est donc engagée dans une politique volontariste sur cet enjeu de l'eau, à travers l'adoption d'un plan de développement cantonal.

Objectifs du projet :

- Amélioration du réseau de captation, conduction, traitement et distribution de l'eau potable dans les communautés paysannes ;
- Renforcement des capacités organisationnelles des communautés pour la construction et la maintenance du système, et en conséquence pour la gestion des ressources locales ;
- Amélioration des indicateurs de santé et de sécurité alimentaire des familles paysannes.

Les partenaires impliqués :

Au Nord :

- l'association Cicda, Centre international de coopération pour le développement agricole ;
- la Sagep : Société anonyme de gestion des eaux de Paris ;
- l'AESN, Agence de l'eau Seine Normandie.
- Au Sud :
- municipalité d'Urcuqui, Province d'Imbalura, autorité légale compétente pour la gestion et l'administration de l'eau potable ;
- cinq communautés paysannes (San Juan, Iruguincho, Santa Cecilia, Pisangacho, El Tablon) représentés par leurs conseils communautaires).
- **Mise en œuvre :**
- Elaboration de la proposition technique de manière conjointe Cicda - Municipalité - Sagep ;
- Elaboration des plans techniques sur place par la Sagep ;

- Construction des infrastructures de captage, traitement et de distribution de l'eau ;
- Appui à la municipalité pour la gestion concertée des ouvrages et de la ressource : formation des acteurs locaux, avec l'appui de la Sagep, «élaboration d'accords entre les acteurs (maintenance, administration, etc.), constitution d'un Comité de gestion communautaire ;
- Intégration de l'ensemble du processus dans le travail plus large de Cicda sur le canton, autour de la gestion concertée des ressources naturelles.

Résultats de l'action :

Le démarrage du projet était prévu pour le début 2000 et les résultats attendus sont les suivants :

- Permettre la captation ou l'amélioration des débits nécessaires, optimiser la conduite et la distribution pour l'usage domestique de l'eau dans ces communautés qui regroupent 1 500 personnes ;
- Améliorer la qualité de l'eau dans les communautés ;
- Renforcer les capacités des communautés à travers la construction et l'administration et la maintenance du réseau d'eau potable, en coordination avec les services municipaux ;
- Systématiser et diffuser l'expérience.

Le partenariat en question. De la rencontre à l'action : éléments d'analyse

Répartition des rôles et fonctions au sein de l'action :

CICDA :

- Coordination des activités du projet avec la municipalité d'Urcuqui ;
- Contrôle du bon usage des fonds mis à disposition par l'Agence de l'eau Seine Normandie ;
- Appui au niveau organisationnel à la création et la légalisation du Comité de gestion et suivi de sa mise en place ;
- Gestion administrative et financière.

SAGEP :

- Appui à la conception technique ;
- Réalisation de deux missions d'appui sur le terrain : formation des techniciens de la Mairie et des membres du Comité de gestion ; évaluation du projet à la fin des travaux.

Municipalité d'Urcuqui :

- Coordination des travaux par son département des travaux publics, avec le Cicda ;
- Réalisation des travaux (directement ou par sous-traitance) ;
- Participation au Comité de gestion communautaire et formation des responsables du Comité.

Autour de quelles complémentarités et synergies :

Un projet d'adduction d'eau potable touche des domaines très pointus et techniques qui demandent des compétences professionnelles précises que Cicda ne possède pas.

C'est tout le rôle de la Sagep que d'effectuer un appui technique à la conception adaptée de l'ensemble du dispositif. Par la suite, dans le cadre de la mise en œuvre du projet et de missions d'appui et de formation, la Sagep apportera ses compétences aux acteurs locaux dans les domaines de la réalisation des plans techniques, la planification de nouvelles connections à domicile, la gestion du système, la protection de la ressource, les questions d'hygiène, etc.

Cicda, de son côté, apporte son expérience du montage de projet, de gestion administrative et financière des opérations de développement ainsi que de mise en œuvre (planification, suivi, évaluation).

Par son insertion locale, l'association permet également une démultiplication et une valorisation de l'action en l'intégrant à sa stratégie d'appui à la concertation autour de l'accès, l'utilisation et la gestion des ressources.

On peut espérer, et c'est, semble-t-il, le chemin que Cicda et la Sagep prennent, que cette opération n'est que la première et que d'autres suivront.

Les conditions du succès du partenariat :

- Cofinancement des actions par les bailleurs institutionnels ;
- Clarté des responsabilités de chacun et respect des engagements ;
- Reconnaissance des modes de fonctionnement et des contraintes de chacun des partenaires.

Les aspects innovants de l'action :

- Intégration de l'aspect Eau potable dans des processus de gestion concertée des ressources (eau d'irrgations, fertilité, forêts, pâturages) entre acteurs ;
- Processus de décentralisation par l'intégration des municipalités et prise en compte de leurs responsabilités particulières :
- Liens entre acteurs complémentaires : organisme professionnel/ONG/Collectivité territoriale ;
- Volonté de systématisation et d'extension d'une expérience innovante ;
- Pour Cicda, expérience « pilote » et nouvelle.

Valeurs ajoutées du partenariat pour l'entreprise :

- Valorisation en termes d'image, pour la Sagep comme pour son actionnaire principal, la ville de Paris ;
- Reconnaissance par les autorités locales du savoir-faire et du professionnalisme de la Sagep, pour sa contribution désintéressée aux populations dont l'eau est la survie ;

- Le partenariat avec une ONG implantée localement permet à la SAGEP d'avoir les informations nécessaires pour rendre efficace son action et répondre aux besoins réels des populations.

Valeurs ajoutées du partenariat pour l'ONG :

- Apport technique conséquent à un projet demandant des compétences très professionnelles à toutes les étapes de l'action (conception, appui et formation) ;
- Renforcement de la politique du Cicda de développement de partenariats professionnels durables.

II - APPROVISIONNEMENT VILLAGEOIS EN EAU PAR POMPAGE ÉOLIEN EN MAURITANIE : LE PARTENARIAT ENTRE L'ENTREPRISE PONCELET ET LE GRET

Contexte :

Situé en zone sahélienne, la Mauritanie souffre d'un manque cruel d'approvisionnement en eau. C'est pourquoi l'Etat s'est donné pour objectif d'équiper chaque localité de quelques centaines d'habitants d'un point d'eau aménagé capable de fournir 20 litres par jour (normes de l'OMS).

Dans la région de Trarza la sédentarisation des nomades autour des points d'eau, souvent médiocres (puits traditionnels fragiles et pollués), a accentué l'urgence de fournir une eau de meilleure qualité et en plus grande quantité.

Compte tenu de l'environnement rural et semi-désertique de cette région, de nouvelles solutions techniques doivent être mises en œuvre afin de répondre aux besoins des populations. Le Gret a donc proposé d'exploiter le vent, source d'énergie durable, pour la mise en place d'éoliennes de pompage.

Objectifs du projet :

Expérimenter, au niveau d'une région (Trarza), la mise en place d'éoliennes de pompage gérées à l'échelle villageoise, afin de répondre aux besoins des populations en eau potable à usage domestique (alimentation et hygiène).

Dans le contexte mauritanien, l'enjeu de l'eau est un élément majeur de la qualité de vie des populations, notamment en zone rurale. Les solutions à apporter sont donc d'ordre technique (nécessité d'innover en adaptant des solutions durables et fiables), mais aussi social et politique (formation, information, création de mécanismes financiers, etc.).

Le projet s'inscrit donc dans une logique de renforcement d'un service public viable, en développant les capacités locales privées de fabrication, montage et maintenance des installations éoliennes.

Parallèlement à l'installation des pompes éoliennes, les Communautés villageoises sont formées et des systèmes de gestion sociale de l'eau sont organisés.

Les partenaires impliqués :

Au Nord :

- L'association Gret (Groupe de recherche et d'échanges technologiques) ;

- L'entreprise Poncelet [1](PME spécialisée dans la fabrication d'éoliennes).
- Au Sud :
- La Direction de l'Hydraulique ;
- L'entreprise Deyloul ;
- Les populations bénéficiaires, par le biais de comités de points d'eau.

Ont contribué financièrement au projet la Commission européenne, la Coopération française, le Cfsi, ainsi que les villages.

Mise en œuvre :

Phase I de lancement (1990-92) : avec identification des sites et villages volontaires pour participer au projet ; adaptation du matériel et transfert technologique Nord-Sud d'entreprise à entreprise, installation des 18 premières éoliennes et organisation des Comités d'eau villageois. Une évaluation externe permet de valider la démarche.

Phase II de diffusion (1192-95) : 79 équipements de pompage et 4 aérogénérateurs sont mis en place ; tous les systèmes de gestion mis en route lors de la phase I sont consolidés. Une structure de type coopérative est mise en place, chargée de fédérer tous les villages équipés et de garantir la pérennité des points d'eau.

Résultats de l'action :

L'implantation de pompes éoliennes a continué de se développer après la fin du projet, grâce à la dynamique locale impulsée. La Mauritanie compte aujourd'hui 250 installations éoliennes qui desservent une population de 50 000 personnes.

Les techniques mises au point dans le cadre de ce projet ont été transférées par l'entreprise mauritanienne sur un projet similaire au Sénégal dans le cadre d'échanges Sud-Sud.

Le partenariat en question : De la rencontre à l'action : éléments d'analyse

Répartition des rôles et fonctions au sein de l'action :

- EDF a réalisé l'étude topographique et mobilisé ses services d'analyse financière.
- Le Gret a réalisé l'enquête socio-économique et technique sur le terrain, et assuré la relations avec les institutions mauritaniennes.
- Les institutions publiques mauritaniennes ont activement collaboré au cadrage de l'action au regard de leur politique nationale.
- Les villages se sont mobilisés pour apporter les données nécessaires à l'étude.

Autour de quelles complémentarités et synergies :

Pour EDF, cette action s'inscrit dans une stratégie de développement international de l'entreprise en termes d'électrification de zones rurales. EDF est

[1] L'entreprise a été vendue en 1996 et reprise par la Société Ecolah.

déjà engagée sur ce créneau dans d'autres régions du monde, animée par une logique d'investissement à moyen et long terme. Pour ce faire, l'un de ses enjeux consiste à favoriser l'émergence de Sociétés de Services décentralisées et multisectorielles (SSD) susceptibles de devenir des alliées. Bien que disposant d'une expertise forte et diversifiée, EDF manquait néanmoins d'ancrage sur le terrain ainsi que de savoir-faire en terme d'ingénierie sociale, particulièrement importants pour l'organisation des usagers.

Pour le Gret, ce type de partenariat permet d'exploiter une expertise technique et sociale acquise sur le terrain, et d'innover à une échelle « macro » en rapport avec les besoins identifiés.

Les conditions du succès du partenariat :

- Une vision commune partagée sur la finalité de l'action : celle d'un service public accessible au plus grand nombre sans déroger aux principes de viabilité financière.
- Une réelle capacité d'écoute et de négociation des partenaires sur les points de divergence, uniquement possible s'il y a reconnaissance mutuelle et réciproque.
- Une connaissance des partenaires avant engagement de l'action ; ce processus prend du temps et représente un réel investissement.

Les aspects innovants de l'action :

L'étude débouchera sur une action innovante en elle-même. La mise en place de systèmes d'électrification décentralisés implique l'expérimentation de solutions tant au plan technique qu'organisationnel et méthodologique. Il existe très peu d'acquis sur lesquels s'appuyer, c'est un nouveau champ d'expérience qui s'ouvre.

La question du partenariat est centrale dans la démarche adoptée : chacun des acteurs mobilisés, des institutions publiques mauritaniennes aux usagers, en passant par l'ONG et l'entreprise, occupe une place essentielle dans le processus. C'est cette pluralité d'acteurs qui permettra d'inscrire l'action, décentralisée au plus près des besoins des populations, dans un cadre global cohérent et efficace à l'échelle du pays.

Enfin, le partenariat entre une ONG et un grand groupe tel qu'EDF, de plus en plus développé au sein de ce groupe, est certainement atypique et innovant, il devrait permettre à l'action d'aller plus vite et plus loin.

Valeur ajoutée du partenariat pour l'entreprise :

- Connaissance de la réalité sociale et capacité d'organisation des usagers ;
- Ancrage sur le terrain et facilitation de la relation avec les institutions locales ;
- Mise à disposition des capacités opérationnelles de l'ONG sur le terrain (infrastructures, personnel, communication) ;
- Enrichissement en expertise, renforcement de son positionnement sur un secteur stratégique.

Valeur ajoutée du partenariat pour l'ONG :

- Elle réside tout d'abord dans la mise en place de l'action, à une échelle qui n'aurait pas été possible sans la participation de l'entreprise ;
- Enrichissement en termes d'expertise technique.

III - CRÉATION D'UN RÉSEAU MUTUALISTE D'ÉPARGNE - CRÉDIT AU MALI : LE PARTENARIAT ENTRE LA FONDATION DU CRÉDIT COOPÉRATIF ET DES ONG DE DÉVELOPPEMENT :

Contexte :

La région Mali Sud est la zone de production cotonnière contrôlée par l'Etat. Cette région regroupe 176 111 exploitations agricoles suivies et encadrées à plus de 80 % par la CMDT (Compagnie malienne de développement du textile). Depuis le milieu des années 70, les habitants se regroupent en associations villageoises, à la fois organisations économiques agricoles et organismes sociaux dont les actions sont financées par les revenus collectifs du coton. Avec une production de coton graine d'environ 300 000 tonnes lors de la campagne 1999, le Mali devient le deuxième producteur africain. Seule la BNDA (Banque nationale de développement agricole) assume une fonction bancaire pour le monde paysan et sa structuration, conçue sur le modèle occidental, ne lui permet pas de jouer le rôle de « *banque de brousse* ».

Objectifs du projet :

- Créer un réseau de caisses mutuelles d'épargne et de crédit en zone cotonnière Mali-Sud, géré par ses sociétaires selon les principes mutualistes.
- Satisfaire et sécuriser les besoins d'épargne et de crédit de la population, en visant l'autonomie complète du réseau : équilibre financier et reconnaissance formelle par les autorités monétaires.

Kafo Jiginew, Fédération des greniers en Bambara, est initialement constituée en 1988 sous forme d'association de droit malien.

Les partenaires impliqués :

Au Nord, un consortium européen composé de :

Deux institutions bancaires : la Fondation du Crédit Coopératif et le Centre international du Crédit Mutuel (depuis 96) ;

Quatre ONF : le Cfsi, Sos Faim (Belgique), Mani Tese (Italie), Deutsche Weil HungerHilfe (Allemagne).

Au Sud :

- Kafo Jiginew
- CMDT (Campagne malienne de développement du textile)
- Autorités de tutelle (Ministère des finances).

Mise en œuvre :

De 1985 à 1994 : le Consortium européen est opérateur ;

1985/1997 : étude et exploration ;

1987/1990 : mise en place du programme, de la structure et des premières caisses locales ;

1990/1994 : développement du réseau ;

1994/1995 : malienisation et institutionalisation.

Le Crédit Coopératif met à disposition un directeur expatrié, le financement d'un poste de volontaire, appuie la création des caisses locales et verse une subvention de fonctionnement à caractère dégressif. Un fonds de garantie est constitué, avec inspection bancaire du réseau et formation du personnel (cadres, gérants, etc.).

Fin 1994, la structure se malienise, le Consortium se retire provisoirement de toute implication dans la gestion courante. Suite à un audit et une mission d'évaluation début 1996, une nouvelle convention de collaboration est établie entre le Consortium européen et Kafo Jiginew.

A partir de 1996 : le Consortium européen intervient en appui institutionnel.

Accompagnement de l'entreprise Kafo Jiginew dans son développement :

- Cession du fonds de garantie à Kafo Jiginew ;
- Cofinancement du plan de formation, de la construction du siège social ;
- Informatisation complète de la comptabilité des caisses locales et des caisses urbaines ;
- Missions d'appui conseil et d'inspection bancaire.

Résultats de l'action :

En septembre 1999 :

- Le réseau compte 90 caisses locales pour 80 700 sociétaires ;
- Capital social : 424 millions de Fcta ;
- Encours de crédit : 4,2 milliards ;
- Dépôts : 3,8 milliards ;
- Taux de remboursement : 97 %
- Taux de pénétration : 84,92 %.

Au 31 décembre 1998, le réseau a dégagé un résultat bénéficiaire de 220 200 000 Fcta.

Le partenariat en question de la rencontre à l'action : éléments d'analyse :

Répartition des rôles et fonctions au sein de l'action :

Le consortium mis en place définit les grands principes qui régissent le partenariat :

- Chacun des partenaires impliqués doit contribuer financièrement à l'action ;
- Les décisions opérationnelles sont prises collectivement ;

- Le Cfsi est chef de file de Consortium devant les bailleurs de fonds.

Par ailleurs :

- La Fondation du Crédit Coopératif mobilise l'expertise technique nécessaire dans une fonction d'opérateur, puis d'appui conseil ;
- Le Centre international du Crédit Mutuel apporte son expertise pour l'informatisation de la comptabilité des caisses.

Autour de quelles complémentarités et synergies :

La Fondation du Crédit Coopératif a été à l'initiative du projet, dans une démarche d'ouverture géographique et sociale. Elle est animée par une volonté d'affichage de ses valeurs mutualistes ainsi que de ses compétences spécifiques. Son engagement sur le projet est donc cohérent avec ses valeurs identitaires qu'elle partage avec le Crédit Mutuel. Capables de mobiliser leurs compétences techniques sur le plan opérationnel, ces entreprises n'ont pour autant ni la connaissance du terrain ni les contacts clés avec les partenaires locaux au Mali.

Les ONG partagent cette volonté de transférer le concept et les méthodes coopératives dans le domaine bancaire, pour lesquelles elles ne disposent pas des compétences nécessaires. Elles complètent la démarche mutualiste par leur connaissance fine du terrain et des processus de développement qui doivent aboutir à l'appropriation du projet par les bénéficiaires locaux (autonomisation, viabilité économique).

Les conditions du succès du partenariat :

- Un engagement dans la durée, avec capacité à faire évoluer le partenariat en fonction du déroulement du projet.
- Un objectif commun partagé : la volonté de créer une entreprise bancaire dirigée par les paysans et au service de ces derniers.
- Des règles de fonctionnement contractuellement définies dans le cadre du Consortium (mandats et limites).
- Un engagement opérationnel conjoint : les missions de terrain se réalisent en principe en binôme ONG/entreprise, évitant ainsi toute personnalisation exclusive de la relation.

Les aspects innovants de l'action :

- L'autonomie du réseau bancaire Kafo Jiginew est atteinte depuis 1995, sa viabilité est aujourd'hui assurée et son extension à l'ensemble du territoire malien est en cours de discussion.
- Validation du concept ainsi que de la méthode développée, qui se caractérise par une exigence forte en termes de contrôle et de rentabilité. Dès le départ, la démarche a été de nature entrepreneuriale et sociale.
- L'implication de l'entreprise au sein d'un consortium a donné une dimension particulièrement aboutie au partenariat (partage de risques et de responsabilités, engagement contractuel vis-à-vis des bailleurs, etc.), qui va de pair avec la force de son engagement dans l'action menée.

Valeur ajoutée du partenariat pour l'entreprise :

- Connaissance et maîtrise du contexte socioculturel malien, contacts avec les partenaires locaux ;
- Enrichissement de la démarche par l'expertise sur le développement apportée par les ONG ;
- Mobilisation des financements institutionnels du développement ;
- Image valorisée, en interne comme en externe sur un champ de compétences spécifique.

Valeur ajoutée du partenariat pour l'ONG :

- Apport en technicité et savoir-faire ;
- Une approche entrepreneuriale souple mais exigeante, au service des processus de développement.

IV - APPROVISIONNEMENT EN EAU DES QUARTIERS À FAIBLES REVENUS DE BUENOS AIRES : LE PARTENARIAT ENTRE AGUAS ARGENTINAS - LYONNAISE DES EAUX ET DES ONG DE DÉVELOPPEMENT

Contexte :

En 1993, les services d'eau et d'assainissement de la ville de Buenos Aires sont concédés à l'opérateur privé Aguas Argentinas, groupement au sein duquel la Lyonnaise des Eaux est leader. Le contrat précise notamment les objectifs d'expansion (taux de desserte à atteindre : 100 % en ce qui concerne l'eau et 95 % pour la sanitarisation) ainsi que les charges d'infrastructures à facturer aux clients lors d'un raccordement à un service. Il s'avère que celles-ci sont hors de portée des 3 millions 800 milles habitants de la ville dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté (500$/mois/famille).

Des échanges d'expérience entre l'équipe « *quartiers défavorisés* » de Buenos Aires et celle du projet « Bornes fontaines » mené à Port-au-Prince (Haiti) par Gret/Hydroconseil/Camep ont inspiré la mise en place du projet argentin. Fondé sur une vision politique commune (nécessaire articulation des institutions publiques locales/opérateurs privés/populations bénéficiaires) cet échange s'est traduit par un transfert en ingénierie sociale. Au plan technique, les solutions mises en place à Port-au-Prince (bornes fontaines) n'étaient pas adaptées à la demande de Buenos Aires (raccordement à des maisons).

Objectifs du projet :

Trouver des solutions alternatives de financement et de mise en œuvre pour permettre aux populations à faibles revenus d'accéder aux services d'eau et de sanitarisation.

Les enjeux dépassant largement les capacités financières et opérationnelles des intervenants habituels, la réalisation du projet est donc d'emblée envisagée sous l'angle d'un partenariat multi-acteurs.

Les partenaires impliqués :

Au Sud :

- Aguas Argentinas

- Les institutions publiques argentines concernées (Ville, Ministères…)
- Les habitants des quartiers pauvres représentés par le tissu associatif local.

Au Nord :

- L'institut international pour l'environnement et le développement, ONG anglaise qui intervient par le biais de sa branche « Amérique Latine »
- La Lyonnaise des Eaux
- Hydroconseil, bureau d'étude spécialisé dans la desserte des populations à faibles revenus.

Sont aussi impliqués financièrement des organismes de la coopération allemande et suédoise ainsi que Misereor.

Mise en œuvre :

Un projet pilote de réalisation d'eau et d'assainissement d'un quartier de 2500 habitants est élaboré conjointement par l'HED-AL et Aguas Argentinas.

Celui-ci permet d'identifier des solutions techniques et institutionnelles adaptées à chaque quartier et s'appuie sur une collaboration tripartite entre le concessionnaire, les institutions publiques et les habitants, l'ONG HED-AL intervenant comme catalyseur de cette gestion participative.

Trois approches sont ainsi élaborées :

- Le *« service d'eau consensuel* » pour les petits quartiers : la main d'œuvre est fournie par les habitants et le raccordement au réseau est gratuit
- « *L'unité génératrice d'emploi* » : pour les quartiers de taille supérieure, les travaux sont réalisés par une entreprise de BTP, qui recrute la main-d'œuvre non qualifiée parmi les habitants. Ces derniers remboursent les coûts de main-d'œuvre, mais bénéficient d'emplois rémunérés.
- Enfin, dans certains cas, un « *accord de compensation fiscale* » est établi et le concessionnaire reçoit un crédit d'impôts municipaux en contrepartie des travaux réalisés.

Résultats de l'action :

Dix projets similaires seront réalisés en 96/97, ce qui représente 16 000 habitants desservis selon la formule du « *service d'eau consensuel* ».

Près de trente autres projets sont en cours pour desservir plus de 200000 habitants, dont près de 100 000 sur la base de « *l'unité génératrice d'emploi* » et 50 000 sur la base de « *l'accord de compensation fiscale* ».

Le partenariat en question : De la rencontre à l'action : éléments d'analyse

Répartition des rôles et fonctions au sein de l'action :

- HED-AL, avec l'appui de la Fondation Riachuello, analyse la demande, appuie l'organisation des habitants, gère l'interface entre l'ensemble des acteurs.
- Aguas Argentinas, avec la collaboration d'Hydroconseil, apporte les ressources matérielles et techniques, gère les services.
- Les institutions publiques argentines financent et cadrent le dispositif en lien avec la politique menée au plan national.
- Les habitants des quartiers fournissent la main-d'œuvre ou financent une partie des coûts de structure.

Autour de quelles complémentarités et synergie :

L'entreprise concessionnaire ne pouvait seule honorer son contrat en termes d'équipement structurel, par méconnaissance des quartiers les plus pauvres. Néanmoins, le grand nombre d'habitants concernés représentait un fort marché potentiel, sous réserve d'être organisé.

Les conditions du succès de ce partenariat :

- Maîtriser le cadre contractuel et juridique particulièrement complexe.
- Accepter le temps nécessaire pour créer une sensibilité au niveau opérationnel, développer les contacts, emporter l'adhésion des partenaires.
- Définir les responsabilités de chaque intervenant et les respecter.
- Pour pérenniser le projet, maintenir des contacts dans les quartiers.

Les aspects innovants de l'action :

- Cette expérience est particulièrement novatrice dans le cadre d'un contrat de concession où la desserte des populations pauvres constitue une forte obligation.
- Elle fait émerger de nouvelles formules de financement permettant aux plus démunis d'avoir accès à un service de base, dans une démarche à la fois participative et pragmatique.
- Les solutions techniques et sociales mises en œuvre, si elles s'inscrivent dans un schéma global à l'échelle de la Municipalité, sont extrêmement décentralisées. Elles tirent profit d'une approche « *micro* », avec un réel impact à l'échelle « *macro* ».
- Le transfert de compétences Nord-Sud est double : de la Lyonnaise des Eaux vers Aguas Argentinas, et de HED vers HED-AL.

Valeur ajoutée du partenariat pour l'Entreprise :

- En termes financiers, le marché en jeu est considérable (il s'agit de la plus grande concession négociée depuis 10 ans en termes de population et de chiffre d'affaires).

- La prise en compte de la dimension sociale de ces populations, via l'implication des ONG permet de mobiliser des fonds institutionnels auxquels l'entreprise n'aurait pas accès autrement.
- En termes d'image, l'entreprise peut afficher une réelle expertise transférable sur d'autres régions du monde (ouverture, stratégie de développement).
- En interne, ce type d'action génère l'adhésion du personnel ainsi qu'une plus forte cohérence.
- **Valeur ajoutée du partenariat pour l'ONG :**
- Apport en technicité et savoir-faire.
- Elargissement de ces capacités d'intervention et de l'impact des actions menées.

V - ELECTRIFICATION PÉRIURBAINE À KINSHASA, RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO : LE PARTENARIAT ENTRE EDF, SNEL ET L'ASSOCIATION CODEV

Contexte :

EDF est sollicitée par le Gouvernement de la République démocratique du Congo (RDC) pour s'engager dans un projet social et non seulement économique tel que celui de la réhabilitation du barrage d'Inga. A la demande de la Société Nationale d'Electricité de RDC (SNE), EDF identifie huit projets « *sociaux* » et propose à Codev de s'investir dans l'électrification de Camp Luka. Codev accepte, compte tenu des enjeux socio-économiques et institutionnels du projet. Camp Luka, quartier de plus de 100 000 personnes, situé au centre de Kinshasa, est un exemple particulier d'importation de la campagne à la ville. Ses habitants, originaires d'une même région rurale, sont arrivés massivement dans cette zone, déclarée habitable après le départ du colonisateur belge. Le réseau de distribution d'électricité n'a jamais suivi, alors qu'il dessert les quartiers résidentiels voisins. L'électrification de Camp Luka reste donc basée sur des raccordements frauduleux, mais tolérés, dans des conditions inacceptables d'insécurité (une électrocution mortelle par mois en moyenne). On constate par ailleurs que le niveau de dépenses énergétiques des habitants de Camp Luka est très élevé en raison des carences de la distribution électrique.

Objectifs du projet :

Trouver des solutions reproductibles de gestion technique et commerciale permettant aux populations à faibles revenus d'accéder à un service de distribution électrique de qualité, dans des conditions de rentabilité à court terme. L'action doit participer au développement institutionnel en RDC et permettre de démontrer la viabilité du marché sur le secteur de la basse tension en milieu périurbain à Kinshasa.

Les partenaires impliqués :

Au Sud :

- Société nationale d'Electricité.
- Les associations de Camp Luka.
- La représentation locale du Gret à Kinshasa.

- Le Gouvernorat de Kinshasa.

Au Nord :

- L'association Codev.
- EDF.

Sont aussi impliqués financièrement la Coopération française et le CFSI.

Mise en œuvre :

Un contrat est établi entre Codev et la SNEL, sous tutelle du ministère de l'Energie. L'objectif de rentabilité est établi à 8 % par la SNEL, afin de ne pas situer le projet dans une logique de court terme ponctuel. L'exploitation technique et commerciale est négociée progressivement avec la SNEL, Codev ne pouvant s'engager en tant qu'opérateur exploitant. Le montage recherché est inspiré de l'expérience menée en Afrique du Sud dans le Township de Khayelitsha par la société Phambili Nombane.

L'hypothèse de travail qui doit être proposée aux différents partenaires est la création d'une agence urbaine, prestataire de service de la SNEL : les clients de la SNEL sont alors gérés par cette société privée, dont la SNEL est co-actionnaire minoritaire. Des actionnaires tels que EDF et ESKOM pourraient entrer au capital de l'agence urbaine, au titre d'entreprises énergétiques internationales associées en RDC au sein d'un projet de grande ampleur. Les associations locales sont intéressées financièrement au recouvrement.

Les travaux d'investissement démarreront après signature d'un accord sur le mode de gestion avec la SNEL et l'Etat congolais.

Résultats de l'action :

Résultats attendus :

- 100 000 personnes convenablement desservies en électricité à Kinshasa.
- Accompagnement de la modernisation de la SNEL (notamment sur le plan tarifaire).
- Engagement de l'électrification des sept autres « *poches noires* » de Kinshasa.

Le partenariat en question : De la rencontre à l'action : éléments d'analyse

Répartition des rôles et fonctions au sein de l'action :

- Codev : conception et études avec la SNEL. Maîtrise d'ouvrage de la construction du réseau. Prépare le démarrage de la phase d'exploitation du réseau, appuie l'organisation sociale locale (avec le Gret-Kinshasa).
- SNEL : participe à la conception (études techniques et commerciales) et au montage du projet dans tous ses aspects (notamment tarifaires). Apporte un appui logistique à Codev et fait l'interface avec les institutions publiques. Elle sera propriétaire du réseau à terme.
- EDF : appui financièrement et complète l'expertise de Codev.

- Les habitants de Camp Luka : cotisent pour réhabiliter les accès préalablement nécessaires au lancement de travaux d'électrification (financement CFSI).

Autour de quelles complémentarités et synergies :

EDF souhaite répondre positivement à la demande du Gouvernement de RDC. De plus, les enjeux de la basse tension conditionnent à long terme le développement de nouveaux marchés en haute tension, individuellement plus rentables. Cependant, il n'est pas possible, dans le cadre d'un projet pilote, de dégager une marge positive sans apport de fonds publics. L'importance de la composante sociale incite à plus de prudence et nécessite une approche plus adaptée et progressive de type ONG.

L'association Codev, par sa nature (compétence d'électricien) et par ses objectifs propres situés hors du champ purement commercial aide au développement économique, social et institutionnel, a vocation à proposer aux bailleurs publics internationaux un projet servant d'abord l'intérêt des populations locales et du pays. Son rapport contractuel et social avec EDF garantit simultanément une complémentarité entre logique du court/moyen terme (entreprise) et logique du long terme (ONG).

Les conditions du succès de ce partenariat :

- S'inscrivant dans la durée, au Nord comme au Sud, par la création d'un poste de représentation de Codev à Kinshasa.
- Faire accepter localement une approche progressive et conditionnée par ses résultats intermédiaires.
- Etablir un accord avec la SNEL et son ministère de tutelle sur le mode d'exploitation du nouveau réseau (conditions de pérennité, etc.).

Les aspects innovants de l'action :

- Reconnaissance des institutions existantes (SNEL) et travail direct avec elles, dans un contexte de disparition latente de l'Etat.
- Transfert des approches d'électrification rurale décentralisée en milieu urbain (mise en place de forfaits avec limiteurs de puissance) avec mise en évidence explicite des conséquences économiques et sociales de tout scénario tarifaire proposé après étude locale.
- Montage d'un projet où l'ONG prévoit d'emblée son retrait de l'action, ainsi que la création d'une entreprise de service.
- Transposition d'une expérience réussie d'électrification en Afrique du Sud, mais toujours non répliquée à ce jour.

Valeur ajoutée du partenariat pour l'entreprise :

Pour EDF :

- Prospective stratégique concernant le marché potentiel de la basse tension dans les PVD.
- Expérimentation des nouvelles approches d'ERD en milieu de type périurbain.

- Bonne image de l'entreprise à travers les liens établis entre agents EDF et membres de Codev et agents SNEL et, indirectement, à travers l'impact socio-politique du projet.

Pour SNEL :

- Amélioration de la gestion technique et commerciale de la SNEL (accompagnement de sa décentralisation commerciale).
- Amélioration des conditions d'électrification à Camp Luka et dans les quartiers résidentiels voisins.
- Participation au rétablissement de l'image de la SNEL à Kinshasa.

Valeur ajoutée du partenariat pour l'ONG :

- Apport en technicité et savoir-faire.
- Apport financier et matériel.
- Elargissement des perspectives du projet à plus grande échelle.

Source : Comité français pour la solidarité internationale

Annexe 12 : Le rôle des femmes dans le développement

1. De la croissance économique au développement humain

Le produit intérieur brut (PIB) contribue au développement humain, principalement par l'intermédiaire du gouvernement et des ménages : la société civile, grâce notamment aux organisations communautaires et autres organisations non gouvernementales (ONG), joue également un rôle. Le même niveau de PIB peut ainsi entraîner des résultats radicalement différents sur le développement humain, selon la répartition du PIB entre ces institutions et les variations dans leur comportement.

La propension des ménages à dépenser leurs revenus après impôts dans les produits qui favorisent directement le développement humain dans les pays pauvres, comme par exemple la nourriture, l'eau potable, l'éducation et la santé, varie non seulement en fonction de facteurs tels que le niveau et la répartition des revenus entre les ménages, mais également selon la personne qui contrôle la répartition des dépenses au sein des ménages. Les ménages pauvres dépensent généralement une plus grande part de leurs revenus dans des produits favorisant le développement humain que ceux dotés de revenus plus élevés. Des résultats similaires découlent d'un contrôle féminin plus important sur les revenus des ménages.

Le rôle des femmes

Lorsque les niveaux de pauvreté d'un pays sont élevés, en raison d'un revenu par habitant faible ou mal réparti, les dépenses des ménages en développement humain sont souvent faibles. Même si, d'une manière générale, la pauvreté diminue avec la croissance économique, l'ampleur de cette réduction varie énormément selon la répartition des revenus et son évolution dans le temps. La manière dont la croissance se traduit dans la répartition des revenus et la réduction de la pauvreté dépend de la nature même du processus de croissance (en particulier jusqu'à quel point elle est basée sur la création d'emploi et l'accroissement des revenus ruraux ; par exemple, si la combinaison des facteurs fait appel à une main-d'œuvre abondante et si les revenus ruraux augmentent rapidement, il est plus probable que la répartition des revenus s'améliore et que la pauvreté ne diminue que si la croissance est en partie urbaine et capitalistique).

Les dépenses en produits de développement humain dépendent fortement du taux de la réduction de la pauvreté. Comme on pouvait s'y attendre, si les ménages défavorisés perçoivent des revenus supplémentaires, ils augmentent de manière importante leurs dépenses alimentaires et leur consommation en calories. L'expérience dans des pays comme la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Côte d'Ivoire, le Ghana, l'Inde, l'Indonésie, le Pakistan, les Philippines, la Malaisie, le Nicaragua ou le Pérou a démontré qu'un changement dans les revenus des ménages pouvait avoir des effets positifs sur la scolarisation des enfants. Une étude menée dans différents pays sur les déterminants de l'enseignement secondaire a, par exemple, révélé que des pays plus égalitaristes présentaient des taux d'inscription dans le secondaire plus élevés. Selon une estimation, si la répartition des revenus au Brésil était égale à celle de la

Malaisie, le nombre d'enfants défavorisés scolarisés en établissement secondaire serait de 40 % plus élevé. Bien que les preuves du lien entre revenus et santé soient moins nombreuses, des études menées au Brésil, au Chili, en Côte d'Ivoire et au Nicaragua ont démontré que le revenu des ménages avait également un effet significatif sur les demandes de santé, en particulier pour les ménages à faible revenu.

Lorsque les femmes contrôlent les revenus des ménages, il apparaît que les habitudes de dépenses sont orientées vers des produits favorisant le développement humain, tels que la nourriture et l'éducation. Parmi les ménages gambiens, par exemple, plus la part de nourriture sous contrôle des femmes est importante, plus la consommation calorique du ménage est élevée. De même aux Philippines, il a été démontré que la consommation en calories et protéines augmente avec la part de revenus incombant directement aux femmes. En Côte d'Ivoire, l'accroissement de la part de revenus des femmes correspondait à une hausse importante des dépenses en nourriture et à une baisse des dépenses en alcool et cigarettes.

Source : Word development - Londres

Annexe 13 : Rapports et études du Conseil économique et social ayant trait à la coopération internationale

- « La coopération française en direction de l'Afrique, ses différentes formes, recherche de complémentarité », JO n°4 du 08-03-1991 ;
- « La coopération entre les Etats ACP et les territoires et départements d'outre mer dans la zone Caraïbe », JO n°16 du 09-07-1991 ;
- « Les relations extérieures des régions et des collectivités locales en vue d'une amélioration des échanges économiques », JO n°6 du 29-05-1992 ;
- « Les relations culturelles entre la France et l'Europe Centrale et Orientale », JO n°19 du 16-01-1993 ;
- « Les relations extérieures de la France avec le Vietnam, le Cambodge, le Laos, la Thaïlande et la Birmanie », JO n°4 du 12-03-1994 ;
- « Les relations économiques entre la France et l'Europe Centrale et Orientale », JO n°06-06-1994 ;
- « Les relations entre la France et les pays du Cône Sud de l'Amérique Latine », JO n°15 du 20-06-1994 ;
- « Les relations entre la France et la République d'Afrique du Sud », JO n°5 du 03-10-1995 ;
- « Les relations franco-chinoises », JO n°7 du 17-11-1995 ;
- « Les droits de l'homme au travail dans une économie mondialisée », JO n°9 du 18-03-1996 ;
- « L'organisation mondiale du commerce », JO n°10 du 26-03-1996 ;
- « L'élargissement de l'Union européenne et ses conséquences pour l'économie française », Jo n°6 du 05-04-1997 ;
- « La contribution du Conseil économique et social aux travaux des sommets économiques et sociaux euroméditerranéens » ;
- « Les relations entre l'Union européenne et les pays tiers méditerranéens : quel rôle pour la France ? », Jo n°7 du 22-04-1998 ;
- « Les nouvelles économies émergentes d'Asie : un rôle pour la France », JO n°18 du 04-11-1998 ;
- « L'expatriation : les Français établis hors de France, acteurs du rayonnement international de notre pays », JO n°7 du 05-05-1999 ;
- « Prospectives pour un développement durable : quelle politique de coopération avec les pays de l'UEMOA ? », JO n°10 du 16-06-1999 ;
- « Quelles relations avec les pays du Détroit de Bab-el-Mandeb ? », JO n°15 du 28-07-1999 ;
- « Les enjeux des négociations commerciales multilatérales du Millénaire », JO n°19 du 29-11-1999 ;
- « L'élargissement de l'Union européenne : conditions et conséquences », JO n°7 du 03-07-2000 ;
- « Les relations entre l'Union européenne et les Pays Tiers Méditerranéens : bilan et perspectives du processus de Barcelone », JO n°13 du 04-11-2000.

TABLE DES SIGLES

ADEA	:	Association pour le développement de l'éducation en Afrique
ADFE	:	Association Démocratique des Français de l'étranger
AFCOPA	:	Association française de Formation, Coopération, Promotion et Animation d'entreprises
AFD	:	Agence Française de Développement
AFDI	:	Agriculteurs Français et Développement International
AFRISTAT	:	Institut des statistiques régionales africaines
AID	:	Association Internationale de Développement
AIRE	:	Agence pour l'investissement dans la recherche à l'étranger
ALENA	:	Accord de libre-échange nord-américain
ANDA	:	Association Nationale pour le Développement Agricole
APCM	:	Assemblée permanente des Chambres de Métiers
APER	:	Accords de partenariat économique régionaux
ASI	:	Associations de Solidarité Internationale
BCAH	:	Bureau du Coordinateur de l'assistance humanitaire
BCEAO	:	Banque Centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest
BEAC	:	Banque Centrale des Etats d'Afrique Centrale
CASI	:	Coordination des associations de solidarité internationale de Bretagne
CEDEAO	:	Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest
CESCR	:	Commission des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels
CICID	:	Conseil Interministériel pour la Coopération internationale et le développement
CICM	:	Crédit International du Crédit Mutuel
CIEDEL	:	Centre international d'études pour le développement local
CINWET	:	Centre Mauritanien pour le développement économique et technique
CIPRES	:	Conférence interafricaine de la prévoyance sociale
CIRDI	:	Centre international de règlement des différends relatifs aux investissements
CISL	:	Confédération Internationale des Syndicats Libres
CITE	:	Centre d'information technique et économique
CLONG	:	Comité de Liaison des ONG de développement auprès de l'Union européenne
CMFI	:	Comité monétaire et financier international
CNCD	:	Commission Nationale de la Coopération décentralisée
CNVA	:	Conseil National de la Vie Associative
COOPEC	:	Coopérative d'épargne et de crédit
CRID	:	Centre de recherche et d'information pour le développement
CSPL	:	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
DGCID	:	Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement
DNUOI	:	Direction des Nations unies et des Organisations

		internationales
EAM	:	Etats africains et malgaches
ECHO	:	Office Humanitaire des Communautés européennes
FAC	:	Fonds d'aide et de coopération
FAIMP	:	Festival audiovisuel international Musées et Patrimoine
FAS	:	Facilité d'ajustement structurel
FASR	:	Facilité d'ajustement structurel renforcée
FCRP	:	Facilité pour la croissance et la réduction de la pauvreté
FEM	:	Fonds pour l'environnement mondial
FERT	:	Formation pour l'épanouissement et le renouveau de la terre
FESPACO	:	Festival Panafricain du Cinéma et de la télévision de Ouagadougou
FFEM	:	Fonds français pour l'environnement mondial
FIDEF	:	Fédération des Experts-comptables Francophones
FNDA	:	Fonds National pour le Développement Agricole
FRPC	:	Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance
FSP	:	Fonds de solidarité prioritaire
GADEF	:	Groupement des Associations dentaires francophones
HCCI	:	Haut Conseil de Coopération Internationale
IDH	:	Indice de développement humain
IFI	:	Institution financière internationale
IPH	:	Indicateur de pauvreté humaine
IRD	:	Institut français de recherche pour le développement
MCNG	:	Mission de coopération non gouvernementale
OFPA	:	Observatoire des Fonctions Publiques africaines
OHADA	:	Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires
OIC	:	Organisation internationale du Commerce
OIT	:	Organisation internationale du Travail
ONG	:	Organisations non gouvernementales
OUA	:	Organisation de l'Unité Africaine
PMA	:	Pays les moins avancés
PNUD	:	Programme des Nations Unies pour le développement
PPTE	:	Pays pauvres très endettés
RADSI	:	Réseau Aquitain pour le développement et la solidarité internationale
RECAMP	:	Renforcement des Capacités Africaines de Maintien et de Paix
RONGEAD	:	Réseau des ONG européennes agroalimentaires et de développement
SECIPI	:	Secrétariat d'Etat à la Coopération Internationale et à l'Amérique Latine
SFI	:	Société Financière Internationale
SIAO	:	Salon international de l'Artisanat Ouest-Africain
SIECA	:	Système d'Intégration économique centre-américain
SPG	:	Système de préférences généralisées
UCLAF	:	Unité anti-fraudes de la Communauté
UEMOA	:	Union économique et monétaire Ouest-Africaine

UFE	:	Union des Français de l'étranger
UNITAR	:	Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche
UNRWA	:	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
UNU	:	Université des Nations Unies
ZSP	:	Zone de solidarité prioritaire