

Quelle perspective pour l'Afrique ?

Développement durable et solidarité internationale quelle perspective pour l'Afrique ?

*"Haïti, c'est à dire l'Afrique, qu'est-ce? de la poussière et la merde"
Aimé Césaire, poète noir (le Roi Christophe)*

Youba Sokona

La décennie 90 semble marquer les signes de profondes mutations dans l'approche de nombreuses préoccupations qui touchent à des degrés divers l'ensemble de l'humanité. Plus particulièrement, face à l'accélération des changements qui affectent les systèmes économiques, politiques, sociaux, techniques, écologiques, environnementaux et culturels, le discours sur le développement devient désormais inséparable de la notion de "durabilité". Par ailleurs, les risques environnementaux générés notamment par le modèle dominant de développement exigent dorénavant de nouvelles formes de coopération voire de "solidarité".

La conférence de Rio de Juin 1992 sur l'environnement et le développement a banalisé le concept de développement durable et plaidé pour le renforcement de la solidarité et de la coopération entre pays industrialisés et pays en dévelop-

pement. Elle laissait espérer que dorénavant toutes les sociétés pourraient avoir une maîtrise suffisante de leur destin, de leur culture et de leur environnement. Les plans d'action et les recommandations des diverses autres conférences globales succédant à celle de Rio s'inscrivent dans cette dynamique. Le développement durable devient le maître mot malgré les diverses acceptions sémantiques de cette notion.

Dès lors, s'imposent à la fois plusieurs exigences: celle de penser et d'agir sur le long terme, celle de la solidarité Nord-Sud et celle de contenir et/ou d'anticiper les changements inéluctables.

Par rapport à ces exigences, il existe des points de décalage importants entre d'une part les pays industrialisés et d'autre part les pays en développement, plus particulièrement les pays africains.

En effet, pour les pays industrialisés - cela ne fait aucun doute - la préoccupation majeure demeure avant tout l'assurance de la garantie, au moins, du maintien sur le long terme du niveau de vie actuel pour la majorité de leurs populations. Autrement dit, les questions environnementales y sont déterminantes et deviennent incontournables dans leurs relations avec le reste du monde.

Un difficile positionnement pour les pays africains dans une optique de long terme

La préparation des grandes conférences mondiales consacrant le développement durable comme les perspectives de mise en œuvre des conventions et/ou des plans d'action qu'elles ont générés ont largement dévoilé les préoccupations et les priorités des pays africains, qui, dans le contexte actuel soulèvent beaucoup d'incertitudes quant à leur satisfaction. En effet, toutes les analyses des situations économiques, politiques et sociales de l'Afrique, mettent en évidence les crises profondes qui secouent le continent de manière permanente depuis près de deux décennies. Ces crises ont engendré de profondes ruptures des systèmes économiques, politiques, démographiques, écologiques, culturels et sociaux. La plupart des pays africains ont été amenés, sous la contrainte des institutions financières internationales à engager diverses réformes conduisant notamment à des programmes de stabilisation économique ou d'ajustement structurel et par la suite à une forte libéralisation de l'économie. Ces mesures ont entraîné la vague de démantèlement, sans discernement, des entreprises publiques et d'une large part du service public ou de ce qui en reste encore au profit des intérêts des firmes étrangères. De surcroît, l'ajustement structurel, en devenant le seul cadre d'action des Etats, a enfermé les pays africains dans une perspective de court terme, et dans une course sans fin de conditionnalités, au détriment

de la poursuite d'objectifs propres de développement. Aussi, pour la quasi totalité de ces pays, la gestion du très court terme et du quotidien devient la seule préoccupation à laquelle on s'attelle réellement. La gestion de ce présent pose souvent de multiples problèmes et l'on préfère en tout cas ignorer ou occulter le futur considéré plutôt lourd de menaces. Pour assurer la "durabilité", l'autre difficulté qu'on ressent en Afrique, c'est d'être un continent exploré, expliqué et présenté par d'autres, mais surtout d'être un avenir pensé et décidé par d'autres. Les décisions cruciales sont prises à Washington, à New York, à Paris, à Londres, à Tokyo ou à Bruxelles, sur les bourses, dans les multinationales et dans des organismes sur lesquels l'Afrique n'a pas de poids : gouvernementaux, intergouvernementaux ou onusiens. Et, surtout, maintenant, au Fonds Monétaire International et à la Banque Mondiale. Cette distance entre ceux qui tiennent les vrais pouvoirs et les vraies ressources et ceux qui, au jour le jour, s'interrogent sur leur sort, constitue réellement un handicap majeur lorsque les africains envisagent de construire ou mettre en œuvre des politiques "durables". Et ce point peut-être recèle le risque le plus grave, capable de provoquer le découragement et d'entamer les quelques élans d'optimisme qui émergent en Afrique.

De nombreux responsables africains pensent et affirment qu'ils ne sont pas concernés par les préoccupations liées aux problèmes environnementaux globaux et qui concernent également le long terme. Cette attitude trouve également son ori-

gine dans le fait que la plupart des problèmes environnementaux qui affectent actuellement le continent africain, sont des problèmes locaux qui ont des effets directs sur les populations. Il s'agit donc principalement d'assurer la survie des populations en arrêtant la dégradation des écosystèmes où se sont notamment développés des systèmes d'exploitation agricole, forestière ou d'élevage, etc. On est essentiellement préoccupé par toutes les mesures nécessaires à la restauration immédiate des milieux d'exploitation qui ne répondent plus à la demande.

Dès lors, il s'avère difficile d'allier ces objectifs à une protection des milieux ou plutôt à leur non valorisation sur le long terme. En d'autres termes, avant de penser à assurer de meilleures conditions de vie aux générations futures, il faut fournir à la population actuelle des moyens de se nourrir et de vivre. Par ailleurs, même si l'on est conscient de la dégradation des écosystèmes suite à une exploitation massive des ressources naturelles, le sentiment fort qui domine est que la protection des ressources naturelles ne doit en aucune manière constituer un préalable ou un obstacle au développement. L'environnement, dans tous les cas, ne peut être invoqué en soi, en dehors des rapports sociaux, des systèmes de production, des techniques, des religions, etc.

Un certain désenchantement vis-à-vis de la solidarité internationale

Il est indéniable qu'à l'échelle de toute l'humanité une onde de choc salutaire et pleine d'espoir a

résulté aussi bien de la préparation que du Sommet de Rio lui-même. L'Agenda 21, adopté à l'issue du Sommet, devait permettre à chaque pays d'effectuer une véritable relecture de son projet de société en termes de développement "durable". Cependant, les Conventions qui ont découlé du rassemblement de Rio et leur mise en œuvre ont quelque peu réfréné cet élan quand il s'est agi de passer au stade opérationnel.

L'exemple de la Convention Cadre des Nations-Unies sur les Changements Climatiques, à l'instar des autres conventions, est assez révélateur. Les pays africains ont largement adopté cette convention, puisque 38 d'entre eux avaient signé ce document dès 1992 et que 12 l'avaient ratifié avant mars 1994, contribuant ainsi à accélérer son entrée en vigueur. Aujourd'hui (avril 1997) cette convention est ratifiée par 43 pays africains. Ceci confirme donc clairement la volonté politique de la majorité des pays africains d'œuvrer en faveur de la lutte contre les changements climatiques. En adhérant à la Convention, les pays africains Parties, à l'instar des autres pays en développement Parties de la Convention, sont tenus, sous réserve de conditions spécifiques, de rendre compte de la manière dont ils appliquent la Convention. Il s'agit en l'occurrence de préparer des "Communications nationales" comprenant des inventaires nationaux des émissions de gaz à effet de serre et de leur absorption par les puits; ainsi que la mise en œuvre de programmes nationaux sur les mesures d'atténuation et d'adaptation vis-à-vis des effets des changements climatiques.

Les pays africains ne sont censés

s'acquitter de ces obligations que s'ils obtiennent le soutien financier et technologique des pays industrialisés. Il est clairement reconnu dans le texte de la convention que le développement économique et social et l'éradication de la pauvreté sont "les priorités premières et essentielles" des pays en développement. Par ailleurs, la convention ne demande pas aux pays en développement de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre aux dépens de leur développement. Aussi, les Africains devraient trouver le moyen d'éviter des interventions contraires à leurs intérêts, c'est-à-dire à leur développement.

Ce qui signifie que les apports financiers des pays industrialisés Parties doivent être nouveaux et additionnels. Ils ne peuvent se confondre avec l'aide publique au développement (APD) et sont donc "en sus" sous des conditions particulières. C'est ce qui crée l'originalité, mais en même temps les limites, du mécanisme financier. Seuls les pays en développement Parties sont éligibles à des financements et ces financements ne concernent que les activités entreprises dans le cadre de la mise en œuvre de la convention. Les fonds sont octroyés sous forme de dons ou à des conditions concessionnelles (à la totalité des coûts convenus ou aux surcoûts convenus).

Sans entrer dans tous les détails, disons que pour éviter la création de nouvelles institutions financières, les pays développés ont proposé le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM), sous contrôle de la Conférence des Parties, qui est confié au triumvirat Banque Mondiale, PNUE et PNUD. "La

stratégie suivie pour les activités financées par le FEM est axée principalement sur un soutien à des mesures durables qui limitent le plus possible les dommages causés par les changements climatiques en réduisant les risques de tels changements ou leurs effets néfastes". Les activités d'encouragement facilitent l'application de mesures de réaction efficaces; les mesures d'atténuation réduisent les émissions de gaz à effet de serre par des sources anthropiques ou conduisent à leur réduction, ou renforcent l'absorption de ces gaz par des puits; les activités d'adaptation limitent à un minimum les effets préjudiciables du changement climatique (activités d'adaptation de la phase 1, les autres seront fixées par les Conférences des Parties à venir). A partir de là, et de manière plus opérationnelle, le FEM repositionne les activités dans le portefeuille d'activités qu'il finance, à savoir: mesures à long terme (regroupées dans un programme opérationnel, principalement "énergétique"), activités habilitantes pour les communications nationales et les projets à court terme. Chacun de ces types d'activités est assorti de critères d'éligibilité très stricts qui ne vont pas nécessairement dans le sens des priorités de développement des pays, en particulier dans leur lutte contre la pauvreté.

Concrètement, les fonds disponibles sur la période 1995-1998 s'élèvent à 2 milliards US\$ pour l'ensemble des interventions du FEM: changement climatique, biodiversité, eaux internationales, protection de la couche d'ozone et, quand elles concordent avec les domaines précédents, les actions de lutte contre la déserti-

fication. Pour les changements climatiques, 200 millions US\$ ont été mobilisés depuis la mise en oeuvre du FEM et entre 340 et 425 millions US\$ le seront en 1997.

Au vu des enjeux définis précédemment, on se doute bien que les solutions opérationnelles aux problèmes posés par les Parties ne peuvent être qu'ébauchées lorsque l'on décrypte les contributions financières en jeu.

On le voit, l'opérationnalité est relativement éloignée du contenu et des moyens de l'Agenda 21. Si l'on veut, malgré tout, atténuer ce désenchantement, on doit se rappeler que :

- les possibilités de financement par le FEM sont indissociables de la nature des activités que l'on souhaite voir financer. Il s'agit donc, pour avoir accès à ces financements, de bien s'imprégner, au niveau national, des critères d'éligibilité. Bon nombre de projets africains ont jusqu'ici buté sur une non conformité avec ces critères ;
- certains financements sont exclusifs d'autres, en particulier pour la préparation des communications nationales et des études y attendant. En d'autres termes, les pays africains doivent gérer le financement de ces activités de la manière la plus parcimonieuse qui soit, s'ils veulent tirer le maximum d'efficacité des financements mis à leur disposition ;
- la participation effective et efficace des représentants des Parties africaines à la Conférence des Parties est la condition des évolutions majeures de la Convention Cadre des Nations-Unies sur les Changements Climatiques, favorables aux pays africains, et de l'appropriation et l'utilisation du

mécanisme financier par ces mêmes pays.

D'une manière générale, en même temps que l'Aide Publique au Développement se consumait, presque tous les engagements internationaux relatifs aux plans d'action des Conférences Mondiales y compris celle de Rio ont été vidés de leur contenu financier.

Une appréhension pertinente du développement durable: construction ou renforcement des capacités

Parmi les principes d'action, on note dans l'Agenda 21, que *"l'aptitude d'un pays à s'engager dans la voie d'un développement durable dépend en grande partie des capacités de sa population et de ses institutions, ainsi que de sa situation écologique et géographique. Concrètement parlant, le renforcement des capacités recouvre l'ensemble des moyens humains, scientifiques, administratifs, institutionnels et financiers dont ce pays dispose. Le renforcement des capacités vise principalement à développer l'aptitude à évaluer et résoudre les problèmes cruciaux que posent les choix politiques et les modalités d'application des différentes formules de développement, en appréciant à leur juste valeur les possibilités et les limites de leur répercussion sur l'environnement, ainsi que les besoins que la population d'un pays donné perçoit comme étant les siens"*.

Les différentes conventions reprennent, à des titres divers, cette nécessité. L'enjeu pour l'Afrique est donc bien celui de

pouvoir se donner les moyens de construire son propre modèle, de définir ses axes de travail, de formuler ses propres réponses, de structurer son partenariat avec les pays industrialisés. La difficulté principale est alors celle de la tension qui apparaît entre ce rythme nécessairement lent de développement des capacités et celui, beaucoup plus rapide, de l'évolution du débat international dans lequel l'Afrique est engagée, et doit tenir sa place.

L'Afrique a plus que jamais besoin de circonscrire le plus rapidement possible cette lecture contradictoire qui la caractérise. En effet, en un sens, tout va trop vite, le continent ne bouge pas ou bouge lentement. Or il aurait besoin de bouger très vite. Parce que, sinon, en écartant le terme de "rattrapage" qui ne convient pas, une évolution valable et durable ne peut être qu'extrêmement rapide, étant donné ce "retard" dont tout le monde parle. Pour reprendre Philippe Engelhard, *"il lui faut jouer subitement comme d'autres sociétés du Sud, de multiples partitions : la démocratie, la croissance économique, le libéralisme, l'égalité des hommes et des femmes, la maîtrise de sa fécondité. Sans avoir eu le temps d'en intérioriser les exigences et, pour tout dire, de se les approprier."* Cette nécessaire appropriation exige du temps, mais dans ce même temps les données changent, le flux d'informations croît de manière exponentielle. La soumission à une telle pression du changement est sans précédent dans toute l'histoire de l'humanité. De plus, l'Afrique doit gérer le fait que l'expertise africaine disponible est

surtout actuellement mise à profit par les instances internationales et des intérêts privés.

La situation en Afrique est fort différente de celle des pays industrialisés où les institutions quoique souvent lourdes, recèlent quand même, en elles-mêmes, de puissantes énergies; elles sont bien établies; elles peuvent créer aisément des départements ou des équipes qui vont intégrer assez rapidement les préoccupations émergentes. Pour ne prendre que le seul exemple des crises pétrolières, on le voit bien, celles-ci sont vécues très différemment par les pays industrialisés, qui ont développé des stratégies d'adaptation constructives (changement de trajectoire technique, de modèle de croissance, etc.) et par les pays africains pour qui les adaptations se traduisent par une dégradation accrue de l'économie et de l'environnement. Aussi, la question que l'on peut se poser est comment mettre en place, en Afrique, des schémas de ce que pourraient être des configurations de capacités de changement et d'adaptation continue ? Comment à la fois penser le long terme et l'urgent, le microscopique et le macroscopique, le singulier et le complexe ?

Un élément des réponses à ces interrogations serait sans nul doute, pour l'Afrique, de s'affranchir du mirage du mode de vie des pays industrialisés comme modèle de référence pour élaborer une trajectoire originale propre de développement. Ainsi l'Afrique pourrait mieux faire valoir ses atouts. En particulier, et pour ce qui concerne les interactions Energie/Eau/Environnement/Développement, le contexte africain

est paradoxalement favorable dans le sens où presque rien n'est encore fait, où les infrastructures sont à bâtir, où les systèmes organisationnels sont à inventer, permettant une meilleure prise en compte des limites et des échecs du "modèle des pays industrialisés" qui de toute façon ne peut être étendu à l'ensemble de la planète.

Dans cette perspective, il apparaît très urgent de créer et/ou de renforcer les capacités africaines d'analyse, de formulation de politiques, d'anticipation et de prise de décisions stratégiques les mieux adaptés au contexte africain. A cet égard, la question qui vient à l'esprit est celle de savoir si la création d'institutions africaines sur le modèle des institutions des pays industrialisés et/ou des institutions internationales existant comme les Banques Régionales qui ont été modelées pour être des petites "Banque Mondiale", est pertinente. L'hypothèse que le type d'organisation "internationale" est valable, au dessus et en dehors de toutes circonstances, toutes cultures, tient-elle ? Est-elle valable dans un contexte de cultures spécifiques en Afrique et culture de changement actuellement puissamment poussée par les média ?

Pour cela, faut-il confirmer, "consolider", "replâtrer" les institutions existantes, ou faut-il au contraire, s'écarter de cette manière de faire? Ne faut-il pas plutôt, trouver des types de configurations inédits qui intégreront certains aspects des organisations et/ou des institutions en place, mais pas d'une manière dominante. Des configurations tour-

nées vers un changement permanent ?

En somme, est ce que c'est la capacité de construire des institutions ou de reconstruire les institutions en place qu'il faut viser ? Ou bien la mise en place de nouveaux types de systèmes capables de former des gens et de mettre en place des stratégies, des appareils et des techniques face à un changement rapide, qui ne peut que s'accélérer au cours des prochaines décennies ?

Ne sommes-nous pas conduits à nous écarter hardiment des modèles habituels, à rechercher des formes institutionnelles à géométrie variable, c'est à dire où se combineront le privé, l'universitaire, l'administratif, l'associatif et, dans le souci de l'articulation Nord-Sud, l'international ? Pourquoi pas, aussi, des combinaisons institutionnelles "Sud-Sud" plutôt que l'emprisonnement dans des catégories et dans les frontières habituelles ? Il est bien difficile à l'Afrique de faire face, seule, à ces nouvelles exigences. Aussi, comment le faire sans les hommes capables d'animer le type de nouvelles combinaisons de recherche, de mobilisation et d'action requises ? La quête d'innovateurs, de porteurs de créativité, d'"ouvriers de pistes" devient aussi, un impératif. C'est dire qu'il faut attaquer de face le problème des ressources humaines.

On n'a même pas conscience que nombre de chercheurs compétents existent en Afrique et que, peut-être, ils accepteraient de nouvelles lignes de bataille pour peu qu'on leur donne cette chance. On doit considérer que des financements massifs en termes d'investissement

sous forme de bâtiments et d'équipements sont souvent prématurés. Le contenu importe plus que la façade.

Ce qui est difficile, c'est de se rendre compte qu'un investissement, dans le long terme, dans des ressources humaines innovantes est "durable", en terme de garantie de changement.

Il existe un "faux partage" entre les pays industrialisés et les pays africains, car de nombreux problèmes africains sont abordés avec compétence, certes, mais hors d'une approche africaine d'une part, et, d'autre part, de nombreux acteurs africains ne sont pas, le plus souvent, associés aux réflexions et propositions d'actions à conduire qui les concernent. Alors, comment obtenir progressivement une "ré-africa-

nisation" des ressources humaines stratégiques pour l'Afrique ?

Il existe un déséquilibre de pouvoirs invisibles et décisionnels, avec des dizaines de milliers d'experts dans les pays industrialisés face aux gouvernements africains et à quelques institutions de recherche dont le potentiel de recherche et de diffusion des résultats est presque dérisoire. Et pendant ce temps, dans les pays industrialisés, les meilleurs spécialistes peuvent être mobilisés aisément pour venir défendre les principes et les thèses qui leur paraissent les meilleurs. Il faut donc impérativement que le stock d'experts disponibles, surtout en Afrique, soit mobilisé, avec mission première d'étendre et de valoriser l'expertise locale.

Est-ce possible, étant donné que la

vision qu'ont les pays industrialisés de la contrainte environnementale globale se réfère surtout à l'équité intergénérationnelle, et non pas à l'équité entre les peuples actuels du monde ?

Le soutien international devrait aujourd'hui être en priorité axé sur le développement de ces capacités locales afin de déterminer de manière endogène son propre modèle de développement, tout en y intégrant des apports externes. Dans ces conditions une convergence entre acteurs internationaux et acteurs africains resterait possible pour gérer l'immédiat mais aussi pour se saisir de l'avenir et construire un développement effectivement durable pour tous.

