



Mémoire Présenté
par : TCHUITCHAM,
Gabriel

Université Cheikh Anta Diop
Faculte des Sciences ET
TECHNIQUES

**Les enjeux de la conférence de Rio pour
l'Afrique: analyse critique de mécanismes
de financement de l'agenda 21 Dakar**

Annee Academique: 1993-1994

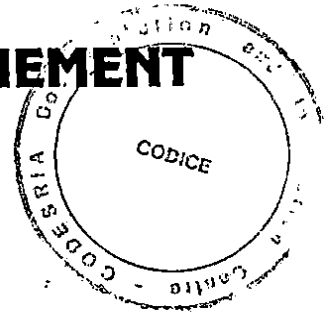
UNIVERSITE CHEIKH ANTA DIOP DE DAKAR



FACULTE DES SCIENCES ET TECHNIQUES



INSTITUT DES SCIENCES DE L'ENVIRONNEMENT



MEMOIRE DE DEA

THEME

8 NOV. 1994

**LES ENJEUX DE LA CONFERENCE DE
RIO POUR L'AFRIQUE :
ANALYSE CRITIQUE DES MECANISMES
DE FINANCEMENT DE L'AGENDA 21**

**PRESENTE ET SOUTENU PUBLIQUEMENT
LE 31 OCTOBRE 1994**

**PAR
TCHUITCHAM Gabriel**
Maître ès Sciences Juridiques
Etudiant à L'ISE

MEMBRES DU JURY

Président :	M. Amadou Tidiane BA	Professeur, Directeur ISE
Membres :	M. Abdoulaye SENE	Maître Assistant - Sociologue
	M. Ibrahima LY	Docteur en Droit
	M. Arona FALL	Coordonnateur de Programmes au PNUD

Avec le Concours du CODESRIA

ANNEE UNIVERSITAIRE 1993-1994

160102
TCH
7784

16 JAN. 1995

UNIVERSITE CHEIKH ANTA DIOP DE DAKAR

□□□□□

FACULTE DES SCIENCES ET TECHNIQUES

□□□□□

INSTITUT DES SCIENCES DE L'ENVIRONNEMENT

16.01.02

TCH

7784



MEMOIRE DE DEA

THEME

**LES ENJEUX DE LA CONFERENCE DE
RIO POUR L'AFRIQUE :
ANALYSE CRITIQUE DES MECANISMES
DE FINANCEMENT DE L'AGENDA 21**

PRESENTE ET SOUTENU PUBLIQUEMENT
LE 31 OCTOBRE 1994

PAR
TCHUITCHAM Gabriel
Maître ès Sciences Juridiques
Etudiant à L'ISE

MEMBRES DU JURY

Président :	M. Amadou Tidiane BA	Professeur, Directeur ISE
Membres :	M. Abdoulaye SENE M. Ibrahima LY M. Arona FALL	Maître Assistant - Sociologue Docteur en Droit Coordonnateur de Programmes au PNUD

Avec le Concours du CODESRIA

ANNEE UNIVERSITAIRE 1993-1994

MODELE RESUME

- Titre de la thèse : **LES ENJEUX DE LA CONFERENCE DE RIO POUR L'AFRIQUE : Analyse critique des mécanismes de financement de l'Agenda 21.**
- Nom du candidat : TCHUITCHAM Gabriel
- Nature de la thèse soutenue : Mémoire de DEA en Sciences de l'Environnement
- Composition du Jury : M. BA, A. T. (Président) Prof. Sces Nat. ; MM. SENE, A. Me Assistant sociologue ; LY, I. Dr. en Droit ; FALL, A. Coordonnateur PNUD.
- Date, heure et lieu de soutenance : le 31 Octobre 1994 à 15H30 à l'ISE.



RESUME

La conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement s'est tenue du 3 au 14 juin 1992 à Rio de Janeiro au Brésil. Elle avait pour objectif principal d'élaborer des stratégies et des mesures capables d'arrêter et d'inverser les effets de la dégradation de l'environnement dans tous les pays.

Dans cette perspective, elle a adopté un programme d'action : l'Agenda 21. Egalement appelé Action 21, il aborde les grands problèmes qui intéressent le développement des pays africains : lutte contre la pauvreté, questions démographiques, désertification, diversité biologique, protection de l'atmosphère, santé etc. Mais la mise en oeuvre de ce programme d'action nécessite d'importants moyens financiers. Le secrétariat de la CNUED avait estimé que le coût annuel moyen de la réalisation dans les pays en développement des activités prévues dans l'Agenda 21 devait s'élever à plus de 600 milliards de dollars. Les mécanismes qui ont été prévus pour générer les ressources nécessaires sont nombreux. Au plan interne, il s'agit essentiellement des mesures d'ajustement macro-économiques dans le cadre d'une libéralisation du commerce international et des mesures d'ordre fiscal, en l'occurrence la mise en oeuvre du principe du pollueur payeur. Au niveau international, ce sont les mécanismes classiques de coopération internationale qu'il faudra mettre à contribution et les nouveaux mécanismes internationaux liés aux problèmes d'environnement, tel que le Fonds pour l'environnement mondial, le mécanisme des conversions de dettes, le Réseau Afrique 2000 et le programme Capacité 21 du PNUD. A l'analyse, on constate que, si les tendances actuelles sont maintenues, ni l'un, ni l'autre de ces deux types de mécanismes ne sont de nature à donner une impulsion réelle à l'exécution de l'Agenda 21 en Afrique.

Il faudrait donc une réforme de ces mécanismes. Face aux aléas de la conjoncture internationale, il est souhaitable que l'accent soit mis davantage sur la réforme des mécanismes internes. Au plan international, l'Afrique ne pourra tirer grand profit de la conférence de Rio que si la communauté internationale lui garantit les moyens financiers sur lesquels elle peut compter. L'aide internationale devrait alors revêtir le caractère d'une contribution obligatoire pour les pays développés.

Ce travail a bénéficié
d'une subvention du CODESRIA.

Nos remerciements et nos encouragements
à cette Institution pour la contribution qu'elle
apporte ainsi au développement de la
recherche scientifique en
Afrique.

DEDICACE.

- A ma mère, DJOMELEU Généviève,
ce travail est le témoignage de ton éternelle affection.

- A mon père, feu TCHEUMELEU Jean,
la douleur de ta disparition prématurée est encore dans la mémoire.

- A mon cousin TCHAMKO Jean Paul et à son épouse TCHAMKO Marie
Gisèle pour leur soutien et leur encouragements.

- A mes frères et soeurs, mes meilleurs motifs de stimulation.

- A Mlle DISSI Pulchérie, avec toute mon affection.

- A tous ceux qui luttent pour la prospérité du continent africain.

MO.
le

ter

REMERCIEMENTS.

Nous exprimons notre profonde reconnaissance:

- Au Professeur El Hadj Amadou Tidiane BA pour toute l'attention qu'il a apportée à la direction de ce travail. Ses encouragements, ses conseils, sa disponibilité et son soutien tant moral que matériel nous ont été très utiles.

- A Mr. Abdoulaye SENE, pour l'encadrement du travail. Il a toujours été disposé à nous apporter son assistance à tout moment tout au long de nos recherches.

- A Mr. Arona FALL, pour la facilité qu'il nous a accordée d'accéder à la documentation du PNUD et pour toutes les informations qu'il nous a fournies au cours de nos fréquents entretiens.

- A tous les enseignants de l'ISE, nous leur devons une énorme dette morale.

- A tous nos camarades de classe, pour la distinction qu'ils nous ont accordée d'être le délégué de la 15ème promotion de l'ISE. Les moments passés ensemble ont été très chaleureux.

- A nos nombreux amis pour leur soutien et leur encouragement, en particulier Maurizio BAGATIN pour les moments chaleureux passés ensemble.

- Au CODESRIA, pour sa contribution financière à la réalisation du travail.

L'Université n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux idées émises dans les thèses et mémoires.
Ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

LISTE DES PRINCIPALES ABREVIATIONS.

ONU: Organisation des Nations unies.

GATT: Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.

OCDE: Organisation pour la coopération et le développement économique.

PNB: Produit national brut.

IDA: Agence internationale pour le développement.

BIRD: Banque internationale pour la reconstruction et le développement.

CNUED: Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement.

PNUD: Programme des Nations unies pour le développement.

OUA: Organisation de l'unité africaine.

BAD: Banque africaine pour le développement.

PNUE: Programme des Nations unies pour l'environnement.

FEM: Fonds pour l'environnement mondial.

CEA: Commission économique pour l'Afrique.

INTRODUCTION

La Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement s'est tenue à Rio de Janeiro au Brésil du 3 au 14 juin 1992.

Il convient de rappeler que c'est le 22 décembre 1989 que l'Assemblée générale des Nations unies a adopté la résolution 44/228 qui demandait que soit tenu au niveau mondial un sommet pour traiter des problèmes d'environnement et de développement. Cette résolution avait elle même été largement inspirée par le rapport de la Commission mondiale des Nations unies pour l'environnement et le développement, le fameux rapport BRUNDTLAND de 1987 qui avait déjà suggéré que soient organisées des réunions au niveau régional et mondial afin d'encourager une intégration de l'environnement au développement.

L'Assemblée générale déclarait que cette conférence " devait élaborer des stratégies et des mesures capables d'arrêter et d'inverser les effets de la dégradation de l'environnement dans le cadre d'un accroissement des efforts accomplis au niveau national et international pour encourager dans tous les pays un développement durable et sans danger pour l'environnement "; le développement durable étant défini comme devant "répondre aux besoins présents sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs".

Vingt ans après la conférence de Stockholm, celle de Rio remettait ainsi à l'ordre du jour ce que la grande presse appelle " les questions du mal de vivre dans ce monde pourri ". D'ailleurs, comment en aurait-il été autrement lorsqu'on connaît l'ampleur des dégâts causés par les catastrophes écologiques ces dernières années un peu partout dans le monde? Lorsqu'en 1988, les premiers chiffres sont tombés sur les téléspectateurs du monde

entier annonçant huit millions d'hectares de forêts détruits en une seule année au Brésil, la Communauté internationale a retenu son souffle. Les accidents de l'Amoco Cadiz, de Tchernobyl, de Bhopal, de l'Exxon valdez, pour ne citer que les plus connus ont beaucoup éprouvé l'opinion internationale au cours de ces deux décennies. L'heure était donc venue d'élaborer un plan de sauvetage de notre Planète.

La Conférence de Rio avait ainsi pour objectif principal de formuler un plan d'action universelle pour une gestion globale de l'environnement afin de réunir au niveau mondial les conditions d'un développement durable et bénéfique pour tous. Dans cette perspective, l'une de ses plus grandes réussites fut l'adoption de l'Agenda 21. C'est un document de 800 pages environ qui renferme un plan détaillé des mesures que doivent prendre les gouvernements, les Organisations de l'ONU, les Agences de développement, et les secteurs indépendants dans tous les domaines d'importance qui ont un rapport entre l'environnement et le développement.

L'Agenda 21, également appelé Action 21, est un véritable programme d'action qui veut préparer un monde écologiquement sain pour le 21^e siècle. Il aborde les thèmes aussi variés tels que la lutte contre la pauvreté, les questions démographiques, la désertification et la lutte contre la sécheresse, la déforestation, la diversité biologique, la protection de l'atmosphère, la protection des ressources en eau douce, la santé, etc... Ce sont là autant de problèmes d'environnement qui intéressent le développement des pays du tiers monde.

Dans sa structure, l'Agenda 21 est un ensemble de 40 chapitres, contenant des recommandations dans 115 domaines d'activités. Chacun de ces domaines d'activités précise ses principes d'action, fixe ses objectifs, définit ses activités et prévoit ses moyens d'exécution. Certains chapitres importants ont fait l'objet de conventions particulières notamment la convention

sur la diversité biologique, la convention sur les changements climatiques et plus récemment, la convention de Paris sur la désertification, dont l'application dépendra principalement de la capacité des mécanismes de financement à générer les ressources nécessaires.

L'Agenda 21 est devenu à l'heure actuelle, la bible du développement durable, le creuset de toutes les politiques nationales et internationales de développement. Mais sa mise en oeuvre nécessite d'importants moyens financiers pour les pays en développement.

Le Secrétariat de la CNUED avait finalement estimé que le coût annuel moyen, pour la période 1993 - 2000, de la réalisation dans les pays en développement des activités prévues dans l'Agenda 21 devrait s'élever à plus de 600 milliards de dollars dont environ 125 milliards de dollars seraient fournis par la communauté internationale sous forme de dons ou à des conditions de faveur¹.

Les négociateurs de Rio ont prévu dans l'Agenda 21 les mécanismes pour générer les ressources financières nécessaires, que ce soit au niveau national, régional ou international. Mais, à l'analyse, ces mécanismes s'avèrent inadéquats, insuffisants ou inopérants. Du point de vue des mécanismes de financement, les efforts déployés pour assurer le suivi du sommet de Rio ont été très timides, justifiant ainsi les propos de M. Maurice STRONG, Secrétaire général de la CNUED, pour qui " l'élan acquis à Rio a été perdu au niveau gouvernemental et les changements requis pour parer au désastre qui couve ne sont pas plus près de se réaliser qu'il y a deux ans; en fait, conclut-il, on a plutôt assisté à un recul "2.

¹ Agenda 21, chapitre 33.

² Joe KIRWIN, Rio, deux ans plus tard, in Notre Planète, publication du PNUE, Vol.6, n°2, p.24.

Il s'agit donc dans cette étude, de porter une réflexion critique sur les principaux mécanismes qui ont été prévus pour financer l'exécution de l'Agenda 21 en Afrique. Nous nous limiterons à l'Afrique pour deux raisons essentielles. D'abord, elle apparaît comme la plus pauvre des régions du monde en développement et est de ce point de vue la plus nécessiteuse en matière de financement du développement. Ensuite, les données actuelles sur l'état de la planète montrent qu'elle est la plus vulnérable sur le plan écologique.

Notre réflexion portera en premier lieu sur les mécanismes de financement interne. La deuxième partie de l'étude sera consacrée à l'analyse des mécanismes de financement extérieurs. Il s'agira dans chaque cas de relever les lacunes qui existent dans les mécanismes de financement préconisés.

JUSTIFICATION DE L'ETUDE ET OBJECTIF.

Le développement est d'abord une question de moyens financiers. Il est évident que si les mesures strictes ne sont pas prises en matière de priorités de financement, ainsi que le déclarait, avant l'ouverture du Sommet, M. Joseph WHEELER, membre du Secrétariat de la CNUED, la plupart des points du programme de la CNUED pourraient rester lettre morte³.

C'est pourquoi il nous a paru important de porter une appréciation critique sur les mécanismes de financement qui ont été prévus pour assurer l'exécution de l'Agenda 21. Une telle étude permettrait de réajuster ces mécanismes afin de les rendre plus opérationnels et permettre ainsi aux pays en développement en général et à l'Afrique en particulier de tirer le meilleur parti de la conférence de Rio.

³ Joseph WHEELER, Les implications concrètes du Sommet de la terre, in Le Courrier N° 133 mai-juin 1992 p.47.

En réalité, cette étude est une analyse du chapitre 33 de l'Agenda 21 qui traite des " Ressources et mécanismes financiers".

METHODOLOGIE

Ce travail est une étude analytique. La méthode de travail a donc essentiellement consisté en une analyse documentaire, le document de base étant l'Agenda 21. Cette analyse a été complétée par des discussions et des enquêtes qualitatives au ministère de l'environnement, au Réseau Afrique 2000, au PNUD et à la Banque mondiale.

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

PREMIERE PARTIE

IDENTIFICATION ET CRITIQUE DES
MECANISMES DE FINANCEMENT INTERNE
DE L'AGENDA 21.

Les mécanismes de financement internes renvoient ici aux stratégies mises en place par l'Etat lui-même pour trouver les moyens d'exécution de l'Agenda 21. Si l'on considère que la Communauté internationale doit contribuer jusqu'à 125 milliards de dollars au financement de l'Agenda 21 dans les pays en développement, on constate que l'effort national devra permettre de dégager 475 milliards de dollars environ, soit plus de 79% des ressources nécessaires. Ce qui est peut-être normal dans la mesure où la protection de l'environnement, comme toute politique de développement d'ailleurs, relève avant tout de la politique interne de l'Etat. Mais, on peut tout de même se demander s'il était vraiment réaliste d'envisager un tel scénario pour les pays en développement dont on sait pertinemment qu'ils sont confrontés à de graves problèmes de financement du développement, surtout dans un domaine comme la protection de l'environnement qu'ils ne considèrent pas toujours comme une priorité.

Quoi qu'il en soit, l'Agenda 21 précise dans son chapitre 33 que " de façon générale, le financement de l'exécution d'Action 21 proviendra des secteurs publics et privés des pays en question"⁴.

Les financements privés, qui proviennent essentiellement des dons et des investissements privés, sont généralement des contributions volontaires acheminées par des mécanismes non gouvernementaux. Ils représentent bien peu de chose (environ 10% de l'aide publique au développement) par rapport à l'ampleur des besoins. Nous nous intéresserons exclusivement aux mécanismes de financement publics.

⁴ Agenda 21, chapitre 33, Vol.III, p.53.

Les deux plus importantes catégories de mesures préconisées pour générer les fonds nécessaires au financement de l'Agenda 21 sont les mesures d'ajustement macro-économiques dans le cadre d'une libéralisation du commerce international et les mesures d'ordre fiscal, en particulier l'application du principe du pollueur-payeur.

Quelles que soient les vertus de ces mesures, nous verrons qu'elles ne sont pas de nature à donner une impulsion réelle à la mise en oeuvre de l'Agenda 21 en Afrique.

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

CHAPITRE I :

**UN MECANISME D'AJUSTEMENT MACRO-
ECONOMIQUE : LA LIBERALISATION DU
COMMERCE INTERNATIONAL.**

CODESRIA BIBLIOTHEQUE

Le chapitre 2 de l'Agenda 21 est entièrement consacré au problème de la libéralisation du commerce international. C'est le tout premier thème abordé puisque le chapitre 1 constitue simplement le préambule de l'Agenda. Peut-être les négociations commerciales de l'Uruguay Round qui étaient en cours à l'époque ont-elles justifié cette priorité.

Ce chapitre est intitulé " Coopération internationale visant à accélérer un développement durable dans les pays en développement et politiques nationales connexes ". Il précise que " le développement ne pourra s'accélérer que s'il existe une étroite coopération entre Etats, et que, compte tenu de l'interdépendance croissante de la communauté des nations, l'économie internationale doit créer un climat international propice à la réalisation des objectifs en matière d'environnement et de développement en encourageant le développement durable par une libéralisation du commerce dans le but d'améliorer l'accès des exportations des pays en développement aux marchés des pays développés "⁵.

L'objectif principal de la politique de libéralisation est d'accroître les recettes d'exportations en éliminant les barrières commerciales entre Etats. Les rédacteurs de l'Agenda ont donc estimé que l'aptitude des pays en développement à mobiliser à la faveur du commerce international les ressources dont ils ont besoin pour financer les investissements qu' appelle le développement durable risque d'être compromise par les obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce.

Ils ont soutenu qu'il était indispensable d'éliminer les distorsions dans le commerce international, car un système d'échanges multilatéral, à caractère ouvert, permet de " dégager les ressources supplémentaires nécessaires pour assurer la croissance économique et le développement et pour mieux protéger l'

⁵ Agenda 21, chapitre 2, Vol.I, p.16.

environnement "6. C'est de ce point de vue que la libéralisation est perçue comme un mécanisme de financement de l'Agenda 21.

Si on étudie le problème de la libéralisation des échanges internationaux du point de vue macro-économique, on constate effectivement qu'elle peut avoir des avantages économiques assez importants pour les pays en développement. Mais elle peut tout aussi présenter de graves dangers sur le plan environnemental, surtout pour l'Afrique.

1. Le problème de la libéralisation du commerce international.

Pour mieux comprendre le problème de la libéralisation du commerce international, il faut en retracer l'évolution historique avant d'en étudier les avantages économiques.

1.1. Evolution historique de la libéralisation.

L'avènement des grands Etats modernes et le développement simultané des moyens de transport ont favorisé la division internationale du travail et accéléré le développement des échanges commerciaux internationaux. Les Etats étaient obligés d'échanger entre eux des biens que la nature n'a pas forcément répartis équitablement dans les différentes régions du monde. Les économistes classiques en avaient même déduit que le rôle du commerce international était irremplaçable dans la croissance économique des Etats⁷.

La première guerre mondiale devait mettre un terme à cette orthodoxie. En effet, la guerre de 1914-1918 avait abouti à la

⁶ Agenda 21, chapitre 2, Vol.I, p.22.

⁷ Georges SOULE, Qu'est ce que l'économie politique, Nouveaux Horizons, p. 23-32.

constitution d'" autarcies économiques ". Les réglementations très sévères du commerce international qui ont été établies pendant les hostilités et qui comportaient le contrôle des changes, le contrôle du mouvement des capitaux, les contingentements, le contrôle de l'entrée et de la sortie des marchandises vont demeurer en vigueur après la Guerre. C'est alors que commence à se poser véritablement le problème du rétablissement de la liberté commerciale, que l'on appelle aujourd'hui, dans une acception plus moderne, la libéralisation.

Au sortir de la deuxième guerre mondiale, les tentatives de libéralisation du commerce international vont aboutir à la création du GATT en 1948.

Depuis cette date, une longue série de négociations commerciales multilatérales lui a permis d'avancer considérablement dans la voie de la suppression des barrières commerciales. Les dernières négociations en date, ouvertes à Punta del Este en Uruguay en 1986 et plus connues sous le nom d'Uruguay Round, ont pris fin en décembre 1993.

Aujourd'hui encore, un nouveau pas a été franchi avec la création à Marrakech au Maroc en avril 1994 d'une Organisation mondiale du Commerce.

Si la libéralisation du commerce international a constitué au fil des ans une préoccupation majeure pour les Etats, c'est qu'elle comporte incontestablement des avantages économiques certains qui, aujourd'hui, avec l'évolution de la science économique, ont pu être modélisés.

1.2. Les avantages économiques de la libéralisation.

Les avantages de la libéralisation pour l'économie mondiale en général sont considérables. Une étude de l'OCDE concluait qu'une

libéralisation totale du commerce international se traduirait par une augmentation de plus de 450 milliards de dollars du revenu global, dont plus de la moitié reviendrait aux pays industrialisés les plus protectionnistes. Une libéralisation partielle, comme celle envisagée dans le cadre de l'Uruguay round entraînerait pour sa part un accroissement de plus de 130 milliards de dollars du revenu des pays de l'OCDE et plus de 80 milliards de dollars de ceux des pays en développement⁸.

On le voit, les gains que l'on peut tirer de la libéralisation du commerce international sont importants. Voilà pourquoi les fameux Programmes d'ajustement structurels (PAS), initiés par les Institutions internationales de développement ont davantage mis l'accent sur cette politique.

C'est dire qu'en effet, la politique de libéralisation peut permettre de générer des ressources financières qui pourraient être réinvesties dans la protection de l'environnement, ou bien, dans le cas d'espèce, dans le financement de l'Agenda 21. Cependant, dans le contexte africain, une telle libéralisation peut provoquer des déséquilibres environnementaux parfois irréversibles.

2. Les dangers de la libéralisation pour l'Afrique.

Le souci croissant de la protection de l'environnement a fait surgir de nouvelles questions dans le débat sur les échanges. Incontestablement, la libéralisation du commerce international est favorable à la croissance économique, mais la croissance économique est-elle forcément le gage d'un développement durable, c'est à dire d'un développement qui ménage la base écologique des ressources naturelles? En un mot, toute croissance économique est-elle bonne

⁸ Ian GOLDIN, Odin KNUDSEN et Dominique Van Der MENSBRUGGHE, Libéralisation des échanges: conséquences pour l'économie mondiale, OCDE, Paris, 1993, p.229-231.

pour l'environnement? Cette question pose en filigrane le problème déjà ancien de l'antagonisme entre les objectifs de la libéralisation et ceux de la protection de l'environnement.

Certes, il ya encore de nombreux préjugés idéologiques dans ce débat entre commerce et environnement, mais si on se limite au cas de l'Afrique, on constate tout de même que la libéralisation peut avoir des impacts défavorables sur l'environnement et quelques fois sur l'économie elle même, qu'il s'agisse de la libéralisation des exportations ou de la libéralisation des importations.

2.1. Impacts environnementaux liés à la libéralisation des exportations en Afrique.

Pour évaluer les impacts environnementaux liés à la libéralisation des exportations, il faut d'abord déterminer l'importance écologique des produits qui font l'objet de ces exportations.

Le commerce africain est essentiellement agricole. L'agriculture, qui est un secteur très sensible à l'environnement, représentait approximativement 65% des exportations en 1988⁹. Si les recettes accrues à l'exportation profitent aux agriculteurs, il est évident qu'ils ressentiront la nécessité de disposer de plus de terres cultivables. Sous l'influence de la pression démographique et en l'absence d'une législation foncière adéquate, on assistera à une déforestation accélérée.

Concernant le cas particulier des exportations de bois tropicaux, il y a une quasi certitude, eu égard à l'évolution des surfaces forestières exploitables dans la plupart des pays

⁹ Libéralisation des échanges: conséquences pour l'économie mondiale, op.cité, p.151.

africains, que leur libéralisation entraînera une pénurie des ressources forestières¹⁰.

Ainsi, certains pays abandonnent progressivement la politique de libéralisation. En Côte d'Ivoire par exemple où 2/3 des forêts ont été détruits en 25 ans, le gouvernement vient d'interdire les exportations de bois d'oeuvre pour protéger les 400 000 hectares de forêts qui subsistent¹¹. L'Indonésie, la Thaïlande et les Philippines ont aussi interdit l'exportation du bois brut dans le but d'aider à la préservation des forêts¹².

La libéralisation des exportations n'est donc pas la panacée. Dans le contexte actuel de la dévaluation du franc CFA, elle peut avoir des conséquences encore plus dramatiques pour les pays africains de la zone franc.

Les restrictions au commerce peuvent être d'importants instruments de préservation de l'environnement. Il est donc à craindre que la tendance récente à libéraliser les échanges agricoles n'ait des conséquences nuisibles considérables sur l'environnement en Afrique. La Fédération du commerce international du bois a d'ailleurs récemment appuyé l'idée d'une taxe sur les importations de bois tropical en Europe afin de favoriser une gestion durable des forêts tropicales¹³.

¹⁰ Michel GRIFFON, Isabelle MARTY, Propectives des déséquilibres environnementaux liés à l'agriculture dans les pays tropicaux, CIRAD, 1993, p.166.

¹¹ PNUE, L'état de l'environnement, 1972-1992, p.52.

¹² Lester R. BROWN, L'état de la planète, Economica, 1991, p.297.

¹³ ACCT, Mécanismes financiers pour l'environnement et le développement, 1993, 2è éd°, p.41.

On peut également remarquer que si la réglementation du GATT par exemple interdit aux gouvernements de recourir à l'embargo ou à des restrictions quantitatives, de telles mesures sont cependant les clauses fondamentales de la CITES, du Protocole de Montréal et de la convention de Bâle. Enfin, on peut relever que le GATT admet des exceptions à ses règles générales lorsque la santé des consommateurs du pays importateur est en jeu, et on ne comprend pas que la préservation de l'environnement ne soit pas considérée comme une cause ayant au moins autant de valeur que la protection de la santé.

La libéralisation des importations peut, elle aussi, avoir des inconvénients similaires.

2.2. Impacts environnementaux liés à la libéralisation des importations en Afrique.

Dans le secteur agricole, la libéralisation des importations présente des dangers, non seulement sur le plan environnemental, mais aussi sur le plan économique.

Si, pour encourager l'agriculture, on libéralise les importations de pesticides par exemple, on peut favoriser ainsi une utilisation abusive de ces produits pouvant entraîner des problèmes d'environnement tels que la dégradation des sols et la pollution des eaux, alors qu'une taxe sur leur utilisation aurait pu inciter les agriculteurs à utiliser des méthodes traditionnelles de conservation et de maintien de la fertilité des sols, ou des méthodes de lutte intégrée contre les insectes ravageurs.

La libéralisation suppose aussi l'élimination des subventions étatiques dans le but de diminuer les dépenses publiques. On pense ainsi, dans le cadre de l'Agenda 21, réaffecter les fonds de subventions dans les programmes de protection de l'environnement.

Mais du point de vue économique, il n'est pas certain que la libéralisation des importations présente des avantages pour l'Afrique dans la mesure où son agriculture est encore peu compétitive par rapport à celle des pays du Nord. Cela reviendrait à inonder les pays africains de produits agricoles des pays industrialisés, avec pour conséquence une déstabilisation de l'économie rurale. La libéralisation des importations de riz au Sénégal par exemple n'est pas de nature à soutenir la production rizicole interne. Les pays industrialisés eux-mêmes se sont pendant très longtemps opposés à une telle libéralisation et ont continué à protéger leur agriculture par de fortes subventions. Ce n'est qu'à l'occasion de l'Uruguay round que l'Agriculture est entrée pour la première fois dans le champ des négociations commerciales multilatérales du GATT, et on se rappelle que c'est ce dossier qui a constitué le principal obstacle à leur aboutissement. Dans les pays industrialisés, la sécurité alimentaire, la protection des revenus agricoles, la sauvegarde de l'économie rurale et le maintien de la stabilité des prix ont été les raisons traditionnellement invoquées pour justifier le protectionnisme. Ces raisons sont toujours valables pour l'Afrique. L'agriculture africaine, si elle veut devenir compétitive, doit pendant longtemps encore être protégée.

Il n'est donc pas judicieux de favoriser la libéralisation du commerce africain pour le financement de l'Agenda 21. Certes, des études scientifiques n'ont pas encore pu déterminer les liens qui existent entre libéralisation et environnement, et la Banque mondiale estime de ce fait qu'en l'absence de telles études empiriques, il est difficile d'établir un lien net entre les réformes entreprises au titre de l'Ajustement et les changements intervenus dans l'environnement en Afrique subsaharienne¹⁴. Cependant, en dépit de cette incertitude scientifique, de nombreux

¹⁴ Banque mondiale, Rapport sur les politiques de développement, 1994, Résumé, p.8.

observateurs sont d'accord sur un fait: le marché libre ne semble ouvrir que des perspectives médiocres¹⁵.

Encourager la libéralisation est donc en réalité une question d'intérêt de la part des pays industrialisés, qui sont les premiers bénéficiaires de cette politique. La Banque mondiale et l'OCDE admettent d'ailleurs que dans le court terme, les pays africains subiront une perte de 26.6 milliards de dollars s'ils libéralisent leur commerce¹⁶.

On comprend aisément que l'ensemble des coûts estimés pour financer les activités ayant trait à la libéralisation du commerce international, soit environ 8.85 milliards de dollars par an, soit entièrement laissé à la charge de la communauté internationale, alors que sa contribution reste très timide dans les domaines sensibles comme le déboisement et la désertification. Les coûts prévus pour ces deux chapitres s'élèvent à 40 milliards de dollars environ et la communauté internationale n'y contribue qu'à hauteur de 10.6 milliards de dollars environ.

L'autre mécanisme prévu au plan interne pour financer l'Agenda 21, c'est la fiscalité.

¹⁵ Henk L.M. KOX, Internalisation des externalités liées à l'environnement des les accords internationaux sur les matières premières, in Problèmes Economiques n°2.255 du 26 décembre 1991, p.18.

¹⁶ Revue Développement et coopération N°2, 1994, mars-avril p.27.

CHAPITRE 2 :

**UN MECANISME FISCAL :
LE PRINCIPE DU POLLEUR PAYEUR**

CODESRIA BIBLIOTHEQUE

Si donc l'activité économique ne peut être libéralisée d'office, sans courir le risque de porter préjudice à l'environnement, elle doit être soumise au contrôle de l'Etat. La fiscalité apparaît comme l'instrument adéquat de ce contrôle. Bien sûr, cela ne signifie pas que la libéralisation soit à priori une mauvaise politique et que la fiscalisation soit la bonne. L'important est, en matière d'environnement, de ne pas enfermer les Etats dans des règles immuables.

Dans le domaine de l'environnement, les mécanismes fiscaux sont étroitement liés au principe du pollueur payeur. Ce principe est à la mode dans les pays industrialisés et on constate que ses effets sur la protection de l'environnement sont très positifs¹⁷. Mais les règles de protection de l'environnement qui conviennent aux pays développés peuvent avoir dans les pays en développement des conséquences économiques et sociales injustifiables. Ainsi, en Afrique, le principe présente quelques difficultés d'application. Pour mieux les comprendre, il convient d'en faire un exposé succinct.

1. Exposé du principe du pollueur payeur.

Le principe du pollueur payeur a été adopté par l'OCDE en 1972. L'Agenda 21 l'a repris dans la plupart de ses chapitres, surtout ceux ayant trait à la gestion et à la conservation des ressources.

Le chapitre 21 par exemple qui traite de la gestion des déchets solides et des questions relatives aux eaux usées précise qu'il faut appliquer le principe du pollueur payeur en fixant les redevances de gestion de déchets et veiller à ce que ceux qui produisent les déchets paient intégralement leur élimination.

¹⁷ Environnement et économie, Les Travaux de l'OCDE, Paris OCDE, 1992.

Le chapitre 30 souligne que " les gouvernements, les entreprises commerciales et industrielles y compris les sociétés transnationales, les milieux universitaires et les organisations internationales devraient s'employer à définir et appliquer des concepts et méthodes permettant la prise en compte des coûts écologiques dans la comptabilité et la fixation des prix ".

bien d'autres chapitres posent le principe, mais il est important plutôt de se demander quelle est la signification du principe et quelles sont les modalités de sa mise en oeuvre.

1.1. La signification du principe du pollueur payeur.

L'activité économique est source de pollution et dégrade l'environnement. Le principe du pollueur payeur signifie simplement que celui par le fait duquel une pollution est née doit en payer le prix. Dans une acception plus technique, il s'agit de l'internalisation d'une externalité économique: le prix d'un bien doit intégrer au delà du simple coût de production, celui des ressources utilisées, y compris les ressources d'environnement. C'est la théorie des externalités, ou en termes économiques, la théorie de l'internalisation des coûts externes¹⁸.

L'objectif de ce principe est d'assurer que les prix reflètent effectivement les coûts engendrés par la pollution. Il implique que le marché transmette des signaux prix qui reflètent la rareté réelle des ressources naturelles, ainsi que les coûts d'environnement liés à l'activité économique. En l'absence de paiements correspondant à leur utilisation, ces ressources sont souvent gaspillées ou détruites¹⁹. On pense ainsi trouver dès

¹⁸ Michel PRIEUR, Droit de l' environnement, 2è éd°, 1991
Précis Dalloz, p.123.

¹⁹ REPETTO, La comptabilisation des ressources naturelles,
in Revue pour la Science N°178, août 1992, p.62.

l'origine de chaque source de pollution les ressources financières pour la combattre.

Sandra POSTEL et Christopher FLAVIN notent que la taxation des produits et activités qui polluent, épuisent ou dégradent d'une façon ou d'une autre les systèmes naturels est un moyen de s'assurer que les coûts supportés par l'environnement sont pris en compte dans les décisions privées: va t-on par exemple se rendre à son travail à bicyclette, tirer son électricité du charbon ou de la lumière du soleil? Chaque producteur et chaque consommateur décide de la façon de s'adapter à l'augmentation des coûts. Une taxe sur les émissions dans l'atmosphère conduira certaines usines à augmenter leurs dispositifs anti-pollution, d'autres à modifier leur processus de production, d'autres encore à revoir la conception de leurs produits pour diminuer les rejets. Ils relèvent que si les agriculteurs ne paient rien lorsqu'ils comptent sur les cours d'eau du voisinage pour emporter les résidus des pesticides, ils utiliseront une grande quantité de ces produits que ne le voudrait la société et les gens de campagne en payeront le prix en buvant une eau contaminée²⁰.

Au contraire de la libéralisation, la fiscalité s'avère ainsi être un puissant instrument pour réorienter les économies nationales dans le sens de la viabilité de l'environnement. Il convient maintenant d'étudier les modalités de sa mise en oeuvre.

1.2. La mise en oeuvre du principe du pollueur payeur.

La fiscalité de l'environnement contribue, rappelons le, à faire peser sur le pollueur un prélèvement obligatoire décidé par les pouvoirs publics et utilisé plus ou moins directement par ceux-

²⁰ Lester, R. BROWN, L'état de la planète, op.cité p.298-299.

ci pour restaurer ou contrôler l'environnement²¹. On comprend aisément que l'Agenda 21 ait vulgarisé le principe.

Dans la mise en oeuvre du principe du pollueur payeur, les pouvoirs publics qui veulent faire supporter la charge de la dépollution au pollueur, peuvent recourir à plusieurs instruments de taxations de la pollution. Il peut s'agir de la taxe, de la redevance et de la taxe parafiscale. On les appelle les " impôts verts ". Leur objectif est double: dissuader la consommation d'énergie, réduire la production des déchets ou empêcher le gaspillage des ressources par les distorsions de prix, et produire les ressources financières pour combattre la pollution.

Présentant les avantages des instruments de marché dans la gestion de l'environnement, certains auteurs relèvent que " grâce aux taxes et redevances usagers, la gestion de l'environnement peut être autofinancée (et même produire un excédent budgétaire) et ne risque pas d'obérer les ressources limitées des gouvernements"²².

De nombreux pays ont déjà institué des impôts verts. Dans les pays de l'OCDE, par exemple, on distingue les instruments suivants:

- Taxes ou redevances sur les émissions et le rejet des polluants dans l'air, l'eau ou les sols en fonction de la quantité et le type de polluant;

- Redevances pour services rendus afin de couvrir les coûts du traitement collectif des effluents ou des déchets;

²¹ M. POTIER, La fiscalité au service des politiques d'environnement, Revue française des finances publiques, N°1, 1983.

²² David O'CONNOR, David TURNHAM, La gestion de l'environnement dans les pays en développement, Centre de développement de l'OCDE, Cahier de politique économique n°2, p.21, OCDE, 1992.

Taxes et redevances sur les produits nocifs pour l'environnement au stade de la production, de la consommation ou de l'élimination;

- Système de consignation, lors de l'achat de produits potentiellement polluants;

- Permis d'émission sous forme de quotas ou de plafonds d'émission avec possibilité d'échanges négociables.

Une enquête réalisée auprès des pays membres de l'OCDE a mis à jour plus de cinquante taxes liées à l'environnement, y compris des droits sur la pollution de l'eau et de l'atmosphère, sur les déchets et sur le bruit, à côté de taxes sur divers produits, comme les engrais et les batteries²³. Mais le plus souvent, ces droits ont été fixés à un niveau trop bas pour induire de grands changements dans les comportements, afin d'éviter de compromettre la croissance économique. La surtaxe norvégienne sur les engrais et les pesticides par exemple a été fixée à un niveau trop faible pour réduire fortement la quantité de produits chimiques que les agriculteurs utilisent²⁴. Même s'il existe des exceptions notables, telles que la taxe sur l'essence avec le plomb au Royaume Uni ou la taxe sur la vente des Chlorofluorocarbones (CFC) qui sont assez élevées et qui ont permis de diminuer considérablement l'utilisation de ces produits, il demeure que l'application du principe du pollueur payeur est assez délicate. Il faut protéger l'environnement sans compromettre la croissance économique par une taxation prohibitive. Cette dialectique rend difficile l'application de ce principe en Afrique.

²³ OECD, Economic instruments for environmental protection, Paris, 1989.

²⁴ Idem

2. Les difficultés d'application du principe du pollueur payeur en Afrique.

Le principe du pollueur payeur apparaît en réalité comme le mécanisme approprié pour assurer l'exécution au plan interne de l'Agenda 21 dans tous les pays. Mais en Afrique, il ya l'effet combiné des contraintes économiques et des blocages politiques qui freinent son application.

2.1. Les contraintes économiques.

Jusqu'à présent, c'est le domaine industriel qui a connu la plus large application du principe pollueur payeur et c'est dans ce domaine qu'il apparaît plus difficile d'appliquer le principe en Afrique. Les rares exemples d'application des instruments économiques dans les pays en développement portent pour une part importante sur la gestion des ressources naturelles, en particulier les redevances d'irrigation pour lutter contre les pénuries d'eau et la protection de la biosphère²⁵. Pour comprendre les difficultés d'application du principe dans le domaine industriel en Afrique, il faut partir d'un constat. Le poids de l'industrie africaine dans l'économie mondiale est négligeable. En 1983 par exemple, la Valeur ajoutée de l'industrie manufacturière était d'environ 13 milliards de dollars pour toute l'Afrique au sud du sahara. Cela représentait moins d'un demi pour cent de la production industrielle mondiale²⁶.

L'Afrique entend développer son secteur industriel. Pendant longtemps, les pays africains ont soutenu le développement industriel sur le continent par le biais des incitation fiscales généralement contenues dans les codes des investissements. A

²⁵ David O'CONNOR, David TURNHAM, La gestion de l'environnement dans les pays en développement, op.cité, p.26.

²⁶ Jacques GIRI, L'Afrique en panne, 1986, éd° Karthala, p.85-86.

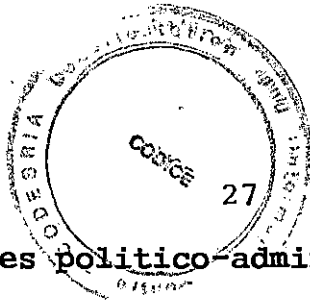
l'heure actuelle, avec la révolution écologique, ils se trouvent pris entre deux impératifs: promouvoir la croissance économique en favorisant l'essor industriel et protéger l'environnement en appliquant au détriment de ce même secteur industriel, des impôts verts.

Lors de la troisième réunion préparatoire de la CNUED à Genève, le président du Sénégal, M. Abdou DIOUF déclarait: " Devant l'insuffisance de ses ressources, l'Etat est écartelé entre deux impératifs, assurer un développement durable qui repose sur la prise en charge de l'environnement dans tout processus de développement ^{économique} et social et assurer la gestion quotidienne pour le fonctionnement des institutions et satisfaire les besoins des populations "27.

Ce constat résume la situation de la quasi-totalité des Etats africains. Dans beaucoup de cas, ils n'ont vraiment pas beaucoup d'alternatives. Ben Jakson remarque que même s'ils sont parfois réticents, beaucoup de pays africains vivent une situation économique trop désespérée pour avoir d'autres choix que de laisser les industries polluantes s'établir chez eux²⁸. Ils craignent en effet, s'ils appliquaient le principe du pollueur payeur, de provoquer une délocalisation des industries au profit des pays où les réglementations environnementales sont moins rigoureuses. Il est aussi possible que des pesanteurs politico-administratives puissent ralentir l'élan de certains pays vers l'application de ces instruments économiques de protection de l'environnement.

²⁷ Rapport national de la République du Sénégal: Vers un développement durable, p.89.

²⁸ Ben Jackson, L'Accord du GATT et ses conséquences écologiques pour l'Afrique, Revue développement et coopération N°2, 1994 mars-avril, p.27.



2.2. Les blocages politico-administratifs.

Les gouvernements qui ont été plus courageux et qui ont adopté de véritables législations environnementales ont souvent eu des difficultés à les mettre en oeuvre. Les raisons en sont notamment les pressions politiques et la faiblesse des institutions administratives. On peut citer à ce propos l'exemple du Sénégal qui a élaboré depuis longtemps un code de l'environnement instituant de nombreuses taxes sur la pollution mais qui n'a pas jusqu'ici eu son décret d'application.

Dans le Résumé de son rapport sur le développement dans le monde de 1992, intitulé le développement et l'environnement, la Banque mondiale notait: " Entreprendre de mettre fin à la dégradation de l'environnement conduit souvent à retirer certains droits à des gens qui sont peut-être politiquement puissants. Les industriels, les exploitants agricoles et forestiers ainsi que les pêcheurs défendent farouchement les droits qu'ils s'arrogent de polluer ou d'exploiter les ressources. C'est ainsi qu'en Europe, le projet de taxe sur les produits chimiques à base de carbone a été modifié dans un sens favorable aux industries grosses consommatrices d'énergie, qu'au Chili, de puissants intérêts dans le monde de la pêche ont fait retarder l'introduction de droits de pêche cessibles et que, presque partout, peu de progrès ont été fait vers l'institution d'un système de redevances d'irrigation. Ceux qui souffrent de la dégradation de l'environnement et qui ont le plus à gagner à l'application d'une politique raisonnable sont souvent moins forts que les pollueurs auxquels les pouvoirs publics doivent s'attaquer "29.

²⁹ Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde, Le développement et l'environnement, résumé, p.14.

Les gouvernements africains sont encore plus vulnérables. Dans ces pays, les intérêts auxquels il faut s'attaquer sont très souvent ceux de la classe dirigeante, et en l'absence d'une véritable démocratie participative, il est rare que ces privilégiés renoncent volontairement à leurs privilèges.

Au total, les mécanismes internes prévus pour financer l'exécution de l'Agenda 21 en Afrique n'auront que des effets limités. Et si l'on considère que ces mécanismes devaient permettre de couvrir plus de 79% du financement global, il ya là une véritable lacune. Les mécanismes qui ont été prévus dans l'Agenda 21 pour assister les pays en développement sont eux aussi insuffisants. C'est à l'analyse de ces mécanismes de financement externes que nous allons consacrer la deuxième partie de cette étude.

DEUXIEME PARTIE

**ETUDE DES DEFAILLANCES DES
MECANISMES DE FINANCEMENT EXTERIEURS
DE L'AGENDA 21.**

Les négociateurs de Rio avaient bien prévu qu'il y aurait des difficultés d'ordre économique pour les pays en développement à exécuter l'Agenda 21. La Communauté internationale a consenti à apporter une assistance financière de 125 milliards de dollars par an environ, ce qui représente à peu près 21% du financement global prévu. Les mécanismes par lesquels ces financements devaient être acheminés sont assez nombreux. Cependant ils n'ont pas connu plus de succès que les mécanismes internes. Il s'agit, dans cette deuxième partie de l'étude de ressortir les défaillances qui ont rendu difficile la mise en oeuvre des mécanismes externes de financement de l'Agenda 21.

Certains de ces mécanismes sont les mécanismes classiques pour le financement du développement; Ceux-ci doivent simplement s'adapter aux exigences actuelles du développement durable. D'autres par contre n'ont vu le jour très récemment que dans le but de répondre directement aux problèmes spécifiques d'environnement.

L'Agenda 21 a prévu dans son chapitre 33 que l'ensemble de ces mécanismes seraient nécessaires à sa mise en oeuvre dans les pays en développement. Leur apport a été plutôt timide.

CHAPITRE I :

**L'APPORT DES MECANISMES CLASSIQUES DANS
LE FINANCEMENT DE L'AGENDA 21 EN
AFRIQUE.**

Le chapitre 33 de l'Agenda 21 souligne que l'exécution des programmes de développement durable de grande envergure qui sont prévues par l'Action 21 nécessitera l'octroi aux pays en développement d'importantes ressources financières nouvelles et supplémentaires. Les mécanismes classiques qui existent en cette matière sont essentiellement le mécanisme de l'Aide Publique au Développement et les mécanismes multilatéraux et régionaux. Nous allons les étudier successivement.

1. L'Aide Publique au Développement.

L'Agenda 21 mentionne que l'Aide publique au développement est la source principale de financement extérieur du développement durable³⁰. La notion même d'Aide publique au développement mérite d'être explicitée avant d'analyser les perspectives réelles de sa contribution au financement de l'Agenda 21.

1.1. La notion d' Aide publique au développement.

La notion d'Aide publique au développement ne peut mieux se comprendre que par rapport à son origine.

Dès 1960, avec l'accession à l'indépendance des jeunes Etats du tiers monde, le problème du développement était au centre des préoccupations des Nations unies. Les conditions misérables de vie dans ces Etats nécessitaient une aide de la Communauté internationale.

En 1970, à l'occasion du 25^e anniversaire de l'ONU, l'Assemblée générale adoptait la résolution 2626(XXV), intitulée " Stratégie internationale du développement pour la deuxième décennie des Nations unies pour le développement ". Cette résolution recommandait le transfert au profit des pays en développement des

³⁰ Agenda 21, chapitre 33, Vol.III.,p.50.

ressources financières équivalant au moins à 1% du PNB de chaque pays industrialisé. L'Aide publique au développement devait correspondre à 70% de ce transfert, soit 0,7% du PNB de chaque pays industrialisé.

L'Aide publique au développement est devenu ainsi le vecteur principal des transferts financiers entre les pays développés et les pays en développement. Elle s'est chiffrée à 61 milliards de dollars en 1992³¹.

Il est donc tout à fait normal que les négociateurs de Rio aient attaché autant d'importance au mécanisme de l'Aide publique pour le financement extérieur de l'Agenda 21. Mais sa contribution réelle est encore très aléatoire.

1.2. La contribution de l'Aide publique au financement de l'Agenda 21.

De prime abord, il convient de noter que l'Afrique subsaharienne concentre à elle seule près du tiers de l'Aide publique au développement. La capacité de ce mécanisme à financer l'Agenda 21 dépendra donc de l'évolution du portefeuille des Aides

En dépit de cette part importante des aides qu'elle reçoit, les besoins de financement sont toujours grandissants. Les estimations des besoins de financement faits par l'OCDE font état de la nécessité d'un triplement de l'Aide publique d'ici l'an 2000, alors que l'on note plutôt une tendance à la diminution de l'effort consenti par les principaux pays donateurs. Ainsi, le taux de la Finlande diminue de 0,78% en 1991 à 0,62% en 1992 et celui des Pays-Bas de 0,92% en 1990 à 0,86% en 1992. Certains pays n'ont que très rarement atteint le niveau fixé par les Nations unies; la

³¹ ACCT, Mécanismes financiers pour l'environnement et le développement, op.cité, p.16.

France se situe à 0,55%, le Canada à 0,46% et les Etats-Unis à 0,20%.

Dans ces conditions, il est évident que la capacité de l'Aide publique à financer le développement durable dans le cadre de l'Agenda 21 s'en trouvera amoindrie. Et cela tient de la nature de l'aide elle même, qui n'est pas un droit pour les pays en développement. Même si on peut imaginer que les pays développés sont sous le coup d'une certaine contrainte morale ou politique, l'aide reste largement tributaire de leur bon vouloir.

Bien sûr, aux négociations de Rio, les pays développés ont réitéré leur engagement à consacrer 0,7% de leur PNB à l'Aide publique au développement et ont accepté de renforcer leur programme d'aide pour atteindre ce chiffre aussitôt que possible.

Mais, il n'en demeure pas moins que l'Aide publique au développement présente le caractère d'une contribution volontaire des pays industrialisés sur laquelle il n'est pas réaliste de dépendre principalement pour le financement d'un programme aussi important que l'Agenda 21.

Les mécanismes multilatéraux et régionaux présentent eux aussi certaines insuffisances.

2. Les mécanismes multilatéraux et régionaux.

La coopération multilatérale et régionale est indispensable pour le développement. Elle le sera encore davantage pour le développement durable. Mais, les mécanismes multilatéraux et régionaux prévus pour financer l'Agenda 21 sont critiquables à plusieurs points de vue. Nous allons étudier successivement les mécanismes multilatéraux et les mécanismes régionaux.

2.1. Les mécanismes multilatéraux.

D'après l'Agenda 21, les mécanismes et sources de financement multilatéraux qu'il faudra mettre à contribution pour dégager le maximum de ressources nouvelles et supplémentaires pour financer l'Agenda 21 sont les Banques et les Fonds de développement multilatéraux pour la création de capacité et la coopération technique.

En ce qui concerne les banques, on peut citer d'abord la Banque mondiale. La Banque mondiale est une institution multilatérale de développement qui a pour objet d'aider à promouvoir le progrès économique et social de ses pays membres en développement afin d'améliorer le niveau et les conditions de vie de leurs populations. Mais en dépit de ses ressources financières considérables, le rôle de la Banque mondiale est resté très modeste et parfois même controversé en ce qui concerne la prise en compte de l'environnement dans le financement du développement. De nombreux projets ont été ainsi financés sans qu'on ait pu prévoir qu'ils auraient des conséquences néfastes sur l'environnement. Des projets au Brésil et en Indonésie ont été critiqués pour avoir induit des migrations injustifiées et des déboisements massifs. Des projets d'irrigation en Afrique et de complexes hydroélectriques en Amérique latine ont été aussi critiqués pour leurs impacts sur l'environnement³².

Cette défaillance se justifie par les contraintes générales auxquelles l'Organisation est soumise. D'après Phillippe Le PRESTRE, le manque de personnel du Bureau des affaires environnementales et l'absence de spécialistes dans les Bureaux régionaux ont forcé l'adoption d'un système de triage, limité sa capacité de suivi et

³² ACCT, Mécanismes financiers pour l'environnement et le développement, op.cité, p.18.

empêché la collecte de l'information nécessaire³³. Cependant, on constate que depuis la restructuration de la BIRD en 1987, l'environnement est devenu une priorité pour la Banque. En 1990, à la suite des recommandations de l'ancien président Robert Mc NAMARA, elle a encouragé l'établissement d'une Coalition globale pour l'Afrique afin de soutenir des mesures visant à un développement durable.

Au cours de l'année fiscale 1990, environ la moitié de tous les crédits de la BIRD, soit 107 projets, contenait un élément lié à la protection de l'environnement tandis que 11 prêts visaient le financement d'un projet spécifique pour l'environnement. Le rapport de la Banque mondiale montre que ces financements se sont concentrés sur l'Afrique et ont concerné le secteur agro-forestier.

La Banque mondiale apporte également un soutien technique à la préparation et à l'adoption des plans d'action pour la protection de l'environnement (PNAE). Des plans sont achevés ou en voie de l'être au Burkina Faso, au Ghana, à Madagascar, en Guinée, au Lesotho, à l'Ile Maurice, au Rwanda et aux Seychelles.

Globalement donc depuis 1987, l'action de la Banque mondiale en faveur de l'environnement peut être considérée comme positive. On peut penser que sa contribution au financement de l'Agenda 21 en Afrique sera importante surtout lorsqu'on sait que les ressources de l'IDA se sont substantiellement accrues lors de sa dixième reconstitution³⁴, afin d'aider les pays les plus pauvres à atteindre leurs objectifs en matière de développement durable, tels que définis dans l'Agenda 21. Toutefois l'action de la Banque mondiale peut être critiquée sur un point de vue. Les transferts financiers qu'elle opère sont des prêts, qui viennent gonfler l'enveloppe déjà importante de la Dette africaine, perçue aujourd'hui, ainsi que nous le verrons, comme l'une des causes

³³ Philippe Le PRESTRE, La Banque mondiale face au défi de l'environnement, in Eco-décisions n°1 p.65.

³⁴ Banque mondiale, Rapport annuel 1993, p.65.

essentielles de la dégradation de l'environnement dans les pays en développement.

Quant aux Organismes multilatéraux pour la création de capacité et la coopération technique, l'Agenda 21 fait allusion uniquement au PNUD. Il souligne que " le PNUD devrait disposer de ressources financières nécessaires pour contribuer, par le biais de son réseau de bureaux extérieurs, de son vaste mandat et de sa riche expérience en matière de coopération technique, à la création de capacité au niveau des pays, en utilisant pleinement les compétences des institutions spécialisées ". Le PNUD a ainsi créé le programme Capacité 21. Nous l'étudierons avec le Réseau Afrique 2000 dans les nouveaux mécanismes créés par le PNUD.

2.2. Les mécanismes régionaux.

L'Afrique est probablement la région du monde la plus vulnérable du point de vue écologique. N'a-t-on pas reconnu, lors des négociations préparatoires qu'elle mérite une attention spéciale dans le processus de la CNUED³⁵.

L'initiative régionale devra donc jouer un rôle important dans la maîtrise de l'environnement en Afrique. Déjà, en 1988, l'OUA publiait une résolution contre l'importation des déchets toxiques et faisait de 1991 l'année africaine de l'environnement.

L'Agenda 21 a prévu que des mécanismes de financement régionaux seraient nécessaires à sa mise en oeuvre. Le chapitre 33 précise notamment que " les banques et Fonds de développement régionaux et sous-régionaux devraient jouer un rôle plus important et plus efficace pour ce qui est de l'octroi, à titre concessionnel

³⁵ Ernest HARSH, Les priorités africaines doivent figurer à l'ordre du jour global pour l'environnement, in Afrique Relance Vol.6, n°1, avril 1992, p.26.

ou à d'autres conditions de faveur, des ressources nécessaires à l'exécution du programme Action 21 ".

En ce qui concerne l'Afrique, la Banque africaine de développement devrait jouer un rôle majeur. Elle se montre de plus en plus sensible aux projets ayant un impact positif sur l'environnement et se déclare prête à y apporter un concours financier.

En 1990, elle a adopté un document de politique de l'environnement pour " aider les pays membres régionaux à élaborer des politiques nationales d'environnement³⁶. Nous n'avons pas pu obtenir les statistiques de la BAD sur sa contribution au financement du développement durable, mais on peut dire qu'elle est au niveau régional ce que la Banque mondiale est au niveau mondial. Elles ont à peu près les mêmes avantages et les mêmes inconvénients.

La convention CEE-ACP est une autre illustration parfaite de cette régionalisation. La quatrième convention de Lomé de décembre 1989 engage la CEE à fournir une assistance financière sur cinq ans aux pays ACP pour la protection de l'environnement. Les projets environnementaux ont fortement augmenté, passant de 39 millions d'ECUs pour les Accords de Lomé I à 685 millions d'ECUS pour Lomé III. Là encore, les ressources paraissent bien maigres face à l'ampleur des défis. En plus, le sort de cette coopération régionale est très incertain dans la perspective du Marché unique européen et de l'harmonisation actuelle des règles du commerce mondial.

On constate donc en définitive que les mécanismes classiques ont du mal à s'accommoder aux principes du développement durable.

³⁶ Banque africaine de développement, Rapport annuel, 1990.

Malheureusement, les nouveaux mécanismes sont eux aussi sujets à quelques critiques.

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

CHAPITRE II :

**LES NOUVEAUX MECANISMES LIES AUX PROBLEMES
D'ENVIRONNEMENT.**

CODESRIA BIBLIOTHEQUE

En réalité, on ne peut pas séparer les problèmes d'environnement et de développement. Ils sont étroitement liés. La protection de l'environnement ne se fait que dans le but de promouvoir un développement durable, et le développement durable ne peut se réaliser sans la maîtrise de la base écologique des ressources naturelles.

Il peut paraître un peu surprenant donc de parler ainsi des mécanismes liés aux problèmes d'environnement, comme si on les opposait de ce fait à ceux liés aux problèmes de développement. Il n'en est rien dans la mesure où en finançant les projets d'environnement, on finance du même coup le développement.

Cependant, certains mécanismes sont nés du souci de s'attaquer directement aux problèmes d'environnement et n'ont d'ailleurs vu le jour qu'avec la montée de la conscience écologique dans le monde.

Parmi les nouveaux mécanismes prévus par l'Agenda 21, nous étudierons le Fonds pour l'environnement mondial et le mécanisme des conversions des dettes et les nouveaux mécanismes créés par le PNUD.

1. Le Fonds pour l'environnement mondial.

Parmi les banques et fonds de développement multilatéraux prévus au chapitre 33 de l'Agenda 21 figure le Fonds pour l'environnement mondial. Ce mécanisme est également critiquable mais il convient auparavant de présenter le FEM à travers son rôle et son fonctionnement avant de montrer ses limites.

1.1. Rôle et fonctionnement du Fonds pour l'Environnement mondial.

L'idée de créer un Fonds spécial pour la protection de l'environnement a été lancée par la France, soutenue par

l'Allemagne et d'autres pays de l'OCDE lors de la réunion du Comité de développement FMI/Banque mondiale en 1989. La nécessité d'un tel Fonds se justifiait par le souci d'aider les pays à supporter le coût de la protection de l'environnement lorsque c'est toute la Communauté mondiale qui en profitera.

Créé en 1990 par 25 pays industrialisés, le FEM, connu également de son sigle anglais GEF (Global Environment Facility), est géré conjointement par la Banque mondiale, le PNUD et le Programme des Nations unies pour l'environnement.

Le FEM est un Programme pilote qui couvre une période de trois ans. L'Agenda 21 précise qu'il " a pour objet de réaliser des activités bénéfiques pour l'environnement mondial et devrait couvrir les dépenses supplémentaires qui découleraient, en particulier pour les pays en développement, des activités prévues dans le programme Action 21 ". L'un des plus grands avantages de ce Fonds résulte du fait qu'il accorde ses financements " à fonds perdus ou à titre concessionnel ". Ainsi il apparaît comme le mécanisme le plus adéquat pour le financement extérieur de l'Agenda 21.

La plupart des projets pris en charge par le FEM sont des projets nationaux, mais des opérations régionales, telles que la biodiversité dans les zones limitrophes peuvent être considérées. Les opérations du FEM sont classées en trois catégories:

Cas 1. Le projet se justifie sur le plan économique et son taux de rentabilité est acceptable, mais le pays concerné ne s'engagera pas sans le concours du FEM. Ce projet ne bénéficiera d'un financement du FEM que dans des circonstances exceptionnelles.

Cas 2. Le projet a un taux de rentabilité insuffisant pour que le pays l'exécute, mais il présente d'importants avantages pour l'environnement mondial. Une aide concessionnelle peut aider le

pays à réaliser le projet, ce qui procurera des avantages à la communauté des nations.

Cas 3. L'investissement se justifie sur le plan intérieur, mais le pays devra engager des dépenses supplémentaires pour que le projet ait des retombées positives à l'échelle de la planète.

Plusieurs pays ont d'ores déjà sollicité le soutien financier du Fonds et la Banque mondiale a commencé en 1993 à évaluer des projets d'extention des parcs nationaux et de protection des écosystèmes forestiers au Congo et au Cameroun et un projet de récupération et d'utilisation des gaz brûlés à la torchère dans la région du Delta au Nigéria.

Le 16 mars 1994, un accord a été conclu à Genève pour la restructuration et le réapprovisionnement du Fonds. Le nouveau FEM issu de l'Accord de Genève a été réapprovisionné à hauteur de 2,022 milliards de dollars³⁷. Le FEM apparaît ainsi comme le mécanisme le plus approprié pour le financement de l'Agenda 21. Toutefois, ses limites sont inscrites dans ses objectifs.

1.2. Les limites du FEM.

La principale limite du FEM se trouve dans la restriction de son champ d'application.

Actuellement, seuls quatre grands domaines considérés comme des problèmes globaux c'est à dire concernant l'environnement au niveau mondial, rentrent dans les domaines d'activités du FEM. Ces grands domaines sont:

³⁷ The Network, Bulletin du Secteur indépendant, n°36, avril 1994, p.1.

- **Le réchauffement de l'Atmosphère**, en particulier les conséquences le climat mondial, des émissions de gaz à effet de serre résultant de l'accumulation de combustibles fossiles et de la destruction des forêts;
- **La pollution des eaux internationales** due, par exemple, aux déversements de produits pétroliers et à l'accumulation des déchets dans les océans et les réseaux fluviaux internationaux;
- La destruction de **la diversité biologique** par la dégradation des habitats naturels et l'exploitation des ressources naturelles;
- L'appauvrissement de **la couche d'ozone** par suite notamment des émissions de chlorofluorocarbonnes (CFC)³⁸.

Les pays en développement souhaitent que les préoccupations du Fonds englobent les questions d'environnement qui leur sont propres. Malgré la réticence de certains pays donateurs, la lutte contre l'érosion des sols, la déforestation et la désertification a été rattachée au FEM³⁹. Si cet effort d'élargissement n'est pas maintenu pour intégrer non seulement d'autres problèmes locaux importants tels l'approvisionnement en eau, mais aussi pour assurer la participation des pays du Sud à la gestion et aux orientations du Fonds, la contribution du FEM au financement de l'Agenda 21 restera très timide. Il est donc important, ainsi que le notait la Commission Economique pour l'Afrique, que certaines réformes soient entreprises.

- Il faudrait que l'administration et la gestion du Fonds soient transparentes, démocratiques et reposent sur une base suffisamment large de façon à y associer les pays en développement, en

³⁸ Banque mondiale, Rapport annuel 1993, p.57.

³⁹ Idem, p.59.

particulier l'Afrique. Actuellement, les 32 places du Conseil d'Administration du FEM sont réparties ainsi qu'il suit: 14 pour les pays développés ou donateurs, 2 pour les pays traversant une phase de transition économique, 16 pour les pays en développement dont 6 pour l'Afrique, 6 pour l'Asie et 4 pour l'Amérique latine.

- Les droits d'adhésion au Fonds qui s'élèvent actuellement à 4 millions de dollars devraient être revus à la baisse pour faciliter la participation des pays en développement, en particulier l'Afrique.

- Les critères de sélection des programmes à financer devraient être réexaminés et les priorités nationales prises en compte dans le cadre de l'exécution des programmes⁴⁰.

Les ressources financières du Fonds s'élevaient à 1,3 milliards de dollars lors de sa première constitution pour la période 1991-1994. Les participants au Fonds se sont engagés lors de la signature de la Convention sur le climat, à tripler les crédits du FEM pour la période 1994-1997. On n'a récolté que 2 milliards de dollars environ. Si l'on considère que le FEM devrait s'élargir pour intégrer tous les domaines de l'Agenda 21, ses ressources financières devraient être alors considérablement accrues. Il deviendrait ainsi l'instrument privilégié du développement durable.

L'autre nouveau mécanisme dont on parle beaucoup à l'heure actuelle est celui de la conversion des dettes.

⁴⁰ CEA, Stratégies africaines proposées pour la mise en oeuvre de l'Agenda 21 adopté par la CNUED, Libreville (Gabon), 12-16 avril 1993, p.75.

2. Le mécanisme de la conversion des dettes.

L'Agenda 21 mentionne au chapitre 33, parmi les modes de financement novateurs, " le recours accru à la conversion des créances ", qu'on appelle aussi conversion des dettes.

Pour comprendre cette pratique de la conversion des dettes et ses limites, il convient de présenter la problématique de l'endettement et de l'environnement.

2.1. La problématique de l'endettement et de l'environnement.

Il est admis aujourd'hui que la crise de la dette est l'un des facteurs explicatifs les plus importants de la dégradation de l'environnement dans le Sud⁴¹. Les difficultés rencontrées par les pays en développement dans leur gestion des forêts par exemple sont avant tout attribuées à la pauvreté, au poids de la dette et au déséquilibre des termes de l'échange⁴².

La dette extérieure totale des pays en développement est estimée à 1500 milliards de dollars à la fin 1992⁴³. La conséquence est qu'aujourd'hui, il ya un transfert net des ressources financières des pays pauvres vers les pays riches.

⁴¹ Ademola T. SALAU, Changements écologiques à l'échelle du globe: Programme de recherche pour l'Afrique, CODESRIA, Document de travail 2/1992, p.48.

⁴² Christian BARTHOD et Jean-Pierre LE DANFF, La Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement, et la forêt, in Le Flamboyant, Bulletin de liaison des membres du Réseau Arbres Tropicaux, n°23/24, décembre 1992, p.9.

⁴³ Banque mondiale, Table de la dette extérieure, 1990,1991,1992.

La part de l'Afrique dans l'enveloppe de la dette est considérable et cela peut hypothéquer sérieusement l'avenir écologique du continent. Au préface du rapport national du Sénégal préparé pour le sommet de Rio, le président Abdou DIOUF déclarait: " Il est concevable que l'Afrique ne peut mener des politiques efficaces de protection de son environnement dans la persistance d'un endettement de plus en plus insupportable, avec l'existence de problèmes alimentaires et énergétiques nombreux et dans le contexte d'une extrême rareté des ressources financières indispensables à sa croissance économique ".

L'Agenda 21 a donc considéré qu' "il faut trouver des solutions durables aux problèmes de la dette des pays en développement à faible revenu et à revenu intermédiaire afin de leur donner les moyens dont ils ont besoin pour instaurer un développement durable "44.

Pour faire face à leurs obligations au titre du service de la dette, la plupart des pays en développement ont dû entreprendre des politiques d'ajustement structurel, mettant l'accent sur l'expansion des recettes d'exportations dont on sait qu'elles proviennent essentiellement des denrées agricoles et autres produits de base, ce qui a pu favoriser une pression accrue sur les ressources naturelles et sur l'environnement.

Les formules de réduction sélective de la dette préconisées naguère dans le cadre du plan Baker et celle du refinancement du plan Brady (1989) n'ont eu que des effets très limités. Devant cette impasse et avec la montée des problèmes d'environnement, la pratique des conversions a vu le jour. Elle a été largement encouragée par les organisations multilatérales ainsi que par les

⁴⁴ Agenda 21, chapitre 33.

ministres des finances du Comité de développement du FMI⁴⁵. Mais cette pratique a elle aussi ses limites.

2.2. La pratique et les limites des conversions de dettes.

Les conversions de dettes sont bien souvent aussi appelées échanges dettes-nature.

Dans l'optique de la conversion de dettes en programme pour la protection de l'environnement, il n'est plus simplement question, ni d'une réduction de dette, ni au demeurant d'une annulation systématique.

Le mécanisme repose sur le principe selon lequel une partie de la dette extérieure d'un pays largement endetté est annulée contre son engagement à créer des fonds en monnaie nationale pour financer des programmes visant à un développement durable. Le mécanisme peut être résumé ainsi: des associations environnementales rachètent à bas prix des créances sur un marché de seconde main et les transforment en valeurs exprimées dans la monnaie du pays concerné. Les sommes ainsi obtenues sont directement investies dans des travaux de sauvegarde écologique et ne donnent lieu à aucune nouvelle créance.

La notion de conversion de dettes en programme de protection de l'environnement est apparue peu après la création d'un marché secondaire de la dette en 1983-1984 et a été présenté comme une réponse possible à l'insuffisance des disponibilités financières des pays.

Mais là encore, du fait semble t-il de la complexité de sa procédure, le mécanismes n'a eu que de très maigres résultats. En

⁴⁵ Rapport annuel du FMI, 1990, p.118.

1991, les conversions de dettes en programme pour l'environnement ne représentaient que 100 millions de dollars, soit moins de 0,02% du total de l'endettement bancaire des pays en développement, estimé aujourd'hui à plus de 500 milliards de dollars⁴⁶.

L'Afrique quant à elle n'a que très rarement bénéficié de tels programmes de conversion, qui ont presque toujours profité à l'Amérique latine. Et cela est peut-être dû au fait que de nombreux pays africains n'ont pas d'autonomie monétaire et ne peuvent donc créer des fonds en monnaie locale tel que le mécanisme le prévoit. C'est le cas notamment des pays de la zone franc.

Mais déjà, le mécanisme des conversions est contesté dans son principe et dans son application. Il fait l'objet de nombreuses critiques⁴⁷.

3. Les nouveaux mécanismes créés par le PNUD.

Certains mécanismes existent actuellement au sein du PNUD, qui sont en réalité de nouveaux Programmes dont la contribution à l'exécution de l'Agenda 21 peut être importante. Il s'agit du Réseau "Afrique 2000" et de la Capacité 21.

3.1. Le Réseau Afrique 2000.

Les données actuelles sur l'état de l'environnement dans le monde, rappelons le, montre que l'Afrique est très menacé sur le plan écologique. Désertification, déboisement, érosion des sols, détérioration des terres arables, invasions acridiennes sont autant de fléaux auxquels l'Afrique doit faire face. Plusieurs communautés

⁴⁶ ACCT, Mécanismes financiers pour l'environnement et le développement, op.cité, p.67.

⁴⁷ Idem, p.70.

africaines ont décidé de s'organiser pour parer au désastre mais leurs moyens sont souvent très modestes.

Le PNUD a ainsi récemment lancé un nouveau programme en vue de soutenir des projets communautaires en Afrique qui visent à protéger l'environnement et à promouvoir un développement durable et écologiquement viable. L'initiative, baptisée "Réseau Afrique 2000", fournit une assistance financière et technique aux ONG et aux groupes locaux dont les activités visent la préservation des ressources naturelles et la promotion du développement à l'aide de techniques sans danger pour l'environnement.

Les objectifs essentiels du Réseau sont les suivants:

- Assistance financière et technique directe aux projets et aux initiatives communautaires destinés à protéger l'environnement et à promouvoir un développement durable et écologiquement viable.

- Formation et acquisition des compétences. En l'occurrence, le Réseau finance l'organisation des stages et des activités de formation des dirigeants d'organisations locales notamment dans les domaines des techniques de participation et d'auto-évaluation.

- Echanges d'informations. Le Réseau favorise l'échange d'informations entre les groupes locaux, les ONG et les institutions techniques, afin que les activités qui ont été couronnées de succès puissent être adaptées à d'autres conditions et reproduites ailleurs.

Le Réseau Afrique 2000 soutient des projets liés à l'utilisation et à la valorisation des terres, à la conservation des eaux et des sols, aux zones arides, ainsi que d'autres activités, notamment les projets agroforestiers. Ces activités rentrent dans l'un ou l'autre des chapitres de l'Agenda 21.

C'est en juin 1986, lors de la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies sur "La situation économique de l'Afrique" que l'idée de la création de ce Réseau a été lancée par le Canada. Outre le Canada, le Danemark, la France, le Japon et la Norvège figurent parmi les pays donateurs. Les besoins de financements ont été estimés à 25 millions de dollars pour soutenir le Réseau au cours des cinq premières années.

Le Réseau Afrique 2000 est actuellement le seul programme appliqué à l'échelle du continent qui s'efforce de mobiliser et de soutenir les efforts déployés au niveau communautaire par les organisations locales et les ONG pour réaliser un développement durable. Il s'avère ainsi être un instrument indispensable à l'exécution de l'Agenda 21. Mais, comme dans le cas de l'aide publique au développement, le Fonds du Réseau ne repose que sur des contributions volontaires qui du reste sont encore très limitées.

3.2. La Capacité 21.

La création du programme Capacité 21 résulte directement de la mise en application du chapitre 37 de l'Agenda 21 sur le renforcement des capacités dans les pays en développement.

L'objectif de ce programme est de fournir une assistance financière et technique en ce qui concerne la mise en place d'institutions, notamment le renforcement des institutions, la formulation des politiques, la promulgation des législations, le renforcement de l'infrastructure technique, la mise en valeur des ressources humaines et l'éducation sur l'environnement au niveau de chaque pays.

En référence à ces objectifs globaux, la capacité 21 accorde la priorité aux projets permettant d'une part, de traduire l'Agenda 21 en un plan national d'action 21 et d'autre part, d'appuyer la réalisation dudit plan national d'action 21. A ce titre, observe M.

Arona FALL dans sa Note d'information sur l'Agenda 21 et la capacité 21, les projets à soumettre devront faire partie de l'une des deux composantes ci-après:

* Composante 1. Promotion et appui à la formulation et la mise en oeuvre des stratégies et plans d'actions relatifs au développement durable.

La Capacité 21 soutient pour cette composante, les initiatives visant à:

a) formuler, à partir des plans existants, des stratégies axées sur la pratique d'un développement durable;

b) recenser les domaines prioritaires du programme Action 21 et formuler un programme d'action 21 à l'échelon national à l'appui des objectifs du développement durable;

c) assister les pays à réviser leurs plans de développement à la lumière de l'Agenda 21 dans le but de renforcer les liens entre l'environnement et le développement;

d) assister les pays dans la mise en oeuvre de leurs plans d'actions et stratégies du développement durable.

* Composante 2. Renforcement des capacités des entités nationales pour la mise en oeuvre de l'Agenda 21 national et le transfert de technologie.

Les initiatives à soutenir auront pour but de:

a) définir les principaux besoins à satisfaire en matière de renforcement des capacités si l'on veut que les pays réussissent à mettre en oeuvre leur plan de développement durable et un programme Action 21 à l'échelon national;

b) formuler et mettre en oeuvre des programmes et des projets destinés à satisfaire les besoins en matière de renforcement des capacités, à stimuler la recherche-développement scientifique et technique à l'échelle nationale, ou, le cas échéant, régionale, à approfondir les connaissances, à améliorer l'information et étoffer les bases de données et à permettre à toutes les parties intéressées de participer davantage à la prise de décision.

L'octroi d'un financement au titre du projet Capacité 21 dépend directement du PNUD et les demandes doivent être soumises par les gouvernements nationaux aux représentants résidents du PNUD.

Mais pour l'instant, les ambitions du Programme sont encore très modestes. Il s'est fixé un objectif de 100 millions de dollars au titre de son financement annuel. Cent millions de dollars, cela ne représente rien par rapport au budget ordinaire du PNUD, qui dépasse parfois le budget général de l'ONU. Cela est encore très faible pour permettre au PNUD de participer efficacement au financement de l'Agenda 21 en Afrique. Toutefois, son action dans ce domaine est hautement appréciable.

Au delà du programme Capacité 21 et du Réseau Afrique 2000, c'est tout le PNUD qui devrait intégrer cette nouvelle philosophie du développement durable. Malheureusement, des projets continuent d'être exécutés, au nom de la lutte contre la pauvreté, sans que leurs impacts sur l'environnement aient été bien évalués.

CONCLUSION GENERALE.

Au terme de ce survol rapide des principaux mécanismes de financement de l'Agenda 21, une question vient naturellement à l'esprit: que vaut l'Agenda 21 pour l'Afrique si son exécution ne peut y être assurée?

L'examen de tous les mécanismes de financement montrent en effet que, si les tendances actuelles sont maintenues, la mise en oeuvre de l'Agenda 21 en Afrique restera une illusion. Les mécanismes de financements internes sont soit inadéquats, c'est le cas de la libéralisation du commerce international, soit difficile à appliquer, c'est le cas du principe du pollueur payeur. Les mécanismes de financements extérieurs sont pour leur part insuffisants.

Pourtant, l'espoir d'un monde écologiquement sain pour les siècles à venir dépendra de l'application de ce Programme. Car si les schémas de production et de consommation du monde actuel ne sont pas modifiés, il est évident qu'on se dirige vers une proche catastrophe écologique sans précédent. Et de ce point de vue, l'Afrique apparaît comme le continent le plus vulnérable. Il faut donc coûte que coûte trouver les moyens d'une exécution de l'Agenda 21 en Afrique.

Le premier pas doit être franchi par l'Afrique elle même. Elle est maître de son destin et c'est à elle qu'il appartient de prendre l'essentiel des mesures qui s'imposent pour la protection de son environnement et, pour ainsi dire, promouvoir son développement.

La position des pays en développement est généralement que, puisque les pays du Nord ont une part de responsabilité dans la dégradation de l'environnement au Sud, c'est à eux seuls de payer la facture, comme si le Nord tirerait seul profit de l'amélioration

du cadre de vie. Les pays en développement et l'Afrique en particulier doivent savoir que les conséquences d'une éventuelle catastrophe écologique seraient tout aussi ressenties au Nord comme au Sud et pourraient d'ailleurs être plus dramatiques au Sud. Il est illusoire de penser que le bien-être dans les pays en développement en général et de l'Afrique en particulier resultera de l'aide consentie par les pays du Nord, aussi nécessaire soit-elle. Le mémorandum de M. Laurence SUMMERS, économiste en chef à la Banque mondiale en 1992 relevait que l'Afrique est encore sous polluée et qu'il était donc souhaitable d'y transférer des industries polluantes, afin de diminuer le seuil de pollution dans les pays industrialisés⁴⁸. Cela montre bien, en dépit de toute vraisemblance, qu'il n'y a pas de considération d'éthique ou de morale dans les relations internationales. Il n'y a que les intérêts qui comptent.

L'Afrique doit d'abord compter sur elle même. Elle doit adopter et vulgariser le principe du pollueur payeur en dépit des contraintes économiques qu'il comporte. C'est la seule façon de s'assurer que les ressources naturelles cesseront d'être gaspillées et détruites, la seule façon de limiter les pollutions, la seule façon d'assurer le bien-être de ses populations. Et comme le principal écueil à l'application de ce mécanisme était la crainte d'une délocalisation industrielle au profit des pays où les réglementations sont souples, il faudra les harmoniser au niveau régional ou sous-régional, dans tous les domaines communs. Aucun pays africain ne peut prétendre établir sa propre défense environnementale isolée des autres. Cela suppose que les efforts d'intégration régionale soient renforcés.

L'avantage de l'application du principe du pollueur payeur est d'assurer un auto-financement de la protection de l'environnement.

⁴⁸ Anonyme, Let them eat pollution, in *The Economist*, february 8th 1992.

Tant que les Etats africains n'intégreront pas cette dimension dans leurs politiques, la promotion d'un développement durable en Afrique restera encore pendant longtemps une illusion. A ce propos, il est regrettable de constater que le Rapport de l'Atelier régional sur la mise en oeuvre de l'Agenda 21 tenu à Abuja (Nigéria) du 20 au 22 janvier 1993, n'ait pas du tout envisagé la possibilité d'un financement interne de l'Agenda 21. Il mentionne simplement que l'exécution de l'Agenda 21 en Afrique se fera grâce à des contributions du PNUD, dans le cadre du programme Capacité 21 et du FEM. Ce qui est lamentable quand on sait que l'Agenda 21 lui-même a prévu que l'aide internationale ne devrait supporter que 125 milliards de dollars environ des 600 milliards de dollars nécessaires pour son financement annuel. Il appartient donc aux pays africains de réfléchir sur les moyens de dégager le reliquat. Et cette possibilité n'existe que par le biais d'instruments économiques, notamment l'application du principe du pollueur payeur. Dans cette perspective, les structures politiques et administratives devraient se démocratiser.

Au plan international, on constate une certaine lenteur à respecter les engagements pris à Rio. On évaluait les besoins à 125 milliards de dollars, soit environ 70 milliards de dollars nouveaux à trouver en plus de l'aide existante. On n'a récolté que 2 milliards de dollars environ après un an, ce qui est bien maigre pour lancer les grandes opérations de sauvetage planétaire contenues dans l'Agenda 21. Le Secrétaire général de la CNUED, M. STRONG avait vu juste lorsqu'il affirmait que la route sera plus difficile après Rio qu'avant. Les faits lui ont donné raison. Le Sommet de Rio est resté le lieu d'expression des bonnes intentions. Même s'il y a eu quelques évolutions de part et d'autres, les changements fondamentaux ne se sont pas encore réalisés. Le Rapport du groupe de travail spécial sur les finances réunis à New York du 23 février au 2 mars 1994 souligne qu'en général, les

recommandations et les engagements de la CNUED en matière de financement n'ont guère été suivi d'effets⁴⁹.

Si la Communauté internationale veut réellement soutenir l'Afrique dans la protection de son environnement et la promotion de son développement, elle doit lui garantir les moyens de financement sur lesquels elle peut compter. Un Fonds spécial des Nations unies pour l'Afrique pourrait être créé et servir de passage obligé de toute l'aide multilatérale au développement durable. Un tel Fonds soutiendrait des programmes de développement durable par l'octroi des financements à fonds perdus ou à des conditions concessionnelles. La contribution au Fonds spécial pour l'Afrique devrait alors être obligatoire pour tous les membres de l'ONU, au même titre que la contribution aux opérations de maintien de la paix dans le monde. Le développement n'est-il d'ailleurs pas le nouveau nom de la paix?

Si l'aide internationale doit garder son caractère volontaire, il est évident que l'Afrique, et d'une façon générale l'ensemble des pays en développement, n'en tireront jamais grand profit.

⁴⁹ The Network, Bulletin du Secteur indépendant, n°36, avril 1994, p.5.

SOMMAIRE.

Pages.

RESUME.

INTRODUCTION.	1
Ière PARTIE: IDENTIFICATION ET CRITIQUE DES MECANISMES DE FINANCEMENT INTERNES DE L'AGENDA 21.	6
Chap. I. Un mécanisme d'ajustement macro-économique: la libéralisation du commerce international.	9
1. Le problème de la libéralisation du commerce international.	11
1.1. Evolution historique de la libéralisation	11
1.2. Les avantages économiques de la libéralisation	12
2. Les dangers de la libéralisation pour l'Afrique	13
2.1. Impacts environnementaux liés à la libéralisation des exportations en Afrique	14
2.2. Impacts environnementaux liés à la libéralisation des importations en Afrique	16
Chap. 2. Un mécanisme fiscal: le principe du pollueur payeur	19
1. Exposé du principe du pollueur payeur	20
1.1. La signification du principe	21
1.2. La mise en oeuvre du principe	22
2. Les difficultés d'application du principe du pollueur payeur en Afrique	25
2.1. Les contraintes économiques	25
2.2. Les blocages politico-administratifs	27

IIème PARTIE: ETUDE DES DEFAILLANCES DES MECANISMES DE
FINANCEMENT EXTERIEURS DE L'AGENDA 21. 29

Chap.I. L'apport des mécanismes classiques dans le financement de l'Agenda 21	31
1. L'Aide publique au développement	32
1.1. La notion d'Aide publique au développement	32
1.2. La contribution de l'Aide publique au financement de l'Agenda 21 en Afrique	33
2. Les mécanismes multilatéraux et régionaux	34
2.1. Les mécanismes multilatéraux	35
2.2. Les mécanismes régionaux	37
Chap.2. Les nouveaux mécanismes liés aux problèmes d'environnement	40
1. Le Fonds pour l'environnement mondial	41
1.1. Rôle et fonctionnement du FEM	41
1.2. Les limites du FEM	43
2. Le mécanisme de la conversion des dettes	46
2.1. La problématique de l'endettement et de l'environnement	46
2.2. La pratique et les limites des conversions des dettes	48
3. Les nouveaux mécanismes créés par le PNUD.	49
3.1. Le Réseau Afrique 2000.	49
3.2. La Capacité 21.	51
CONCLUSION GENERALE	54
SOMMAIRE	58
BIBLIOGRAPHIE	60

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES:

- Lester BROWN,
L'état de la planète, Economica, 1991.
- Jacques GIRI,
L'Afrique en panne, Karthala, 1986.
- Michel GRIFFON, Isabelle MARTY,
Prospectives des déséquilibres environnementaux liés à
l'agriculture dans les pays tropicaux, CIRAD, 1993.
- Michel PRIEUR,
Droit de l'environnement, 2è éd°. précis Dalloz, 1991.
- Georges SOULE,
Qu'est ce que l'économie politique ? Nouveaux Horizons, 1985.

ARTICLES, RAPPORTS, REVUES, JOURNAUX, DOCUMENTS SPECIALISES.

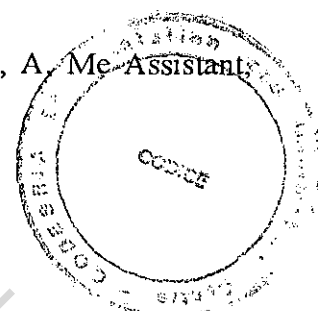
- L'Agenda 21.
- Environnement et Economie, les Travaux de l'OCDE, 1992.
- Rapport national de la République du Sénégal: vers un
développement durable.
- Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde: le
développement et l'environnement, résumé, 1992.
- Banque mondiale, Rapport annuel, 1993.
- Banque africaine de développement, Rapport annuel, 1990.

- Banque mondiale, Rapport sur les politiques de développement, résumé, 1994.
- Rapport annuel du FMI, 1990.
- Rapport de l'Atelier régional sur la mise en oeuvre de l'Agenda 21, Abuja (Nigéria), 20-22 janvier 1993.
- CEA, Stratégies africaines proposées pour la mise en oeuvre de l'Agenda 21 adopté par la CNUED, Libreville (Gabon), 12-16 avril 1993.
- Ivan GOLDIN, Odin KNUDSEN et Dominique Van DER MENSBRUGGHE, Libéralisation des échanges: conséquences pour l'économie mondiale, OCDE, Paris, 1993.
- PNUE, l'état de l'environnement, 1972-1992.
- ACCT, Mécanismes financiers pour l'environnement et le développement, 2^e éd°, 1993.
- L'Accord du GATT et ses conséquences écologiques, in Revue développement & coopération n°2/1994, mars-avril.
- Repetto, La comptabilisation des ressources naturelles, in Revue pour la science, n°178, août 1992.
- Philippe LE PRESTRE, La Banque mondiale face au défi de l'environnement, in Eco-décisions n°1.
- Anonyme, La Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement et la forêt, in Le Flamboyant, Bulletin de liaison des membres du Réseau Arbres Tropicaux, n°23/24, décembre 1992.
- Ernest HARSH, Les priorités africaines doivent figurer à l'ordre du jour global pour l'environnement, in Afrique Relance Vol.6, n°1, avril 1992.

- Carmen DIOP et Gwenola POSSEME, ENVIRONNEMENT: Quand les bourreaux se repentent, in Jeune Afrique Economie n°132, juin 1990.
- Ademola T. SALAU, Changements écologiques à l'échelle du globe: Programme de recherche pour l'Afrique, CODESRIA, document de travail, 2/1992.
- M. POTIER, La fiscalité au service des politiques d'environnement, in Revue française des finances publiques, n°1, 1983.
- OECD, Economic instruments for environmental protection, Paris, 1989.
- Anonyme, Deux milliards de dollars pour le suivi de Rio, in The Network, Bulletin du Secteur indépendant, n°36, avril 1994.
- Joseph WHEELER, Les implications concrètes du sommet de la Terre, in Le Courrier, n°133, mai- juin 1992.
- Joe KIRWIN, Rio, deux ans plus tard, in Notre planète, publication du PNUE, Vol.6, n°2, 1994.
- Roger CANS, Rio, un an après, in Le Monde, Dossiers & Documents n°215, novembre 1993, second dossier, p.1.
- L'environnement et les échanges commerciaux, in Notre planète, Vol.5, n°6 1993.
- Henk, L.M. KOX, Internalisation des externalités liées à l'environnement dans les accords internationaux sur les matières premières, in Problèmes Economiques n°2.255, 26 décembre 1991.
- David O'CONNOR et David TURNHAM, La gestion de l'environnement dans les pays en développement, Centre de développement de l'OCDE, Cahier de politique économiques n°2, OCDE 1992.

MODELE RESUME

- Titre de la thèse : **LES ENJEUX DE LA CONFERENCE DE RIO POUR L'AFRIQUE : Analyse critique des mécanismes de financement de l'Agenda 21.**
- Nom du candidat : TCHUITCHAM Gabriel
- Nature de la thèse soutenue : Mémoire de DEA en Sciences de l'Environnement
- Composition du Jury : M. BA, A. T. (Président) Prof. Sces Nat. ; MM. SENE, A. Me-Assistant sociologue ; LY, I. Dr. en Droit ; FALL, A. Coordonnateur PNUD.
- Date, heure et lieu de soutenance : le 31 Octobre 1994 à 15H30 à l'ISE.




RESUME

La conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement s'est tenue du 3 au 14 juin 1992 à Rio de Janeiro au Brésil. Elle avait pour objectif principal d'élaborer des stratégies et des mesures capables d'arrêter et d'inverser les effets de la dégradation de l'environnement dans tous les pays.

Dans cette perspective, elle a adopté un programme d'action : l'Agenda 21. Egalement appelé Action 21, il aborde les grands problèmes qui intéressent le développement des pays africains : lutte contre la pauvreté, questions démographiques, désertification, diversité biologique, protection de l'atmosphère, santé etc. Mais la mise en oeuvre de ce programme d'action nécessite d'importants moyens financiers. Le secrétariat de la CNUED avait estimé que le coût annuel moyen de la réalisation dans les pays en développement des activités prévues dans l'Agenda 21 devait s'élever à plus de 600 milliards de dollars. Les mécanismes qui ont été prévus pour générer les ressources nécessaires sont nombreux. Au plan interne, il s'agit essentiellement des mesures d'ajustement macro-économiques dans le cadre d'une libéralisation du commerce international et des mesures d'ordre fiscal, en l'occurrence la mise en oeuvre du principe du pollueur payeur. Au niveau international, ce sont les mécanismes classiques de coopération internationale qu'il faudra mettre à contribution et les nouveaux mécanismes internationaux liés aux problèmes d'environnement, tel que le Fonds pour l'environnement mondial, le mécanisme des conversions de dettes, le Réseau Afrique 2000 et le programme Capacité 21 du PNUD. A l'analyse, on constate que, si les tendances actuelles sont maintenues, ni l'un, ni l'autre de ces deux types de mécanismes ne sont de nature à donner une impulsion réelle à l'exécution de l'Agenda 21 en Afrique.

Il faudrait donc une réforme de ces mécanismes. Face aux aléas de la conjoncture internationale, il est souhaitable que l'accent soit mis davantage sur la réforme des mécanismes internes. Au plan international, l'Afrique ne pourra tirer grand profit de la conférence de Rio que si la communauté internationale lui garantit les moyens financiers sur lesquels elle peut compter. L'aide internationale devrait alors revêtir le caractère d'une contribution obligatoire pour les pays développés.



Issu de la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement, l'Agenda 21 se présente aujourd'hui comme le document de référence en ce qui concerne la mise en oeuvre des stratégies de développement durable.

La mise en oeuvre de ce Programme d'activités nécessite d'importants moyens financiers. Les mécanismes qui ont été prévus par l'Agenda 21 lui-même pour financer son exécution dans les pays en développement n'ont jusqu'ici eu que des résultats très limités, pour des raisons assez variées.

L'Afrique, qui est la principale nécessiteuse de ces moyens de financement et pour qui l'exécution de l'Agenda 21 n'est pas seulement une option mais une nécessité, se trouve dans l'impossibilité matérielle de respecter les engagements pris à Rio. L'analyse du chapitre 33 de l'Agenda 21 montre en effet qu'il faudrait, en de nombreux points relatifs aux mécanismes de financement, procéder à une relecture de l'Agenda 21 si l'on veut donner à l'Afrique les possibilités de sauver le vaste potentiel écologique que recèle encore le continent, assurer le bien-être de ses populations, et en un mot, promouvoir son développement. Il faut réajuster les mécanismes de financement aux niveaux national, régional et international. Et, en tout état de cause, l'effort national devra prendre le pas sur la coopération régionale et internationale.

MOTS CLES: AGENDA 21, CONFERENCE DE RIO, MECANISMES FINANCIERS, DEVELOPPEMENT DURABLE, ENVIRONNEMENT, AFRIQUE SUBSAHARIENNE.