



cahier du GEMDEV

GIS POUR L'ÉTUDE DE LA MONDIALISATION ET DU DÉVELOPPEMENT

QUEL DÉVELOPPEMENT DURABLE POUR LES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT ?

*Publié avec le soutien de la Direction des relations internationales et de la coopération du
ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et de
l'ACT Développement durable du ministère de la Recherche.*

Gemdev

Cahier N° 30

QUEL DEVELOPPEMENT DURABLE POUR LES PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT ?

Sous la direction scientifique de

Audrey Aknin
Géraldine Froger
Vincent Geronimi
Philippe Méral
Patrick Schembri

Coordination éditoriale

Géraldine Froger

*Publié avec le soutien de la Direction des relations internationales et de la coopération du
ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et de
l'ACI Développement durable du ministère de la Recherche.*

Qu'est-ce que le GEMDEV ?

Le GIS-GEMDEV, Groupement d'intérêt scientifique pour l'étude de la mondialisation et du développement, est un groupement d'intérêt scientifique rattaché au ministère en charge de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Créé en novembre 1983, il rassemble une cinquantaine d'équipes de recherche et de formations doctorales des universités et grandes écoles de la région Île-de-France travaillant, dans le domaine des sciences humaines et sociales, sur les thèmes de la mondialisation et du développement.

Ce groupement, interuniversitaire et interdisciplinaire, est une fédération d'équipes. Il publie des cahiers de recherche (30 numéros parus en 2005), organise des séminaires ou colloques et aide à l'orientation des étudiants et chercheurs, français et étrangers, intéressés par ses domaines d'intervention. Il organise des groupes de travail au sein desquels les chercheurs peuvent se retrouver autour de thématiques communes (mondialisation, développement durable, décentralisation, nouvelles technologies de l'information...).

Le GEMDEV travaille en étroite collaboration avec d'autres équipes, universitaires ou non, dans toute la France, ainsi qu'avec des équipes étrangères (Allemagne, Argentine, Belgique, Canada, Madagascar, Mali, Mexique, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suisse, etc.) et/ou des institutions et organisations internationales comme le CODESRIA¹, le CLACSO² ; il est membre de l'EADI³. Il coopère également régulièrement avec la Direction générale de la coopération et du développement du ministère des Affaires étrangères, le Haut conseil de la coopération internationale, la Direction générale du développement de la Commission européenne, la Banque mondiale, l'OCDE, etc.

Dernières publications :

- Développement durable : quelles dynamiques ?, *Cahier Gemdev*, n°29, 2003.
- Annik Osmont et Charles Goldblum (dir.), 2003, *Villes et citadins dans la mondialisation*, Karthala-Gemdev, Paris.
- Jean-Jacques Gabas (dir.), 2005, *Société numérique et développement en Afrique*, Karthala, Paris.
- *Gouverner les villes du sud. Défis pour la recherche et pour l'action*, 2005, Actes du colloque international du PRUD (UNESCO 5-7 mai 2004), MAE-ISTED-GEMDEV, Publication de la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DgCiD), Série « Partenariats ».
- Géraldine Froger, Claire Mainguy, Jean Brot, Hubert Gérardin (dir.), *Quels acteurs pour quel développement ?*, Karthala, Paris.

Pour en savoir plus, vous pouvez consulter le site internet

<http://www.gemdev.org>

¹ Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique, organisme panafricain dont le siège est à Dakar.

² Conseil latino-américain pour les sciences sociales, dont le siège est à Buenos-Aires.

³ Association européenne des instituts de recherche et de formation en matière de développement. Cet organisme dont le siège est à Bonn, rassemble des instituts et centres de toute l'Europe (PECO compris).

SOMMAIRE

LISTE DES AUTEURS.....	4
INTRODUCTION. LES MEMBRES DU COMITE DE REDACTION. DEVELOPPEMENT DURABLE AU SUD.....	7
CHAPITRE 1. LES CADRES STRATEGIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE.....	11
J.L. DUBOIS. Les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté peuvent-ils intégrer la question de la durabilité du développement ?.....	13
J.P. CLING, M. RAZAFINDRAKOTO, F. ROUBAUD. Les documents stratégiques de réductions de la pauvreté : un renouveau de l'aide au développement.....	23
F. ANDRIAMAHEFAZAFY. Place des bailleurs de fonds dans le système de l'aide au développement : le cas du Plan national d'actions environnementales de Madagascar.....	47
M. RAFFINOT. Soutenabilité de la dette des pays pauvres très endettés.....	59
CHAPITRE 2. GESTION DES RISQUES ET GESTION DE L'ENVIRONNEMENT.....	75
C. AUBRY. Quelles stratégies de gestion des risques naturels dans les pays en développement ?.....	77
S. BEAUCHAMP, F. KERVAREC. Les réseaux de microfinance ont-ils un rôle à jouer dans la gestion des risques naturels ?.....	81
C. GONDARD-DELCROIX, S. ROUSSEAU. Gestion des risques et stratégies d'acteurs. Le cas du lac Alaotro à Madagascar.....	101
CHAPITRE 3. BIOPROSPECTION ET DEVELOPPEMENT DURABLE.....	121
V. BOISVERT. Bioprospection et biopiraterie : le visage de Janus d'une activité méconnue.....	123
V. RAHARINIRINA. Les débats autour de la valorisation économique de la biodiversité et de la bioprospection en Afrique : le cas de Madagascar.....	137
D. DUMOULIN, J. FOYER. Bioprospection et savoirs indigènes au Mexique: la dynamique d'un conflit politico-technologique.....	165
CHAPITRE 4. DEFORESTATION ET EXPLOITATION FORESTIERE.....	187
V. GERONIMI, A. AKNIN. Déforestation et politiques de développement.....	189
B. SINGER. Analyse comparative des politiques forestières tropicales en Europe : Allemagne, Finlande et Royaume-Uni.....	193
A. KARSENTY. Les enjeux des réformes dans le secteur forestier en Afrique Centrale.....	219

LISTE DES AUTEURS

Audrey AKNIN, maître de conférences, membre du Centre d'Economie et d'Ethique pour l'Environnement et le Développement (C3ED, UMR IRD-UVSQ n°063), Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines.

Contact : audrey.agnin@c3ed.uvsq.fr

Fano ANDRIAMAHEFAZAFY, doctorant, membre du C3ED UMR IRD-UVSQ n°063, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, et du C3EDM, Université d'Antananarivo, Département Economie, Madagascar.

Contact: fano@ird.mg

Christine AUBRY, ingénieur agronome de recherches (1^{ère} classe), membre de l'UMR SADAPT (Institut national agronomique), INA PG, responsable du groupe de recherches sur l'agriculture dans l'agglomération d'Antananarivo à Madagascar.

Contact : caubry1@tiscali.fr.

Sandrine BEAUCHAMP, doctorante, DET/FORUM (Centre de recherches sur les Pays en Développement et en Transition), Université de Paris X Nanterre.

Contact : sandrinebeaucham@hotmail.com

Valérie BOIVERT, chargée de recherches, Institut de Recherche pour le Développement (IRD), UR 112 « Entre forêt et agriculture : de la déforestation aux dynamiques agroforestières », Orléans.

Contact : valerie.boisvert@orleans.ird.fr

Jean-Pierre CLING, directeur GIE DIAL (Développement et Insertion internationale).

Contact : cling@dial.prd.fr.

Jean-Luc DUBOIS, directeur de recherche à l'IRD, membre du C3ED UMR IRD-UVSQ n°063, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines.

Contact : jlucdubois@aol.com.

David DUMOULIN, post-doctorant à l'IUED/NCCR North-South, chercheur associé au CREDAL, Université de Paris 3-Sorbonne Nouvelle, Institut des Hautes Etudes de l'Amérique latine (IHEAL).

Contact : daviddumker@hotmail.com.

Jean FOYER, doctorant, Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine (IHEAL), *Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias*, CRIM de la UNAM, Mexique.

Contact : jeanslip@hotmail.com.

Géraldine FROGER, maître de conférences habilitée à diriger des recherches, membre du C3ED, UMR IRD-UVSQ n°063, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines.

Contact : geraldine.froger@c3ed.uvsq.fr

Vincent GERONIMI, président du GEMDEV, maître de conférences, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, membre d'EconomiX, Université de Paris X.

Contact : vgeronim@club-internet.fr.

Claire GONDARD-DELCROIX, doctorante et ATER, Université Montesquieu-Bordeaux IV.
Contact : gondard_delcroix@yahoo.fr

Alain KARSENTY, économiste, chercheur au département Forêts du CIRAD, Montpellier,
Contact : alain.karsenty@cirad.fr

Fabienne KERVAREC, chargée de recherches (contractuelle) au Centre de Droit et Économie de la Mer (CEDEM), Université de Bretagne Occidentale.
Contact : fabienne.kervarec@univ-brest.fr

Philippe MERAL, chargé de recherches à l'IRD, membre du C3ED UMR IRD-UVSQ n°063, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, et au C3EDM, Université d'Antananarivo, Département Economie, Madagascar.
Contact : pmeral@ird.mg

Marc RAFFINOT, maître de conférences, chercheur à EURISCO, Université Paris Dauphine, chercheur associé à l'UMR CIPRE-DIAL.
Contact : raffinot@dauphine.fr

Vahinala RAHARINIRINA, allocataire de recherches, membre du C3ED, UMR IRD-UVSQ n°063, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines.
Contact : Vahinala.Raharinirina@c3ed.uvsq.fr

Mireille RAZAFINDRAKOTO, chargée de recherches à l'IRD, chercheuse à DIAL (Développement et Insertion internationale), unité de recherche CIPRE (Croissance, Inégalités, Population et Rôle de l'Etat).
Contact : razafindrakoto@dial.prd.fr

François ROUBAUD, directeur de recherche à l'IRD, chercheur à DIAL (Développement et Insertion internationale), directeur de l'unité de recherche CIPRE (Croissance, Inégalités, Population et Rôle de l'Etat).
Contact : roubaud@dial.prd.fr

Sophie ROUSSEAU, docteur, ATER à l'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, membre du C3ED, UMR IRD-UVSQ n°063.
Contact : sophie.rousseau77@wanadoo.fr

Patrick SCHEMBRI, maître de conférences, membre du C3ED, UMR IRD-UVSQ n°063, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines.
Contact : Patrick.Schembri@c3ed.uvsq.fr

Benjamin SINGER, doctorant à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po) et au CIRAD-forêt, chercheur associé à l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI).
Contact : benjamin.singer@sciences-po.org ou singer@cirad.fr

INTRODUCTION

DEVELOPPEMENT DURABLE AU SUD

Les membres du comité de rédaction :

Audrey Aknin (C3ED, UMR IRD-UVSQ n°063, UVSQ)
Géraldine Froger (C3ED, UMR IRD-UVSQ n°063, UVSQ)
Vincent Géronimi (Gemdev, EconomiX, Université de Paris X)
Philippe Méral (IRD, C3ED UVSQ, C3EDM, Madagascar)
Patrick Schembri (C3ED, UMR IRD-UVSQ n°063, UVSQ)

L'émergence du thème du développement durable est lié à l'inquiétude des pays du Nord face aux dommages environnementaux provoqués par leur croissance à partir des années 1970. Il est donc apparu d'emblée comme une notion du Nord, qui a émergé dans les arènes internationales à la faveur d'une configuration particulière des rapports de force entre acteurs de la scène internationale (Aknin et al., 2002).

Au départ, cette notion semblait éloignée des questions traditionnelles du développement. Or, comme le souligne Hugon (2004, p. 25) : « les questions de la durabilité du développement et de la reproduction des conditions sociales et environnementales ont été dès le départ inhérentes à l'économie du développement. Parler de durabilité ou de la soutenabilité du développement est un pléonasme. ».

Pourtant, la résurgence de la dimension environnementale dans les arènes internationales dans les années 1990, se traduit difficilement dans des politiques de développement au Sud. Si cette dimension est progressivement prise en compte par les institutions internationales en charge du développement du Sud, elle est remarquablement peu appropriée par les institutions nationales et acteurs locaux. Ces derniers restent méfiants face à l'enthousiasme de certains pays du Nord pour le développement durable. Quelle légitimité ces pays ont-ils pour imposer aux pays en développement des dépenses de protection de l'environnement et de gestion des ressources pour le bien commun de l'humanité ? Agarwal et Narain (1991) parlent même de colonialisme environnemental. Le thème de l'appropriation et de ces modalités devient alors central.

Dans ces conditions on ne peut que s'interroger sur ce qu'est (ou ce que n'est pas) une politique de développement durable dans les pays du Sud. Poser cette question, c'est rompre avec une vision irénique du développement durable. Celui-ci ne saurait être ramené à une vision apaisée, consensuelle du monde, faisant l'impasse sur les conflits d'intérêt. Il s'agit alors de rompre avec « une vision [...] où les relations économiques internationales ne sont génératrices que de gains mutuels propres à réduire les tensions politiques internationales. » (Coussy, 1998, pp. 254-255).

Face à la « rhétorique homogénéisante »⁴ des discours et des négociations internationales présentant le développement durable comme un principe de « bien universel », ce *cahier du Gemdev* interroge les politiques de développement durable dans les pays en développement. Une politique impliquant une stricte protection des ressources naturelles et de l'environnement est-elle soutenable au Sud ? Doit-on poser le débat dans les termes suivants : développement au Sud, développement durable au Nord ? Pourquoi le développement durable pour le Sud est-il en effet si radicalement différent de celui prôné au Nord ?

Le consensus international autour des objectifs de développement du millénaire conduit, dans le temps de la montée en puissance du développement durable, à la mise en avant de l'objectif n°1 : la réduction de moitié de la pauvreté d'ici 2015. Or, la relation entre développement durable et réduction de la pauvreté n'est jamais posée comme un principe guidant les politiques économiques. Même les programmes de réduction de la pauvreté par la mise en œuvre d'une gestion des ressources naturelles ne se revendiquent pas d'un développement durable. Il est remarquable, à cet égard, que les cadres stratégiques de réduction de la pauvreté définis dans le cadre de l'initiative « pays pauvres très endettés » ne fassent pas référence au développement durable.

⁴ En reprenant les propos de Singer (2004).

Cette absence de cohérence entre les discours des institutions internationales sur le développement durable et les pratiques en termes de politiques économiques au Sud met en évidence les conflits qui se nouent entre les acteurs et les institutions, à différentes échelles, autour de la notion de développement durable au Sud.

C'est donc autour de la question : « Quel développement durable dans les pays en développement ? », qu'ont été construites les séances 2003-2004 des séminaires du groupe développement durable (C3ED⁵/GEMDEV), animées par Audrey Aknin (C3ED), Géraldine Froger (C3ED), Vincent Géronimi (président du Gemdev, DET/Forum, Université de Paris X), Philippe Méral (IRD, C3ED, C3EDM) et Patrick Schembri (C3ED). Finalement, une fois soumise aux réalités des terrains du Sud, que reste-t-il de la notion de développement durable ? Quatre thématiques ont retenu notre attention pour confronter arguments théoriques et réalités empiriques :

1) Quelle politique de développement durable dans les stratégies de lutte contre la pauvreté ?
Force est de constater la faiblesse des recoupements et la quasi-absence du développement durable dans les Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté (CLSP), ce qui illustre le fait que ce dernier n'est pas une politique « intégrée », globale, au Sud. A l'intérieur des CLSP, les politiques de développement durable n'apparaissent qu'à travers des programmes sectoriels « classiques » (eau, forêt, énergie,...), et ne sont même pas mentionnées en tant que telles. Par contre, les termes d'appropriation et de participation sont centraux dans les CLSP, comme dans les plans environnementaux élaborés dans certains pays en développement. Cela renvoie autant à des réalités que des mythes.

2) Comment gérer les risques environnementaux dans les pays en développement ?
Les populations les plus pauvres dans les pays en développement sont aussi les plus vulnérables en ce qu'elles sont exposées à des risques environnementaux dont les effets sont souvent irréversibles. Face à cette situation, les populations développent des stratégies d'évitement et de gestion du risque qui se situent à une échelle collective et dans un horizon temporel très court. Ces réflexions invitent à développer de nouvelles approches tant en termes de concept que de formalisation et soulignent l'absence de toute politique en la matière.

3) Quel développement durable au travers des accords de bio-prospection ?
Les accords de bioprospection illustrent les conflits d'intérêt qui se nouent autour des ressources naturelles. Alors que des conventions internationales consacrent la mise en place de dispositifs institutionnels et politiques, ainsi que « la valorisation économique de la biodiversité à travers le développement de marchés comme orientation privilégiée des politiques de conservation »⁶, les firmes, les communautés et acteurs locaux (y compris les Etats nationaux) poursuivent des intérêts divergents qui se déclinent sur des temporalités et des espaces très divers.

4) Peut-on identifier une politique forestière tropicale combinant lutte contre la pauvreté et gestion de la ressource forestière ?
Le thème de la déforestation cristallise de façon exemplaire les débats qui traversent les relations entre développement durable et développement au Sud. Effectivement, la forêt apparaît simultanément comme étant un capital naturel en grand danger de déplétion accélérée

⁵ Le C3ED (Centre d'économie et d'éthique pour l'environnement et le développement), UMR IRD-UVSQ n°063, est localisé à l'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines.

⁶ Pour reprendre les propos de Valérie Boisvert dans l'introduction du chapitre 3 de ce cahier.

(à la base des approches conservationnistes) et comme une source indispensable de revenu pour les pays du Sud (entre autre les populations les plus pauvres).

Chacune des thématiques énoncées⁷ est l'objet d'un chapitre de ce *cahier du Gemdev*. Chaque chapitre débute avec une présentation générale du contexte, de la problématique et des enjeux par les présidents ou encore les animateurs de séance ; viennent ensuite la sélection des contributions rassemblées⁸.

BIBLIOGRAPHIE

- AGARWAL A. et S. NARAIN, 1991, *Global Warming in an Unequal World: A case of Environmental Colonialism*, Centre for Science and Environment, New-Delhi.
- AKNIN A., FROGER G., GERONIMI V., MERAL Ph. et P. SCHEMBRI, 2002, « Environnement et développement : quelques réflexions autour du concept de développement durable », in J.Y. MARTIN (Dir.), *Développement durable ? Doctrines, pratiques, évaluations*, IRD éditions, Paris, pp. 51-72.
- COUSSY J., 1998, « Economie politique internationale », in M.C. SMOUTS (Dir.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Presses de Sciences Po, Paris, pp. 253-264.
- HUGON Ph., 2004, « Le renouveau de l'économie du développement dans un contexte de mondialisation », communication présentée au colloque MONDEV, *La mondialisation contre le développement ?*, les 4-5 juin 2004, Université de Versailles Saint Quentin en Yvelines.
- SINGER B., 2004, « Aide bilatérale contre aide multilatérale ? Analyse comparative des politiques de coopération de l'Allemagne et du Royaume-Uni en matière de forêts tropicales », *Mondes en développement*, 127, vol. 32, pp. 45-60.

⁷ La première résulte de la synthèse de deux séances du groupe développement durable (GDD) sur les « cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté », la première animée par Géraldine Froger, la seconde par Vincent Géronimi. La deuxième résulte d'une séance sur « gestion des risques et gestion de l'environnement » animée par Audrey Aknin et Philippe Méral. La troisième, d'une séance sur « bioprospection et développement durable » animée par Géraldine Froger, et la quatrième d'une séance sur « déforestation et exploitation forestière » animée par Audrey Aknin et Vincent Géronimi.

⁸ Les membres du groupe développement durable tiennent à remercier vivement Emilie Julien qui a assuré l'interface entre les référés et les auteurs ainsi que l'édition de ce *cahier du Gemdev* (en collaboration avec Géraldine Froger). Que soient également remerciés Jean-Jacques Gabas, Vincent Géronimi, Claire Mainguy et Patrick Schembri pour la relecture des articles et leurs commentaires. Les auteurs restent seuls responsables de la version finale de leur article ainsi que des erreurs subsistantes.

Les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté peuvent-ils intégrer la question de la durabilité du développement ?

Jean-Luc Dubois

Université de Versailles Saint-Quentin
C3ED, UMR IRD-UVSQ n°063

INTRODUCTION

Les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP), aussi intitulés documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP)¹, sont des documents officiels qui décrivent les mesures et actions de politiques publiques qu'un pays s'engage à mettre en œuvre, dans un horizon de trois ans, pour réduire la pauvreté sous ses différentes formes. La décision d'élaborer de tels documents prend origine dans l'Initiative PPTE (pays pauvres très endettés)² qui a pour objectif de réduire la charge de la dette extérieure des économies des pays les plus pauvres. Lancée en 1996 par la Banque mondiale et par le Fonds monétaire international (FMI), cette initiative, répond aux campagnes d'opinion publique, comme Jubilé 2000, et aux actions bilatérales d'annulation des dettes (selon les termes de Naples, puis de Lyon). Pour la première fois, on aborde le cas de la dette multilatérale de long terme. En 1999, les conditions d'entrée sont assouplies par la baisse des seuils de soutenabilité et la mise en œuvre de mécanismes d'allégements plus rapides. Ce renforcement permet d'accroître le nombre de pays concernés.

L'Initiative PPTE a le mérite de fédérer deux objectifs différents : le premier, financier de court terme (allégement du poids de la dette) et le second, de développement à moyen et long termes (réduction de la pauvreté). Les montants du remboursement de la dette ainsi libérés peuvent être employés pour financer des interventions orientées vers la réduction de la pauvreté sous ses multiples formes (monétaires, de conditions de vie, de potentialités). Dans ce contexte, les CSLP deviennent des instruments permettant d'articuler les mesures et interventions sectorielles avec la cohérence d'ensemble de la politique macro-économique. Il est, en effet, difficile de prétendre lutter contre une pauvreté aux formes multidimensionnelles, dont les manifestations et les facteurs explicatifs sont très variés, sans veiller à ce que toute mesure de politique publique, qu'elle soit sectoriellement ciblée ou macro-économique, se trouve bien inscrite dans un cadre d'ensemble cohérent ayant pour unique finalité de réduire la pauvreté.

C'est à ce niveau que se pose alors la question du développement durable, un développement capable de « répondre aux besoins du présent sans compromettre pour autant la capacité des générations futures à répondre aux leurs » (CMED, 1989, p. 47). Deux raisons viennent à l'esprit quand on examine les stratégies préconisées par les CSLP. La première a trait à l'horizon qui n'est que de trois ans : ceci rend difficile la prise en compte des aspects de long terme et, tout particulièrement, les dimensions intergénérationnelles. La seconde raison concerne la transmission de potentialités, ou de capacités, d'une génération à l'autre, qui doit être faite de manière équitable : ceci demande d'aborder la question des mécanismes d'accumulation et de redistribution intra et inter-générationnels.

Certes, le sommet de Johannesburg sur le développement durable avait considéré, en 2002, que les stratégies de réduction de la pauvreté, déjà mises en œuvre dans de nombreux pays, étaient parties prenantes de la dimension sociale du développement durable. Une décision qui nous semble pertinente car elle permet d'unifier, autour d'une unique finalité de long terme, des mesures qui ont trait à l'économie, au social, à l'environnement, et aux interactions entre ces trois domaines. Cependant, il ne suffit pas de vouloir réduire la pauvreté à court terme pour s'assurer des conditions de durabilité sociale. La constitution de trappes à pauvreté, les mécanismes d'exclusion sociale, l'accroissement des inégalités, la perception de

¹ En anglais, *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP).

² En anglais, *Highly Indebted Poor Countries* (HIPC).

la vulnérabilité, etc., remettent en cause la durabilité même du développement, lorsqu'il s'exprime en termes sociaux (Dubois et Mahieu, 2002). Autrement dit, la grande question est celle la durabilité sociale – ou soutenabilité sociale – qui résulte de l'interaction entre la réduction de la pauvreté, sous ses différentes formes, et les situations d'inégalités et de vulnérabilité qui sont présentes dans une génération donnée et qui peuvent se transmettre d'une génération à l'autre avec le risque de porter atteinte à la cohésion sociale, à l'efficacité économique et aux ressources naturelles.

En termes généraux, il se pose donc la question de savoir comment les CSLP actuels intègrent les différents aspects de la durabilité, économique, sociale et écologique. C'est l'objectif de ce chapitre que de fournir des éléments au débat sur ce thème, en s'appuyant sur trois contributions qui mettent l'accent sur des facettes différentes.

L'article de Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto et François Roubaud examine l'apport de ces nouveaux instruments d'aide au développement que sont les CSLP. Ils montrent que si les DSRP apportent une vision et des perspectives nouvelles par rapport aux programmes précédents qui mettaient l'accent sur la stabilisation et l'ajustement structurel, il leur faut cependant relever un certain nombre de défis pour réduire la pauvreté de manière durable. Des défis qui concernent la prise en compte des contextes locaux, la mise au point de méthodes de suivi et d'évaluation des résultats, la participation de la société civile aux décisions, le rôle de l'Etat, etc.

La contribution de Fano Andriamahefazafy analyse le rôle exercé par les organisations internationales dans l'élaboration des politiques environnementales et se réfère à l'expérience de Madagascar. L'île de Madagascar est considérée comme une réserve mondiale de biodiversité et a besoin, dans ce contexte, d'une politique de gestion des ressources naturelles qui soit innovante. Or, une concertation plus étroite des acteurs locaux permettrait à la fois de protéger la biodiversité et de l'utiliser pour créer des activités sources de revenus pour les ménages. Le DSRP est l'instrument adéquat pour intégrer ce type d'initiative dans un cadre d'ensemble articulant protection des ressources naturelles et lutte contre la pauvreté.

Le troisième article de Marc Raffinot s'interroge sur la soutenabilité financière des pays après application de l'Initiative PPTE. S'appuyant sur une analyse empirique des ratios d'endettement, l'auteur émet des doutes sur l'efficacité à long terme de cette initiative. Celle-ci s'avère, finalement, avoir un impact limité sur la croissance et une trop faible capacité à corriger les déséquilibres structurels qui sont à l'origine des déficits publics. L'Initiative PPTE, si elle réduit bien le poids de la dette extérieure, ne fournit pas suffisamment de moyens pour lutter contre le déficit interne, qui est source de nouvel endettement.

A l'issue de la présentation synthétique de ces trois contributions, nous allons mettre l'accent sur l'importance des CLSP tout en nous interrogeant sur leurs relations avec le développement durable.

I. L'IMPORTANCE DES CADRES STRATEGIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

A l'origine, la rédaction d'un DSRP était une condition d'éligibilité pour tout pays candidat à l'Initiative PPTE. Depuis, ce document est devenu le cadre de référence unique pour tout pays désirant bénéficier de crédits, en termes concessionnels, de la part de la Banque mondiale (crédits AID de soutien à la réduction de la pauvreté) et du FMI (facilité de réduction de la

pauvreté et de croissance). C'est, de plus, sur ce cadre de référence que s'alignent tous les autres donateurs qu'ils soient bilatéraux ou multilatéraux, comme par exemple l'Union européenne (Cling et al., 2002).

L'instauration des CSLP a le mérite de faire de la réduction de la pauvreté le nœud du débat sur l'allocation des ressources nationales quelles qu'en soient la nature ou l'origine. L'accent est en priorité mis sur le renforcement des facteurs de production et sur la hausse des revenus plutôt que sur la protection sociale. Il y a, à la base de cette vision, l'idée que les pauvres peuvent contribuer à la croissance et en bénéficier à partir de leurs actions. Ceci donne à la croissance une dimension « pro-pauvres » qui se décline en trois étapes : d'abord, créer des opportunités de croissance économique, ensuite renforcer les capacités des pauvres pour leur permettre de s'insérer dans ce processus de croissance, et, enfin, réduire leur vulnérabilité face aux facteurs de pauvreté. Une vision qui retrace assez bien la façon dont la Banque mondiale perçoit actuellement la lutte contre la pauvreté et qui a fortement évolué en une décennie (Banque mondiale, 1999 ; 2001).

Dans ce contexte, l'Initiative PPTE répond à un double objectif. D'une part, elle vise à rendre la dette plus soutenable pour les pays pauvres, en en réduisant la charge et donc le montant annuel à rembourser. Ceci accroît la marge de manœuvre des gouvernements lors du processus d'allocation de leurs ressources nationales. D'autre part, elle permet d'utiliser les montants ainsi dégagés pour financer des actions qui réduisent la pauvreté dans ses différentes formes et manifestations : la pauvreté monétaire en suscitant des activités nouvelles, en créant des emplois et, donc, en accroissant les revenus ; la pauvreté de conditions de vie en améliorant l'accès à l'éducation, à la santé, à l'eau potable, à une alimentation équilibrée ; et, la pauvreté de potentialités en facilitant l'accès au micro-crédit, la formation de capital humain ou social, etc. Elle contribue ainsi directement à la réalisation des objectifs préconisés par le CSLP.

En termes techniques, on retrouve dans le processus d'élaboration des CSLP des caractéristiques communes à l'ensemble des pays qui le mettent en oeuvre :

- La stratégie se déroule sur 3 ans, ce qui confère un horizon de moyen terme à l'ensemble des objectifs et des programmes d'activités mis en oeuvre. Un horizon qui peut être renouvelé tous les trois ans en fonction des résultats obtenus, à l'issue des évaluations finales et après révision des objectifs.
- Cette démarche induit une culture de résultats qui impose de suivre l'évolution de la pauvreté et de mesurer l'impact des programmes sur celle-ci. Ceci demande des méthodes d'observation et de mesure spécifiques (systèmes d'investigation, de suivi et d'évaluation) ainsi que des indicateurs pertinents et sensibles.
- Les objectifs de réduction de la pauvreté, principaux comme secondaires, les résultats recherchés, les activités répertoriées, les financements correspondants sont articulés de façon systématique et cohérente. Des cadres logiques instaurés au sein des ministères et institutions concernés relient ces différents éléments. Ils facilitent la programmation budgétaire et permettent de passer d'une approche « aide projet » à une approche « aide budgétaire » ciblée sur des politiques économiques, macroéconomiques et des programmes sectoriels.
- Des réunions de concertation se tiennent à différents niveaux pour déterminer les objectifs, les résultats espérés et les moyens à mettre en œuvre. Cette approche de « gouvernance participative » s'effectue avec : (1) les acteurs sociaux pour définir les besoins, (2) les institutions décentralisées, municipalités et groupements régionaux, pour affecter des moyens, (3) les techniciens et cadres des différentes administrations pour formaliser les objectifs. Le but est de rendre la procédure d'élaboration plus transparente et permettre aux personnes

concernées de s'y impliquer. Cette démarche décisionnelle « par le bas » vise à améliorer l'efficacité du processus en évitant les dérives technocratiques.

Ces caractéristiques techniques offrent la possibilité d'une adaptation renouvelée des CSLP à l'issue d'un délai de trois ans. En effet, les procédures de suivi et d'évaluation permettent de voir dans quelle mesure les objectifs ont été atteints, à partir des moyens alloués. Les résultats obtenus, tout comme les objectifs, peuvent alors être discutés par les parties prenantes au cours de réunions de concertation. Des priorités différentes peuvent ainsi émerger et de nouveaux objectifs définis pour les trois années à venir. On reconnaît là, les éléments d'une approche d'adaptation interactive.

Sur la base de ces éléments (l'accent sur la pauvreté, l'approche par le bas, l'aide budgétaire, la révision concertée), on peut considérer – du moins sur des bases théoriques – qu'il y a des éléments de progrès par rapport aux programmes de la décennie précédente, tournés en priorité vers la stabilisation et l'ajustement structurel et essentiellement élaborés de manière technocratique. Certes, on ne peut pas nier les difficultés pratiques de la mise en œuvre des procédures correspondantes, notamment en matière de processus participatifs et de suivi-évaluation. Mais ces faiblesses actuelles pourraient être surmontées de manière pragmatique à travers le renouvellement régulier des CSLP.

Ainsi, par exemple, les procédures de suivi et évaluation des CSLP se sont fortement améliorées à travers les conceptions successives des DSRP de Mauritanie, du Burkina-Faso, de Madagascar et de Centrafrique, pour ne citer que ceux-là. Des méthodes et instruments nouveaux sont apparus concernant l'instauration de cadres logiques, la sélection d'indicateurs pertinents, l'élaboration de schémas directeurs de la statistique, la mise en place de systèmes d'investigation appropriés, etc. Il reste cependant souvent difficile d'obtenir les financements qui permettraient de les mettre rapidement en œuvre à travers le renforcement des services statistiques nationaux.

On peut conclure cette présentation en remarquant que, malgré un certain nombre de limites, l'instauration des CSLP dénote une vision différente dans la mise en œuvre des programmes de développement. L'approche est moins technocratique, plus contextuelle et donc susceptible de s'ajuster aux besoins et à leurs évolutions. Elle oblige une responsabilisation plus forte dans les décisions de développement. Elle ouvre de nouvelles perspectives quant à la possibilité de rediscuter entre parties prenantes après trois ans de fonctionnement et, si nécessaire, de réajuster les priorités à la vue des résultats obtenus en réorientant les activités et les moyens en conséquence.

II. QUELLES RELATIONS AVEC LE DEVELOPPEMENT DURABLE ?

Même dans ce nouveau contexte, notre questionnement sur la contribution des CSLP au développement durable demeure valide. Reprenant la définition de base, on peut donc s'interroger sur la manière dont les CSLP contribuent à la réalisation d'un développement qui « réponde aux nécessités du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins ». Ceci induit, plus précisément, la question suivante : dans quelle mesure les CSLP intègrent-ils les différentes dimensions de la durabilité du développement ?

Le premier problème qui vient spontanément à l'esprit concerne l'horizon de temps qu'il convient de prendre en compte. Avec le développement durable, on aborde le problème de la transmission intergénérationnelle qui s'inscrit dans une vision de long terme. Avec les CSLP, on considère des objectifs et des interventions sur un horizon de moyen terme, c'est à dire de trois ans renouvelables. Ceci oblige à une articulation entre des visions à moyen et à long terme. Or, la réduction de la dette par l'Initiative PPTE posait déjà le problème de l'articulation entre le court terme de l'équilibre financier et le moyen terme de la réduction de la pauvreté.

Il en résulte que l'introduction d'un objectif de durabilité pour le développement demande de concilier des contraintes de court, moyen et long termes. C'est-à-dire qu'il faut éviter de donner automatiquement une priorité au court terme, ou au moyen terme, sur le long terme, lors des prises de décision. Il y a deux manières d'éviter un tel risque. Tout d'abord, une bonne partie des dettes en cours de réduction porte sur des prêts concessionnels ayant une durée de 40 ans. Elles engagent donc la génération future et imposent donc de raisonner en termes de durabilité financière sur le long terme. Ensuite, la dynamique interactive qui peut s'installer lors de la reconduction de CSLP renouvelés, permet de confronter, au cours des réunions de concertation, l'horizon des différents objectifs et de débattre de leur pertinence. Il faudra cependant que les méthodes d'évaluation intègrent les différences d'horizon dans les objectifs et les contraintes qui en résultent.

Ce problème s'est déjà posé à Madagascar, en 2002, avec l'objectif politique de développement rapide et durable préconisé par un gouvernement soucieux de redresser une économie sinistrée. Il fallait réduire rapidement la pauvreté et améliorer de façon durable le bien-être des populations. Autrement dit, une réponse rapide et efficace devait être donnée, sur le court terme, au problème de la pauvreté, tout en cherchant, à plus long terme, à mettre en place les acquis caractéristiques d'un bien-être durable par le biais d'une stratégie cohérente exprimée par le DSRP.

Dans ce contexte, le développement se construit autour d'un double objectif. Un objectif immédiat qui impose de s'assurer de l'efficacité des projets, programmes et mesures de politiques publiques – macroéconomiques comme sectorielles – qui sont mis en œuvre. Un objectif de plus long terme qui veille à ce que ces réalisations s'inscrivent bien, de manière cohérente, dans des orientations stratégiques visant la réduction de la pauvreté, l'amélioration des conditions de vie, la protection des ressources naturelles et humaines. La combinaison de ces deux approches permet d'encadrer des interventions menées à court terme par une vision de long terme et de veiller à ce que l'efficacité à court terme soit en cohérence avec la durabilité à moyen et long terme.

Autrement dit, on peut considérer que si la dimension « rapidité » du développement vise à réduire aussi vite que possible certaines formes de pauvreté, notamment monétaire et de conditions de vie, par une forte efficacité des interventions à court terme, c'est la dimension « durabilité » de ce développement qui assure la constitution des potentialités (et capacités) sur le long terme, puis la transmission de ces acquis aux générations futures. La nécessaire cohérence entre la rapidité et la durabilité du développement ne peut alors être assurée qu'à travers les orientations stratégiques du DSRP. Dans ce cas, il y a complémentarité entre les deux approches et c'est leur articulation qui fait la force et l'originalité du discours sur le développement de Madagascar. Sur cette base, il ne reste plus qu'à élaborer un « système national de suivi-évaluation » qui soit susceptible de mesurer, à court terme, l'efficacité des

interventions publiques, tout en évaluant, à moyen et long terme, l'impact sur la réduction de la pauvreté et l'amélioration du bien-être de la population.

Un deuxième problème concerne le contenu même des CSLP et la manière dont les différents aspects de la durabilité intergénérationnelle sont abordés. Si on considère que le développement durable se réfère, plus particulièrement, aux trois dimensions, économique, sociale et écologique, il convient de voir comment chacune des durabilités correspondantes est prise en compte.

Au sein de la durabilité économique, on trouve naturellement tout ce qui concerne la soutenabilité financière. Cette dernière impose aux générations actuelles de ne pas contracter des emprunts d'un niveau tel que les générations à venir auront à rembourser une dette qui les empêchera de satisfaire leurs propres besoins. On se situe bien actuellement dans ce contexte et c'est ce qui impose de rendre la dette soutenable à court, moyen et long termes, afin que l'investissement dans les facteurs créateurs de croissance et de développement puisse se poursuivre.

Cette dimension de la durabilité est celle qui est la mieux saisie par les CSLP, même si les analyses demeurent encore insuffisantes pour comprendre les effets de dépenses sociales ciblées, notamment sur l'accumulation du capital humain. Pourtant, la dette risque de demeurer insoutenable pour certains pays malgré les remises dont elle fait l'objet. A l'exception de quelques pays, l'impact de la réduction de la dette s'avère très faible pour deux raisons. D'une part, les dépenses publiques d'investissement effectuées dans les secteurs ciblés (santé et éducation de base, nutrition, emploi), en contrepartie de la réduction de la dette, n'ont qu'un effet limité, de nature keynésienne, sur la croissance. D'autre part, ce sont surtout les problèmes structurels – petite taille du pays, spécialisation dans les matières premières, conflits régionaux – qui engendrent cette non-soutenabilité, car ils sont à l'origine d'une croissance insuffisante, de l'augmentation de la dette publique et de la corruption. Les conditions de financement extérieur ne jouent finalement qu'un rôle de second ordre (Moisseron et Raffinot, 1999).

Ces problèmes structurels justifient la nécessité d'introduire dans les CSLP des mesures économiques qui visent à réduire les déficits publics, à modifier les allocations régionales et à maîtriser la corruption. Autant de mesures qui furent souvent caractéristiques des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel.

La question de la durabilité écologique se pose en termes quelques peu différents. Elle est souvent difficile à intégrer dans les CSLP, comme ce fut le cas, par exemple, pour le DSRP de Madagascar, même si ce pays est riche en biodiversité et en aires protégées. La difficulté vient de ce qu'on ne connaît pas toujours bien les relations qui existent entre ressources naturelles et conditions de vie, biodiversité et pauvreté, capital naturel et autres formes de capital, etc. (Domenach et Picouet, 2004). De plus, les mécanismes de gouvernance participative qui permettraient aux acteurs sociaux d'inventer des solutions durables, et donc de jouer un rôle essentiel pour une gestion responsable des ressources naturelles, ne sont pas toujours au point. On retrouve alors les défis et les limites des CSLP abordés plus haut.

La question de la durabilité sociale demeure le parent pauvre de cette analyse multidimensionnelle. Seul le PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) aborde certaines facettes à travers ses rapports annuels sur le développement humain durable (UNDP, 1999), ce qui est suffisant pour montrer que la durabilité sociale fait partie intégrante

du développement humain durable (Dubois et al., 2001). Pourtant, le fait d'observer la persistance de la pauvreté, la montée de l'exclusion sociale dans un certain nombre de pays, l'accroissement des inégalités et de la vulnérabilité, la question des inégalités de genre, l'augmentation des tensions sociales débouchant sur des conflits, etc., ne peut qu'amener à s'interroger sur cette dimension sociale du développement et à rechercher les conditions qui feraient qu'un développement puisse être « socialement durable » (Dubois et al., 2003).

Dans ce cas, il convient de s'assurer que les politiques publiques, d'ordre économique, social ou écologique, n'engendrent pas de dysfonctionnements sociaux qui remettraient en cause, pour les générations actuelles et futures, les acquis (en termes d'accessibilité aux services sociaux), les potentialités (en capital humain et social, etc.) et, plus généralement, les capacités d'amélioration du bien-être.

Ceci demande donc de veiller à ce que la transmission des capacités d'une génération à l'autre se fasse de manière équitable et donc de considérer aussi la distribution des potentialités au sein de la génération actuelle. Il s'agit de veiller à ce que la présence de trappes à pauvreté ou de mécanisme d'exclusion sociale n'engendre pas de laissés pour compte fragilisant la cohésion sociale.

Autrement dit, la durabilité sociale pose la question d'un développement qui soit capable de garantir aux générations présentes et futures une amélioration des capacités de bien-être pour tous, en veillant à l'équité de leur distribution intra-générationnelle et de leur transmission inter-générationnelle. Dans ce cadre, la lutte contre la pauvreté demeure nécessaire, mais elle ne suffit pas. Il faut la compléter par une prise en compte de la vulnérabilité liée au niveau de capacités, de l'effet des inégalités et du rôle de l'équité dans les mesures mises en œuvre. Le renforcement des capacités des personnes et la mise en place de mécanismes de redistribution solidaires s'inscrivent naturellement dans cette logique (Dubois et Mahieu, 2002).

Malheureusement, ces différents aspects ne sont pas encore clairement abordés dans les CSLP, même si on remarque que certaines formes d'inégalités, régionales, sociales, et sexuées, jouent un rôle important dans la formation de trappes à pauvreté. De même, on sait qu'au-delà d'un certain seuil, les inégalités freinent la croissance et surtout empêchent la réduction de la pauvreté. Notons, toutefois, que la décision d'accroître le montant des dépenses ciblées dans les secteurs sociaux de base, comme le préconisent les CSLP, a non seulement pour effet de réduire la pauvreté des conditions de vie, mais elle tend aussi à réduire les inégalités en atteignant certaines catégories très pauvres. Ceci contribue à renforcer la cohésion sociale et la durabilité correspondante.

Dans ce cadre, la question de la gouvernance participative prend tout son sens. Les différents acteurs sociaux qui perçoivent « d'en bas » les problèmes de pauvreté, de vulnérabilité ou d'équité, peuvent suggérer des solutions pragmatiques de partage, de solidarité et de redistribution sur des bases localisées, et contribuer, par la concertation avec les décideurs économiques, à la mise en place de mécanismes appropriés.

CONCLUSION

La volonté de lier la réduction de la dette et la lutte contre la pauvreté pour un certain nombre de pays d'Afrique, d'Amérique latine et d'Asie représente une innovation essentielle dans la conception des politiques publiques en conciliant des objectifs, financier de court terme, et de

développement à moyen terme. Cela a permis une dynamique nouvelle et originale au sein des pays qui ont répondu à cette initiative, comme le montrent les expériences des CSLP en cours.

On assiste, en effet, à une mobilisation des administrations publiques et, dans une certaine mesure, de la société civile et des acteurs sociaux autour d'objectifs précisément définis. Des objectifs qui sont hiérarchisés et déterminés au travers de cadres logiques spécifiques, mesurés par des résultats et impliquant la réalisation d'activités liées à des demandes budgétaires précises.

Cette dynamique est source d'innovation dans plusieurs domaines : la programmation avec la mise en place des cadres logiques, la gouvernance participative avec la tenue d'assemblées consultatives décentralisées, le suivi-évaluation avec l'instauration de schémas directeurs de statistique, d'observatoires et d'indicateurs. Mais c'est surtout la possibilité de réajuster les objectifs du CSLP au bout de trois ans qui demeure l'innovation la plus prometteuse, car elle permet alors d'adapter les nouvelles priorités en fonction des résultats obtenus, et d'enchaîner, de manière interactive, les CSLP les uns aux autres dans une dynamique de plus long terme.

C'est pourquoi, on peut penser que certaines des limites actuelles des CSLP comme l'insuffisante contextualisation, une participation pas toujours effective, ou une faible interaction entre les domaines sectoriels et macroéconomiques, devraient pouvoir s'estomper avec la pratique renouvelée de l'élaboration, du suivi et de l'évaluation de CSLP successifs.

Par contre, à long terme, rien ne permet de garantir, même dans un contexte d'enchaînement régulier des CSLP, que les conditions d'une durabilité, économique, sociale ou écologique, du développement soient assurées.

Si on considère la dimension économique, on s'aperçoit que la soutenabilité financière ne peut résulter que de mesures assurant une forte croissance et réduisant les déficits publics, internes et d'origine structurelle. Or, ce n'est pas l'Initiative PPTE qui garantira cette croissance car elle concerne de faibles montants orientés vers les secteurs sociaux, elle n'intervient que sur la dette extérieure et elle n'agit pas sur les déficits publics.

De même, concernant la dimension sociale, on ne peut que louer la volonté de réduire la pauvreté. Cependant, on peut se poser des questions sur les mesures de politique publique qui ont pour effet d'accroître, en parallèle, la vulnérabilité des populations et de reproduire sur le long terme des situations très inégalitaires. Cela est d'autant plus grave que les inégalités dans les potentialités ou dans les capacités des personnes, se transmettent facilement d'une génération à l'autre. Assurer la durabilité sociale, au travers des CSLP demanderait, de tenir compte des aspects d'équité inter et intra-générationnelle et de veiller à ce que des mécanismes de partage, de redistribution, ou de protection sociale, soient considérés (Ballet et al., 2004).

Lorsqu'on considère la durabilité écologique, la situation est similaire, notamment en ce qui concerne le lien entre la gestion des ressources naturelles et leurs capacités à réduire la pauvreté. Là aussi existent des problèmes de partage et de redistribution à moyen et long termes. Dans tous les cas, il demeure important que les acteurs sociaux aient la parole et la capacité de déterminer par la négociation des solutions novatrices (Winter, 2002).

Dans ce contexte, la recherche de nouveaux mécanismes d'ordre économique, social ou écologique, permettant d'assurer une durabilité du développement à long terme à travers l'enchaînement tri-annuel des CSLP devient une nécessité. Elle ouvre la voie à des travaux d'analyse conceptuelle et de mesures empiriques pour comprendre les effets de ces nouvelles stratégies sur les perceptions de la pauvreté, l'accumulation du capital humain ou social, la transmission intergénérationnelle de ces potentialités, et leurs impacts sur la cohésion sociale.

BIBLIOGRAPHIE

- BALLET J., DUBOIS J-L., et F.R. MAHIEU, 2004, « Le développement socialement durable : un moyen d'intégrer capacités et durabilité », Dossier n°4. Revue numérique *Développement durable et Territoire*, Lille. Site Internet : <http://www.revue-ddt.org/>
- BANQUE MONDIALE, 2001, *Combattre la pauvreté : Rapport sur le développement dans le monde*, Eska, Paris.
- BANQUE MONDIALE, 1990, *Pauvreté : Rapport sur le développement dans le monde*, Washington DC.
- CLING J-P., RAZAFINDRAKOTO M. et F. ROUBAUD (eds), 2002, *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Economica, Paris.
- CMED, 1989, *Notre avenir à tous*, Editions du Fleuve, Montréal.
- DOMENACH H. et M. PICOUET (eds), 2004, *Environnement et populations : la durabilité en question*, L'Harmattan, Paris.
- DUBOIS J-L., LACHAUD J-P., MONTAUD J-M. et A. POUILLE (eds), 2003, *Pauvreté et développement socialement durable*, 2003, Presses Universitaires de Bordeaux, Bordeaux.
- DUBOIS J-L. et F-R. MAHIEU, 2002, « La dimension sociale du développement durable : réduction de la pauvreté ou durabilité sociale ? », In : J-Y. Martin (Ed.), *Développement durable ? Doctrines, pratiques, évaluations*, IRD, Paris, pp. 73 –94.
- DUBOIS J-L., MAHIEU F-R. et A. POUSSARD, 2001, « La durabilité sociale comme composante du développement humain durable », In : *Développement : vers un nouveau paradigme*, Cahiers du GRATICE n°20, Université de Paris XII Val de Marne, pp. 95-110
- MOISSERON J-Y. et M. RAFFINOT (eds), 1999, *Dette et pauvreté, solvabilité et allègement de la dette des pays à faible revenu*, Economica, Paris.
- UNDP, 1999, *The Human Development Report*, CD-Rom, Statistical Data Base, New-York.
- WINTER G., 2002, *L'impatience des pauvres*, PUF, Paris.

Les documents stratégiques de réduction de la pauvreté : un renouveau de l'aide au développement ?

Jean-Pierre Cling
Mireille Razafindrakoto
François Roubaud

DIAL (Développement et Insertion internationale)
CIPRE (Croissance, Inégalités, Population et Rôle de l'Etat)

INTRODUCTION

Another idea has now appeared which fires the enthusiasm of some Northern economists, that of eradicating poverty – a phenomenon which, apparently, they have just discovered. Who could refuse to fight against poverty ? (...) But is this possible outside the context of development and an enlightened international cooperation policy?

R. Prebisch (1979, pp. 1-2)

La Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) ont lancé fin 1999 une initiative conjointe qui marque une réorientation de leurs stratégies. Suivant cette initiative, les pays à bas revenu désireux de bénéficier d'une aide financière, ou d'un allègement de leur dette dans le cadre de l'Initiative PPTE (Pays Pauvres Très Endettés), doivent préparer un programme de lutte contre la pauvreté, désigné en français sous le terme de Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP, en anglais PRSP). Tout en soutenant de manière unanime cette démarche, l'ensemble de la communauté internationale a défini lors du sommet des Nations Unies organisé à New York en 2000 huit Objectifs de Développement du Millénaire. Le premier d'entre eux vise à diviser par deux, dans chaque pays, la proportion de la population vivant dans une situation d'extrême pauvreté.

Les politiques d'aide au développement, désormais placées sous l'égide des DSRP, accordent aujourd'hui une place centrale à la lutte contre la pauvreté. L'ensemble des bailleurs de fonds a mobilisé des moyens humains et financiers considérables pour mettre en oeuvre ces stratégies et en assurer le succès. Les programmes d'aide des différentes institutions ont d'abord été modifiés et rebaptisés pour inclure explicitement la lutte contre la pauvreté parmi leurs objectifs. De nouveaux principes ont été adoptés et les instruments ont été ajustés au cadre générique du dispositif DSRP/PPTE. Parallèlement, une intense réflexion a été engagée au sein des Institutions de Bretton Woods (IBW) afin de définir des orientations précises susceptibles de guider l'élaboration des DSRP. La publication en 2000 par la Banque mondiale d'un Rapport sur le développement dans le monde consacré à la lutte contre la pauvreté (Banque mondiale, 2000a) a ainsi été suivie par celle d'un document de référence (*sourcebook*), qui constitue un guide pratique à destination des pays concernés (Klugman, 2002). Un effort inégalé de consultation des gouvernements des pays en développement (PED) et de leur société civile a enfin été effectué, notamment à travers l'organisation d'une multitude de séminaires internationaux, nationaux et régionaux. Une soixantaine de pays pauvres sont engagés dans ce processus à l'heure actuelle.

Compte tenu de l'ampleur des efforts consacrés à la mise en place de ces programmes, de l'importance prépondérante qu'ils ont prise pour les pays concernés et de la forte mobilisation de la communauté internationale, il convient d'établir un premier bilan critique des nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté dans les PED : c'est l'objet de la synthèse que nous proposons ici (voir Cling et al., 2003, pour une analyse plus détaillée).

Les principes des DSRP apportent trois innovations majeures, qui doivent être reconnues comme telles : premièrement, le fait que les IBW considèrent la lutte contre la pauvreté, et non l'ajustement structurel, comme leur principal objectif est d'abord à saluer ; ensuite, l'adoption d'un concept de processus participatif pour la définition et le suivi des DSRP est certainement un facteur potentiel de renforcement de la démocratie, dans des pays où la population dispose généralement de peu de moyens d'expression ; enfin, suite à l'alignement

de l'ensemble des bailleurs de fonds sur cette nouvelle approche, on a assisté à une amélioration sensible de la cohérence de l'aide internationale au développement.

En même temps, de nombreux points d'ombre demeurent concernant la portée réelle de ces innovations : le contenu des politiques a-t-il vraiment changé et celles-ci sont-elles susceptibles d'atteindre les objectifs fixés ? Les processus participatifs vont-ils permettre une véritable appropriation des politiques par les pays et améliorer la responsabilité démocratique de leurs gouvernants (*accountability*) ? De quels moyens dispose-t-on pour assurer le suivi et l'évaluation des politiques ? Au total, les DSRP correspondent-ils à un renouveau de l'aide au développement, sans quoi, comme l'annonçait déjà Prebisch en 1979 dans la citation en exergue de cet article, toute politique de lutte contre la pauvreté est condamnée à échouer ? Voici quelques unes des principales questions posées. Afin d'y répondre, il convient de proposer non seulement un diagnostic de l'initiative DSRP en la replaçant dans son contexte, mais également des pistes à explorer dans ces différents domaines, à partir de réflexions et d'analyses empiriques approfondies.

I. HISTORIQUE ET PRESENTATION DE L'INITIATIVE DSRP

La réorientation stratégique opérée par les IBW est le fruit d'une réflexion en profondeur, dont l'origine tient à l'aggravation de la pauvreté dans de nombreux PED dans un contexte marqué par l'échec de l'ajustement structurel et la crise de la dette, ces éléments débouchant sur une remise en cause de la légitimité de ces institutions. Dans un tel contexte, ces dernières ont été contraintes d'effectuer un saut qualitatif en cherchant à renouveler leurs analyses et leurs pratiques : les nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté constituent l'aboutissement de cette démarche.

1. La montée en puissance de la question de la pauvreté

La prise de conscience par la communauté internationale du problème de la pauvreté dans les PED est l'aboutissement d'un long processus de maturation initié dès la fin des années quatre-vingt. Les Nations Unies, notamment l'UNICEF et le PNUD³, qui ont mis en avant les conséquences sociales des politiques d'ajustement structurel, ont joué un rôle précurseur dans ce domaine. La Banque mondiale, qui avait joué un rôle pionnier dans ce domaine dans les années soixante-dix avant de se convertir à l'ajustement structurel, a accompagné ce mouvement progressif de recentrage des politiques de développement sur la question de la pauvreté :

- d'abord de manière indirecte, avec la mise en place du programme DSA (Dimensions Sociales de l'Ajustement), en association avec le PNUD et la BAD (Banque Africaine de Développement), pour atténuer les effets négatifs de court terme des réformes sur les populations vulnérables ;
- puis de manière plus directe, en consacrant en 1990 et en 2000 son Rapport sur le développement dans le monde à la pauvreté et en entreprenant parallèlement, toute une série d'études à partir de données d'enquêtes sur ce thème (profil de pauvreté, diagnostic sur la pauvreté désigné en anglais sous le terme de *poverty assessment*, etc.).
- Quelles que soient les incertitudes sur les chiffres, la progression de la pauvreté dans de nombreuses parties du monde est en effet manifeste au cours des dernières années - surtout si

³ UNICEF : Fonds des Nations Unies pour l'enfance. PNUD : Programme des Nations Unies pour le développement.

l'on exclut la Chine où le nombre de pauvres semble s'être réduit considérablement depuis l'essor économique entamé dans les années quatre-vingt⁴. L'accroissement de la pauvreté est particulièrement sensible en Afrique sub-saharienne et dans les pays en transition d'Europe et d'Asie centrale. Selon les dernières estimations de la Banque mondiale portant sur l'année 2001 (Banque mondiale, 2004), près de la moitié de la population mondiale vit avec moins de 2 dollars par jour et un cinquième avec moins de 1 dollar par jour, montant considéré habituellement comme le seuil de pauvreté extrême. Dans le cas de l'Afrique sub-saharienne, 47% de la population vit en dessous de ce dernier seuil.

Cette évolution traduit l'échec des politiques d'ajustement structurel (PAS). Cet échec a amené à la remise en cause du « consensus de Washington » qui fondait ces politiques, basé sur le triptyque : stabilisation macro-économique, libéralisation externe, libéralisation interne. Après vingt ans d'ajustement structurel sous la recommandation des IBW, aucun succès durable ne peut être exhibé. Même le « miracle asiatique » montré en exemple pendant des années aux autres PED est remis en cause depuis la crise de 1997. Outre la remise en question des stratégies passées, l'échec des politiques d'ajustement structurel a une conséquence fâcheuse pour les PED mais aussi pour les IBW : la crise de la dette multilatérale. Cette dernière résulte directement de vingt ans de prêts à moratoire sans croissance économique. Les institutions financières internationales, et tout particulièrement la Banque mondiale, se retrouvent en première ligne d'une situation de surendettement des pays pauvres, où la composante multilatérale est progressivement devenue prépondérante.

La crise de légitimité des IBW résulte pour beaucoup des deux éléments ci-dessus : face à l'aggravation de la pauvreté dans le monde, à l'échec général des politiques promues par les IBW et à la crise de la dette qui en résulte, il est naturel que les critiques se soient multipliées à leur égard, leur réclamant un changement d'orientation. D'un côté, l'opinion publique dans les pays développés s'interroge sur l'utilité de continuer à consacrer des efforts financiers aussi conséquents à l'aide au développement (« fatigue de l'aide »). Pour lutter contre ce désenchantement, le thème de la pauvreté est manifestement porteur, ne serait-ce que dans une optique de solidarité humanitaire (Severino, 2001). De l'autre, il s'agit de répondre aux critiques de plus en plus virulentes de la société civile et des mouvements contestataires concernant l'action des organisations internationales.

2. La genèse de l'initiative DSRP/PPTE

Le lancement de l'initiative PPTE en 1996 avait pour la première fois remis en cause le principe de l'intangibilité des créances des IBW. Les difficultés de mise en œuvre de cette initiative ont conduit au lancement de l'initiative PPTE « renforcée » en 1999, qui a véritablement marqué le démarrage du processus d'allègement de la dette des pays pauvres surendettés. Compte tenu de l'ampleur des sommes en jeu, les pays créanciers ont souhaité que les ressources dégagées par l'allègement de dette aient une affectation précise bénéficiant au développement des pays concernés ; le lancement simultané des DSRP a à la fois précisé cette affectation en jetant les bases d'un contrôle de ces fonds, tout en procurant le financement des nouvelles stratégies.

Pour tenter de rompre avec les pratiques antérieures qui conduisaient à déresponsabiliser les pays récepteurs de l'aide au développement dans le cadre de l'ajustement structurel, la

⁴ Encore faut-il considérer qu'il existe des incertitudes considérables concernant la qualité des statistiques chinoises.

responsabilité des pays dans leur propre développement a ensuite été affirmée (cf. à ce sujet la déclaration de Monterrey). Comme l'écrit la Banque mondiale, qui présente par la même occasion un *mea culpa* dans ce domaine, dans le rapport préparé pour la conférence des Nations Unies sur le financement du développement, organisée à Monterrey début 2002 (Banque mondiale, 2002, p. 46) : « Une leçon tirée de l'expérience passée est que la réforme ne réussit généralement pas sans une forte appropriation locale et une approche large, qui inclut la prise en compte des institutions, la gouvernance et la participation des acteurs - une leçon qui constitue le moteur du processus des Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (DSRP) »⁵. Tirant les enseignements du passé, la nouvelle approche préconise d'établir de nouvelles relations entre les acteurs tout en modifiant l'objectif et les modalités d'élaboration des politiques économiques dans les pays pauvres.

L'évolution de l'aide au développement en faveur de l'aide budgétaire (c'est-à-dire affectée globalement sans répartition sectorielle), au détriment de l'aide projet traditionnelle, est conforme à cette approche. Alors que l'aide projet se caractérise par un contrôle strict de l'ensemble de la chaîne des dépenses, l'aide budgétaire consiste au contraire à accorder des financements suivis seulement d'un contrôle *a posteriori* et donc à placer les PED sur le « siège du conducteur ». Cette confiance accrue a en principe pour première contrepartie une plus grande sélectivité de l'aide afin d'éviter sa dilapidation. Autrement dit, il s'agit de réserver en priorité les ressources rares de transferts internationaux là où les conditions de leur efficacité sont les meilleures, ce qui a aussi pour objectif de répondre aux critiques de plus en plus vives adressées à l'encontre du manque d'efficacité de l'aide au développement. Une seconde contrepartie consiste dans l'impératif d'amélioration des dispositifs de suivi/évaluation des politiques, qui visent d'abord à mieux apprécier leur impact, mais aussi à mesurer leur efficacité et par là-même à vérifier la qualité de l'affectation des financements extérieurs.

Le diagnostic général de la Banque mondiale sur l'échec des stratégies de développement l'amène à mettre désormais plus l'accent sur les questions de gouvernance. Ce diagnostic s'appuie en particulier sur des travaux mettant en évidence l'efficacité accrue de l'aide lorsqu'elle est dirigée vers des pays bien gérés et engagés dans des réformes (Banque mondiale, 1998), travaux ayant débouché sur la formulation de la doctrine de la « sélectivité » de l'aide. Le Rapport de la Banque mondiale sur le développement 2000/2001 consacré à la pauvreté tendait ainsi à montrer que les solutions sont à rechercher dans des réformes des modes de gouvernance et de gestion des politiques des pays concernés. Or, la Banque mondiale, comme les autres institutions financières multilatérales, ne peut accorder statutairement de ressources qu'aux Etats. La Banque mondiale se trouve donc devant une difficulté particulière : lutter contre la pauvreté des citoyens, dont la responsabilité incombe essentiellement à leurs gouvernants, tout en ayant le droit de n'accorder des ressources qu'à ces derniers. Pour y remédier, il s'agissait donc à la fois de préparer un nouveau cadre conceptuel de développement, un nouvel instrument contractuel de partenariat et un nouvel outil financier.

Le *Comprehensive Development Framework* (CDF), vaste plan de développement multi-acteurs présenté sous forme de matrice, s'est imposé pendant une courte période comme le nouvel instrument de travail de la Banque mondiale avec les pays pauvres. Presque dans le même temps, les services de la Banque mondiale ont développé également et présenté en septembre 1999 l'idée d'un cadre stratégique de partenariat centré sur la lutte contre la

⁵ Cette citation est traduite de l'anglais par les auteurs de ce texte, ainsi que toutes les citations suivantes.

pauvreté. C'est finalement cet instrument, le DSRP, à la fois plus opérationnel et plus « moderne », qui s'imposera comme le successeur de l'ajustement structurel.

3. Les principes de base des DSRP

Les DSRP sont d'abord conçus comme un outil au profit des populations, et particulièrement des populations pauvres. Les institutions n'y jouent qu'un rôle d'instrument au profit de ces populations. La question du citoyen pauvre mal gouverné y est traitée par le recours à une élaboration et un suivi de nature participative, donnant voix aux pauvres. Les DSRP cherchent également à s'inscrire dans la ligne des recommandations issues des études sur l'efficacité de l'aide :

- en premier lieu, le DSRP doit être le produit du consensus des acteurs locaux autour des stratégies de développement. En cela, c'est un instrument approprié par les institutions locales dans l'élaboration duquel les bailleurs doivent peu intervenir ;
- en deuxième lieu, il ne doit pas donner lieu à une conditionnalité contraignante classique. Il doit intervenir dans des pays présentant des politiques acceptables et être basé sur une mesure des résultats obtenus, comparée à des objectifs fixés en commun ;
- en troisième lieu, il doit déboucher sur de vastes programmes de dépenses publiques financés conjointement par plusieurs sources. Il doit coïncider avec le renforcement du budget de l'état et sa réhabilitation comme principal instrument de développement, conformément aux recommandations issues de la constatation de la fongibilité de l'aide et de la dispersion des projets.

Conçu pour intégrer les apports des nouvelles tendances réformatrices de l'aide au développement, le DSRP va progressivement se doter (ou se rapprocher) d'un contenu technique de plus en plus élaboré : analyse de la pauvreté, enquêtes participatives permettant d'entendre la « voix des pauvres », système de suivi/évaluation basé sur une batterie d'indicateurs de résultats, programme de dépenses publiques à moyen terme, programmes sectoriels multi-bailleurs, etc.

Le DSRP est organisé selon un plan général dont les grandes lignes ont été définies par la Banque mondiale dans son document de référence. Selon ce document (Klugman, 2002, p. 3), « Les principes qui sous-tendent les DRSP suggèrent que ces stratégies devraient être :

- impulsées et appropriées par le pays, à travers des larges processus participatifs pour la formulation, la mise en œuvre et le suivi de l'avancement basé sur les résultats ;
- axées sur les résultats, et centrées sur des résultats susceptibles de bénéficier aux pauvres ;
- globales, dans le sens où elles reconnaissent la nature multi-dimensionnelle de la pauvreté et des mesures pour lutter contre celle-ci ;
- orientées vers la recherche de partenariats avec les acteurs de l'aide au développement (aide bilatérale, multilatérale et organisations non gouvernementales), procurant une base pour la participation active et coordonnée de ceux-ci dans le soutien aux stratégies nationales ;
- basées sur une perspective de moyen et long terme pour la réduction de la pauvreté, reconnaissant qu'une réduction de la pauvreté durable ne peut être obtenue du jour au lendemain. »

Le schéma 1 synthétise les principales innovations apportées par les principes devant guider les DSRP par rapport aux politiques préconisées par la Banque mondiale auparavant dans le cadre des « Documents Cadres de Politique Economique » (DCPE). Comme on s'en rend compte à la lecture de ce schéma, les principes des DSRP rompent fondamentalement avec la pratique de leurs prédécesseurs, que ce soit en termes de mode d'élaboration des politiques,

mais aussi de contenu, de financement ou d'indicateurs de suivi. Dans tous ces domaines, l'échec des stratégies antérieures a imposé aux IBW de formuler des politiques basées sur des principes largement opposés.

Schéma 1 – Les innovations apportées par les DSRP

Objectif principal	Ajustement structurel	⇒	Lutte contre la pauvreté
Intitulé des instruments	- Document Cadre de Politique Economique (DCPE) - Crédit d'Ajustement Structurel (Banque mondiale) - Facilité d'Ajustement Structurel Renforcée (FMI)	⇒	- Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP) - Crédit de Soutien à la Réduction de la Pauvreté (Banque mondiale) - Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FMI)
Traitement de la dette	Indirect (Club de Paris)	⇒	Allègement de la dette (PPTE)
Elaboration	- Politique imposée de l'extérieur - Décidée d'« en haut » - Secret	⇒	- Politique élaborée par le pays - Approche « par le bas » - Transparence
Prise en compte des spécificités du pays	Faible	⇒	Forte
Financement	Priorité aide projet	⇒	Priorité aide budgétaire
Indicateurs de suivi / conditionnalité	Indicateurs de moyens	⇒	Indicateurs de résultats

Source : Les auteurs

II. DE NOUVELLES RELATIONS ENTRE LES ACTEURS

Après avoir décrit les principes des processus participatifs tels qu'ils ont été énoncés par la Banque mondiale, on s'interroge dans cette partie sur l'intérêt de cette nouvelle démarche du point de vue des pays concernés : autrement dit, qu'apportent les nouvelles modalités de définition des politiques économiques par rapport aux modalités antérieures, non seulement dans leurs principes mais aussi dans leur application ?

La grande nouveauté des nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté est d'avoir reconnu le rôle central et élargi le champ des acteurs à impliquer dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, rompant ainsi avec l'approche purement technocratique qui prévalait auparavant. En conséquence, l'analyse des processus DSRP en cours, mais aussi de leurs chances de succès futur, peut être menée à partir d'une grille de lecture fondée sur l'identification des acteurs-clés du dispositif : bailleurs de fonds, société civile, Etat. Cette grille met en lumière les modalités de leurs interactions (convergences d'intérêts, alliances tactiques, rapports de pouvoir, lignes de tensions, conflits ouverts).

Le schéma 2 tente de synthétiser l'intensité et la nature des relations (tant inter qu'intra) qui caractérisent, aujourd'hui et « en moyenne », ces trois pôles. Nous avons cherché à signer les principaux facteurs qui œuvrent concrètement en faveur (+) ou à contre-courant (-) d'une coordination efficace et équilibrée des politiques de lutte contre la pauvreté.

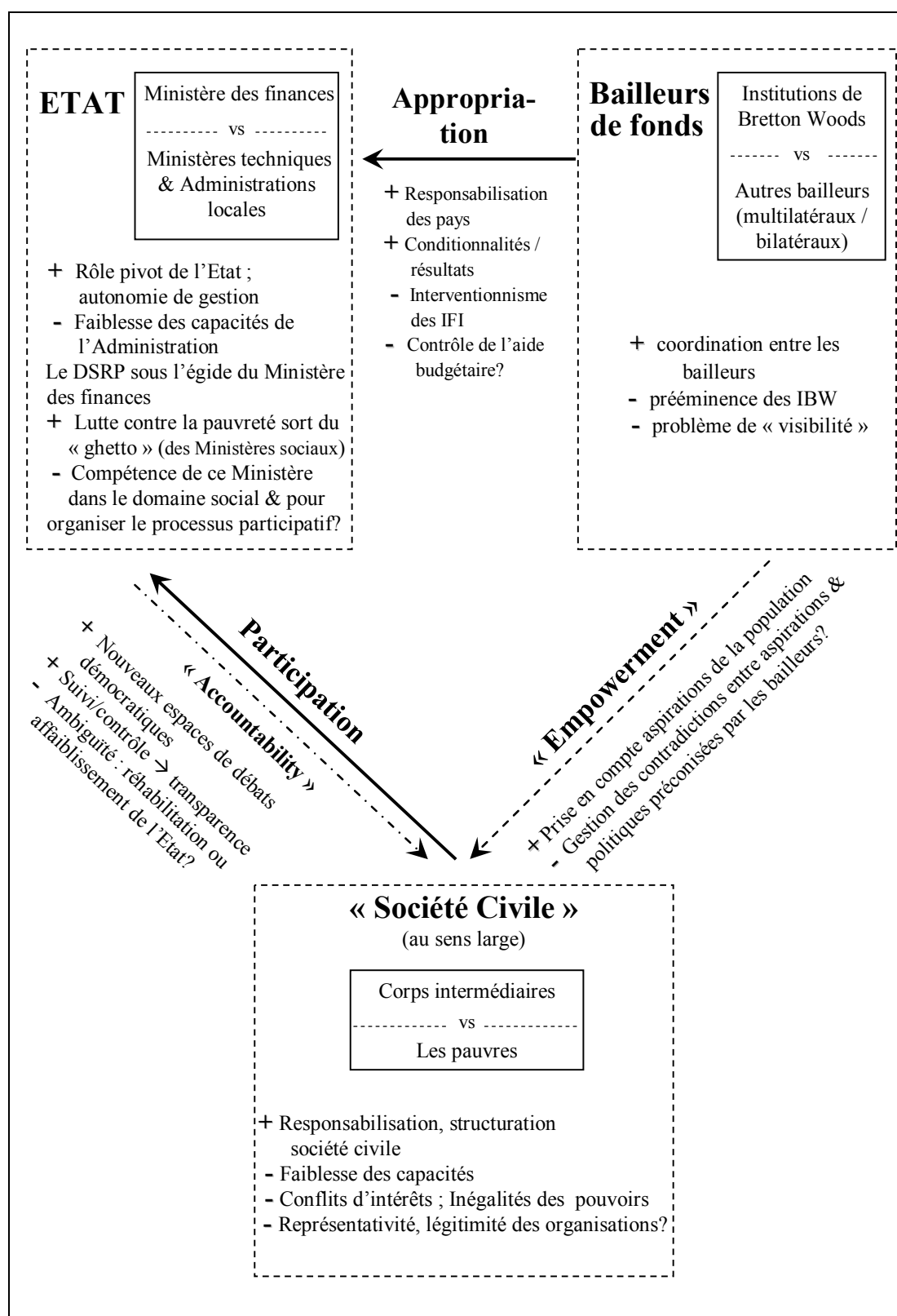
1. Le nouveau positionnement des bailleurs de fonds

Le poids traditionnellement déterminant des bailleurs de fonds dans le financement des PED qui n'ont pas accès aux flux de capitaux privés est encore accru par la mise en œuvre des DSRP : à la fois condition nécessaire pour l'allègement de la dette et pour l'obtention de nouveaux prêts concessionnels de la part des IBW, les DSRP constituent ainsi désormais un instrument clé dans les relations entre les pays concernés et l'ensemble des donateurs.

En même temps, les DSRP préconisent d'établir une nouvelle relation entre les bailleurs de fonds et les pays, visant à responsabiliser ces derniers, tant pour la définition des politiques que pour leur mise en œuvre. Les IBW adoptent désormais – au moins en principe – une attitude plus humble à l'égard des pays où elles interviennent ; elles visent parallèlement une meilleure coordination entre elles et entre les différents bailleurs de fonds, pour mettre fin à l'incohérence fréquente des politiques d'aide.

Le processus de multiplication des « conditionnalités » imposées par les IBW, qui avait marqué la période de l'ajustement structurel est ainsi interrompu, voire renversé. Mais les conditionnalités ne disparaissent pas dans le cadre des DSRP : elles sont seulement « internalisées » puisque, pour obtenir l'allègement de la dette souhaité, les pays sont censés définir eux-mêmes une stratégie de politique économique validée ensuite par les IBW. Le DSRP est en effet avant tout une condition imposée par la Banque mondiale et le FMI pour l'obtention d'une aide financière, ce qui biaise dès l'origine le processus d'appropriation. La stratégie devant être entérinée par ces institutions, le respect des conditionnalités et les politiques suggérées par ces dernières priment sur celles que les acteurs nationaux pourraient juger adéquates. C'est probablement dans ce domaine, qui constitue pourtant l'innovation principale des DSRP en tant que mode d'élaboration d'une politique économique, que la distance est la plus grande entre les objectifs louables affichés et la pratique : l'observation des processus d'élaboration des DSRP conduits jusqu'à présent montre en effet que l'interventionnisme des IBW demeure généralement très marqué.

Schéma 2 – Une grille de lecture des nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté



Source : Les auteurs

La logique des DSRP se traduit ensuite par un accroissement de l'aide budgétaire au détriment de l'aide projet. Tandis que l'aide projet inhibe l'« appropriation » des politiques, on peut penser effectivement que cette dernière est plus aisée dans un contexte d'aide budgétaire, qui autorise une plus grande maîtrise de la gestion de ces financements par les pays récipiendaires. Du point de vue des donateurs, cette évolution est contradictoire : l'aide budgétaire est moins coûteuse en termes de gestion, ce qui s'accorde bien avec la tendance à la diminution de l'aide publique au développement. En contrepartie, elle présente l'inconvénient d'une moins grande « visibilité », puisque les fonds une fois versés ne sont plus identifiables, tandis que l'aide projet permet au contraire aux bailleurs de revendiquer leur rôle dans la réalisation des projets en question. Cette caractéristique explique les réticences de certains bailleurs de fonds face à cette évolution. Pour les pays récipiendaires, l'aide projet pose de nombreux problèmes largement étudiés au cours des dernières années, mais non résolus jusqu'à présent, touchant en particulier à la fongibilité, à la comptabilisation et à la transparence de la gestion de l'aide. Ces deux derniers problèmes sont encore plus aigus dans le cas de l'aide budgétaire. A terme, le renforcement de la capacité de gestion des Etats et leur plus grande responsabilité démocratique sont évidemment indispensables à cet égard.

Enfin, les critères de conditionnalité changent de nature, puisqu'ils concernent désormais non plus seulement des mesures à mettre en œuvre, mais aussi et surtout des résultats en matière de réduction de la pauvreté. La portée de ce changement ne doit pas être sous-estimée. Au lieu d'encourager les gouvernements des PED dans une duplicité les incitant à mettre l'accent sur les aspects formels du respect de leurs engagements, on se préoccupe aussi pour la première fois du fond, à savoir des résultats des politiques, ce qui paraît d'ailleurs un principe de bon sens pour toute évaluation d'une politique dans quelque domaine que ce soit. L'application de ces principes sera cependant beaucoup plus difficile qu'il n'y paraît : que se passera-t-il si la trajectoire d'un pays s'éloigne des objectifs (ce qui est d'ailleurs actuellement le cas pour plusieurs pays africains en matière d'espérance de vie par exemple), pour des raisons surtout exogènes, liées à l'épidémie de SIDA ou par exemple à une baisse prolongée du cours des matières premières exportées par un pays ? On bute ici sur les limites de la compréhension des liens entre croissance et pauvreté ou de l'impact de l'environnement international sur les pauvres.

Etant conçus comme formant une stratégie globale de développement, les DSRP visent également à améliorer la cohérence entre les interventions des bailleurs de fonds. Dans la mesure où tous les pays donateurs sont également actionnaires des IBW, il est naturel *a priori* que leur approbation de ces programmes se traduise également par leur intégration dans leurs politiques d'aide. Mais le risque existe que cette plus grande cohérence recouvre dans la pratique un alignement de tous les bailleurs de fonds, qu'ils soient multilatéraux ou bilatéraux, sur une stratégie définie et appliquée par les IBW sans concertation avec eux. Pour qu'elle fonctionne efficacement, cette coordination nécessiterait en particulier que les IBW prennent en compte l'expérience des autres bailleurs de fonds dans ce domaine. Ce n'est malheureusement pas toujours le cas. Ainsi, malgré le fait que le PNUD disposait d'une longue expérience en matière de lutte contre la pauvreté, cette expérience a été en fait peu reprise par les IBW, que ce soit du point de vue des concepts ou des stratégies pays (pour le cas du Mali, voir Dante et al., 2003).

2. Le processus participatif, facteur de renforcement de la démocratie

Une des principales nouveautés de la démarche des DSRP consiste à associer dans le cadre d'un processus consultatif la société civile à la définition et au suivi des politiques, avec pour objectif de renforcer le débat démocratique et donc la légitimité ainsi que l'efficacité des politiques. L'organisation du processus participatif pose un certain nombre de problèmes, selon les cas, intrinsèques ou au contraire, spécifiques aux pays à bas revenu qui sont censés les mettre en place. Ces problèmes examinés ci-après touchent à la fois aux critères requis pour autoriser les acteurs de la société civile à contribuer à l'élaboration des politiques économiques, et à l'influence effective du processus sur la prise de décisions politiques.

Malgré toutes les difficultés et les imperfections d'une telle approche, il ne fait aucun doute que cet objectif doit être encouragé, dans la mesure où la plupart des pays engagés dans la définition et la mise en œuvre de DSRP sont des pays peu démocratiques, voire autocratiques, où la population a peu d'autres occasions de s'exprimer. Il serait bien sûr naïf de penser que les DSRP vont générer à eux seuls une société civile lorsqu'elle n'est pas organisée ; mais ils lui donnent une occasion de s'exprimer et de faire surgir des problèmes et des points de vue qui sans cela n'auraient pu émerger.

La Banque mondiale considère que trois critères sont essentiels pour assurer une participation effective de la société civile au niveau national :

- la légitimité (le groupe est habilité ou reconnu publiquement) ;
- la représentativité (il représente les intérêts et les besoins d'un groupe de population) ;
- la capacité (il dispose des capacités organisationnelles et analytiques pour remplir ses objectifs, énoncer ses demandes, défendre ses intérêts et pour participer au dialogue national).

Dans la pratique, les organisations non gouvernementales (ONG) sont considérées généralement comme les seules à être représentatives de la société civile, alors qu'elles n'ont pourtant souvent que peu de représentativité, de légitimité et de capacité. Le rôle central joué par les ONG (par défaut, en l'absence d'autres organisations représentatives) risque d'accroître les effets pervers habituels, liés à leur fonction de « courtier en développement » (captation de la rente du développement) ou de « faux nez » de l'administration.

Le manque de coordination et d'organisation de la société civile dans les pays pauvres constitue un grave handicap pour la réussite du processus. Il semble que peu d'entre eux disposent d'une société civile suffisamment organisée pour satisfaire les différentes conditions requises par la Banque mondiale pour participer au processus. Dans la plupart des autres pays, le processus doit donc surtout être considéré comme un moteur de renforcement de la société civile, sachant que ce processus n'est pas instantané et ne peut que s'inscrire dans le long terme, compte tenu de leurs traditions nationales et des insuffisances de leur fonctionnement démocratique.

La mise en œuvre du principe de responsabilité démocratique (*accountability*) amène à s'interroger sur la gestion des conflits d'intérêts au sein de la société civile et sur la manière dont la définition des politiques prend en compte les résultats des processus participatifs. Par là-même, le lancement des DSRP marque pour les IBW une incursion dans le champ politique qu'elles avaient tenté, au moins officiellement, d'éviter jusqu'à présent. Pourtant, cette incursion n'est que partielle, dans la mesure où les DSRP ne prennent pas en compte les

conflits d'intérêts au sein de la société et la nécessité de procéder à des arbitrages, ni l'ensemble des implications pour l'Etat de ces processus :

- il est d'abord probable que ceux qui ont le plus de pouvoir imposent leur point de vue ; par exemple, la privatisation des services de distribution de l'eau a été inscrite dans le DSRP du Nicaragua alors que la société civile, mais aussi les parlementaires, y étaient opposés (Habbard, 2001) ;
- la solution alternative consiste pour les stratégies de réduction de la pauvreté définies dans le cadre du processus participatif à éviter d'abord les questions difficiles et socialement conflictuelles, ce qui les rend par conséquent moins abouties.

En fait, l'élaboration d'une stratégie de politique économique de lutte contre la pauvreté constitue, aussi bien pour les gouvernants que pour la société civile, un exercice difficile dans la mesure où, pour la majorité d'entre eux, il s'agit d'une première expérience. La faiblesse de leurs capacités, faute de formation et d'information adéquates, explique qu'ils ne soient pas à même de proposer des politiques concrètes, rigoureuses d'un point de vue analytique, qu'ils puissent défendre face aux prérogatives des bailleurs de fonds. L'objectif d'appropriation risque donc de buter sur ce manque de capacité, avec pour conséquence un retour à des pratiques de prise en charge extérieure de l'élaboration des politiques que l'on annonçait pourtant révolues.

3. Affaiblissement ou réhabilitation de l'Etat ?

Quelle est la résultante de la nouvelle attitude des bailleurs de fonds et de l'appel à la société civile sur l'Etat et ses missions ? Le lancement des DSRP et la priorité accordée à la lutte contre la pauvreté consacrent indéniablement la réhabilitation du rôle de l'Etat. Ceci ne va pas sans ambiguïté. Cette réhabilitation est bien sûr partielle, car il ne s'agit pas de revenir en arrière sur les politiques de libéralisation menées dans le cadre de l'ajustement structurel, qui ont eu pour résultat une réduction du champ d'intervention de l'Etat.

Ce rôle accru soulève une question majeure : certes, les DSRP confèrent un rôle pivot à l'Etat, en tant que pilote du processus participatif, et responsable de la conduite des politiques de lutte contre la pauvreté ; mais l'Etat est-il capable d'assumer ces nouvelles responsabilités après plusieurs décennies de crise et d'ajustement structurel gouverné par la philosophie du « moins d'Etat » ? Dans ce domaine, non seulement les politiques d'ajustement structurel ont échoué, mais elles ont contribué paradoxalement à un profond affaiblissement de l'Etat, comme le reconnaît la Banque mondiale elle-même dans son rapport récent sur l'Afrique au début du XXIème siècle (Banque mondiale, 2000b).

Les politiques d'ajustement structurel tendaient à réduire le rôle de l'Etat, à la fois à travers l'accroissement du rôle du marché au sein de l'économie, ainsi que par la déresponsabilisation des pays, chargés d'appliquer des politiques largement définies à l'extérieur. A l'inverse, les DSRP prétendent accroître l'autonomie des pays ; par là-même, ils renforcent le rôle de la puissance publique dans la définition et la conduite de la politique économique.

L'Etat se voit ainsi conférer la responsabilité de la mise en œuvre d'un processus participatif lourd et complexe. Cette mission demande du temps, mais aussi des ressources financières et humaines. Sa réussite dépend d'un certain nombre de conditions préalables qui ne sont généralement pas remplies compte tenu du contexte actuel dans les pays pauvres, et ce d'autant que des pressions diverses s'exercent pour l'obtention de résultats rapides. En

premier lieu, les limites en termes de capacité institutionnelle et les coûts exorbitants pour gérer et maintenir la mobilisation des parties prenantes sur le long terme limiteront l'ampleur du processus. Les faiblesses des compétences organisationnelles apparaissent dès les premiers stades de consultation et d'élaboration des politiques.

Enfin, la préparation des DSRP s'accompagne d'un changement institutionnel et d'une nouvelle distribution des pouvoirs au sein de l'administration : dans la plupart des pays, cette préparation est placée sous la responsabilité du ministère des Finances, ce qui reflète le lien étroit entre DSRP et financements extérieurs, qui sont traditionnellement de la responsabilité de ce ministère. Cette évolution est positive dans une certaine mesure : les ministères sectoriels auparavant en charge de ces politiques ont en effet habituellement très peu d'autorité et de moyens ; en sortant du « ghetto » où elle était confinée jusqu'alors, la lutte contre la pauvreté est ainsi susceptible de recueillir plus de moyens. Mais le ministère des Finances n'est pas nécessairement le mieux à même de contribuer à une réflexion stratégique sur un sujet sur lequel il n'a *a priori* aucune compétence, à la différence des ministères techniques. Il n'a pas non plus grande compétence pour organiser une véritable concertation démocratique pour la définition et la mise en œuvre de ces politiques de manière transparente. Au contraire, les ministères des Finances sont plutôt réputés pour leur opacité et leur caractère technocratique : ils sont plus habitués aux négociations bilatérales et secrètes avec les IBW ou le Club de Paris qu'au dialogue avec les autres ministères et la société civile.

III. DIAGNOSTIC SUR LE CONTENU DES DSRP EXISTANTS

Une analyse du contenu des DSRP existants a été effectuée, moins dans le but de dresser une revue exhaustive de leurs forces et faiblesses, que d'insister sur un certain nombre de lacunes susceptibles d'influer sur l'efficacité de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Les insuffisances s'appliquent aussi bien à la pertinence et à la cohérence des politiques préconisées, à l'incertitude concernant leur viabilité, et aux lacunes des dispositifs de suivi/évaluation, pourtant censés permettre de corriger les stratégies adoptées par un processus itératif.

1. Des programmes cohérents de lutte contre la pauvreté

Même si elle doit dépendre du contexte en vigueur dans chaque pays, la structure des DSRP est guidée par un certain nombre de principes de base (voir schéma 3). Selon le document de référence de la Banque mondiale, la définition d'une politique de lutte contre la pauvreté requiert plusieurs passages obligés décrits ci-après :

- élaboration d'un diagnostic sur la pauvreté en prenant en compte ses différentes dimensions ;
- définition des composantes de la stratégie pour combattre la pauvreté ; celle-ci doit s'articuler autour de quatre axes-clés : les politiques macro-économiques et structurelles envisagées pour soutenir la croissance selon une orientation pro-pauvres ; l'amélioration de la gouvernance, y compris la gestion financière du secteur public ; les politiques et programmes sectoriels appropriés ; une évaluation réaliste du coût des financements requis pour les principaux programmes proposés ;
- définition d'un plan d'action avec des objectifs précis et chiffrables ;
- mise en place d'un dispositif de suivi et d'évaluation.

Schéma 3 – Structure-type et contenu global des DSRP existants

Le principe d'appropriation des politiques implique que les DSRP doivent être spécifiques à chaque pays. Toutefois, si le *sourcebook* se garde de proposer un plan-type, les orientations proposées et les éléments soulignés comme essentiels dans ce document-source ainsi que dans les documents d'évaluation (*Joint Staff Assessments*) conduisent de fait à une relative uniformisation du contenu des DSRP. L'agencement des chapitres, ainsi que l'accent mis sur des mesures spécifiques ou sur des secteurs particuliers, varient suivant les pays. Mais globalement, on retrouve dans la majorité des DSRP finaux (et intermédiaires) les mêmes axes stratégiques. Ainsi, les documents ont le plus souvent la structure suivante :

- I. Etat des lieux** : contexte économique et social ; rappel des politiques passées et en cours (avec dans certains cas un bilan de ces dernières : Bolivie, Honduras, Mozambique, Nicaragua,) ; profil de la pauvreté (caractéristiques et déterminants).
- II. Description du processus participatif** (essentiellement les modalités d'organisation, avec un résumé des recommandations qui en ont été tirées dans certains cas : Bolivie, Honduras, Nicaragua, Tanzanie).
- III. Objectifs et axes stratégiques pour réduire la pauvreté.** Les différents axes proposés sont généralement :
 - instauration d'un cadre macroéconomique adéquat pour favoriser la croissance (stabilité macro-économique, compétitivité de l'économie et en particulier des secteurs clefs, incitation des investissements privés) ;
 - développement des services sociaux de base (éducation, santé, accès à l'eau, etc.) ;
 - accroître les opportunités d'emploi et de revenus des pauvres (développement rural, promotion des micro et petites entreprises, extension des systèmes de micro-crédit, développement des infrastructures de transport et de communication) ;
 - protection et sécurité des plus démunis (notamment développement des filets de sécurité, mais aussi gestion des ressources naturelles et de l'environnement) ;
 - renforcement institutionnel et bonne gouvernance (efficacité et transparence de l'administration, l'accent étant mis sur l'amélioration de la gestion des ressources publiques, la lutte anti-corruption, la réforme du système judiciaire et la décentralisation).
- IV. Evaluation des coûts et allocation des ressources** : définition précise des actions et mesures envisagées accompagnée d'une évaluation des ressources nécessaires ; allocation des ressources procurées par l'allègement de la dette. Malgré les efforts réalisés en la matière, l'évaluation des coûts reste le plus souvent très générale et inaboutie.
- V. Suivi/Evaluation.** En théorie, ce volet comprend : la construction d'un jeu d'indicateurs ; la détermination d'objectifs chiffrés et du calendrier pour les atteindre ; la définition d'un dispositif de suivi/évaluation adéquat (moyens à mettre en œuvre, institutions ou organismes responsables, résultats attendus). Il faut souligner que ce volet est le plus faible et le moins structuré dans la grande majorité des DSRP. Il se limite le plus souvent à l'énumération d'enquêtes et d'indicateurs, en l'absence d'une véritable prise de conscience de l'intérêt d'un dispositif solide et cohérent de suivi et d'évaluation.

Source : Les auteurs

Dans la pratique, les stratégies proposées sont relativement uniformes sans véritable prise en compte des contextes locaux. Dans la plupart des cas, il s'agit d'un simple recyclage des politiques antérieures, avec des ajustements à la marge pour établir un lien avec la pauvreté. Les contraintes de ressources humaines et financières ne sont pas suffisamment prises en compte. Quatre points illustrent les faiblesses analytiques habituelles des DSRP :

- la question des inégalités, des conflits d'intérêt et des besoins de procédures d'arbitrage n'est pas traitée. Les DSRP occultent la question des liens entre pauvreté et inégalités (nous revenons sur cette question centrale ci-après) ;
- les politiques macroéconomiques et la réduction de la pauvreté sont deux volets qui restent disjoints ; le constat global est celui d'un manque d'articulation entre les politiques macroéconomiques et les programmes sectoriels ;
- les implications de l'extension du concept de pauvreté adoptée par les DSRP ne sont pas considérées ; on aboutit à un hiatus sur la nature multi-dimensionnelle de la pauvreté, formellement reconnue mais sans que ses conséquences soient prises en compte ;
- l'environnement international constitue un facteur négligé ; on relève l'absence de stratégies réalistes d'insertion mondiale.

Étant donné que les DSRP sont inspirés et validés par les IBW, ces faiblesses traduisent avant tout celles de ces institutions, que permet de mettre en évidence une lecture critique du Rapport sur le Développement dans le monde de la Banque mondiale consacré à la lutte contre la pauvreté et de son document de référence sur les DSRP (Cling, 2003).

Les stratégies de réduction de la pauvreté sont-elles soutenables ? Cette question mérite incontestablement d'être posée, tant les objectifs affichés sont ambitieux, voire irréalistes. La plupart des pays africains seront par exemple manifestement très loin des Objectifs de Développement du Millénaire qu'ils se proposent d'atteindre à l'horizon 2015 dans le cadre de leurs DSRP (Banque mondiale, 2004). Les contraintes de capacités des pays pauvres sont sous-estimées. Les faiblesses tiennent ainsi :

- au manque de hiérarchisation des priorités, avec le syndrome de la *shopping list* ;
- au diagnostic ambigu sur la nécessité de renforcer les capacités institutionnelles de l'Etat, alors que la gestion des stratégies de réduction de la pauvreté est encore plus complexe et plus exigeante que les programmes précédents de stabilisation et d'ajustement ;
- à la négligence du renforcement des capacités de la société civile ; les DSRP ne traitent pas de la question de l'*empowerment* (consolidation des organisations de la société civile) ;
- à la persistance des contraintes financières qui restent entières. On peut en effet se demander si les nouvelles initiatives se traduiront par un accroissement significatif des flux d'aide ou si au contraire l'allègement de la dette recouvrira une poursuite de la baisse de l'APD.

2. Le lien entre croissance-pauvreté-inégalités est mal appréhendé

Le manque de prise en compte par les DSRP des liens entre croissance, pauvreté et inégalités constitue, selon nous, une de leurs principales faiblesses analytiques. Comme l'écrit Bourguignon (2002, p. 1) : « une partie des débats actuels sur la réduction de la pauvreté concernent la question de la contribution effective de la croissance économique à la réduction de la pauvreté. Il n'existe aucun doute sur le fait que plus de croissance économique se traduit par plus de réduction de la pauvreté. Mais quelle est l'élasticité correspondante ? Si celle-ci est élevée, alors les stratégies de réduction de la pauvreté exclusivement basées sur la croissance économique sont probablement justifiées. Si celle-ci est faible, toutefois, des stratégies ambitieuses de réduction de la pauvreté devraient combiner croissance économique et certaines formes de redistribution ».

En pratique, l'impact de la croissance économique sur la pauvreté monétaire dépend pour beaucoup des inégalités initiales. De fortes inégalités réduisent mécaniquement l'impact de la croissance puisque les pauvres sont plus loin du seuil de pauvreté et puisque leur revenu initial est plus bas (Ravallion, 2001). Selon la Banque mondiale (2000a), 1 point de croissance de la consommation par habitant réduit l'incidence de la pauvreté extrême d'environ 1,5 % dans un pays où le coefficient de Gini d'inégalité vaut 0,6 (cet indice restant constant). La réduction est double (3 %) si le coefficient de Gini n'est que de 0,2. Du fait de cette relation, toute redistribution des revenus a un « double dividende » en termes de réduction de la pauvreté : elle réduit d'abord instantanément la pauvreté en donnant aux pauvres un supplément de revenus ; elle contribue ensuite à accroître de manière permanente l'élasticité de la pauvreté à la croissance, et donc à une accélération de la réduction de la pauvreté pour un taux de croissance donné (Bourguignon, 2002). Donc si « la croissance est bonne pour les pauvres », selon le titre d'une étude de la Banque mondiale abondamment citée (Dollar et Kraay, 2002), elle n'est certainement pas suffisante pour réduire la pauvreté de manière significative dans un avenir proche, en particulier dans les PED qui combinent de hauts niveaux de pauvreté et d'inégalités (Cling et al., 2004).

On s'attendrait à ce que les DSRP prennent en compte ces conclusions, d'autant plus qu'ils fixent des objectifs très ambitieux en matière de réduction de la pauvreté, tels que la division par deux de la proportion de la population vivant dans une situation d'extrême pauvreté à l'horizon 2015 (cf. le premier des Objectifs de Développement du Millénaire). Aucun facteur jouant dans ce sens ne devrait ainsi être négligé.

Toutefois, l'analyse des documents montre que c'est loin d'être le cas et que la question des inégalités et de la redistribution est très peu abordée dans la plupart d'entre eux (à l'exception notable du Vietnam), sans doute pour ne pas se heurter de front aux conflits d'intérêt entre les différentes catégories de la population, et pour ne pas soulever la question de la cohésion sociale que les processus participatifs se proposent de construire ou de renforcer.

Ce manque d'intérêt pour les questions d'inégalités (à quelques exceptions près) est d'autant moins surprenant que le concept d'inégalités sociales est largement négligé par la Banque mondiale. Cette institution considère la lutte contre les inégalités seulement comme un moyen et non comme une fin. Par exemple, bien que le Guyana soit un pays à revenu intermédiaire, son DSRP affirme : « Avec un revenu par habitant inférieur à 3 US\$ par jour, il y a peu de marge pour utiliser la redistribution des revenus comme instrument de réduction de la pauvreté (...) Compte tenu de l'existence d'une forte corrélation entre croissance et réduction de la pauvreté, la redistribution des revenus n'est pas une option viable ».

Au contraire, les DSRP de la Bolivie, de la Mauritanie et de la Zambie apparaissent comme des exceptions en affichant un objectif d'amélioration de la distribution des revenus pour accélérer la croissance, et donc pour réduire plus vite la pauvreté.

Les stratégies de réduction de la pauvreté impliquent nécessairement des arbitrages qui ne sont pratiquement jamais énoncés clairement. Par exemple, le principe de couverture universelle de la protection sociale est implicitement remis en cause (Lautier, 2001), ce qui soulève des questions sur la position à adopter vis-à-vis des non pauvres, ou des moins pauvres parmi les pauvres. De même, faciliter l'accès à la terre pour les pauvres requerrait dans beaucoup de pays la mise en œuvre d'une politique de redistribution au détriment de certaines catégories plus favorisées. Cependant, les mesures prévues par les DSRP dans ce

domaine se limitent généralement à la sécurisation foncière. Enfin, à quelques exceptions près (en particulier en Bolivie, en Mauritanie et en Ouganda), les politiques fiscales ne sont même pas mentionnées comme instruments à utiliser pour promouvoir une redistribution des revenus en faveur des plus pauvres.

3. Suivi et évaluation des politiques : un aspect négligé

Le suivi et évaluation des politiques constitue un des principaux points faibles des processus DSRP en cours, comme le reconnaissent d'ailleurs les IBW dans le premier bilan qu'elles ont dressé de cette initiative (AID et FMI, 2002). La réflexion est particulièrement lacunaire à l'heure actuelle sur les dispositifs de suivi/évaluation proposés dans les DSRP, qui se résument en général, à la simple reconduction des systèmes antérieurs.

Une revue critique des indicateurs proposés dans les DSRP de plusieurs pays africains met en lumière les principales déficiences (Brilleau, 2003) : le système d'évaluation est négligé ; la liste des indicateurs proposés pour suivre les progrès des politiques ou des actions envisagées est déficiente ; les DSRP se focalisent sur les indicateurs finaux aux dépens des indicateurs intermédiaires, bien que les seconds soient plus aisés à mesurer ; les indicateurs sont trop exclusivement centrés sur la pauvreté monétaire, l'accès aux services de santé et d'éducation et négligent le niveau de satisfaction des usagers ; cette étude souligne aussi l'absence d'indicateurs permettant d'évaluer l'effort de l'Etat (part des budgets publics affectés aux zones rurales), le manque de données accessibles et la non prise en compte des contraintes humaines et financières associées à la collecte des données, etc.

Pourtant, les analyses montrent que les résultats des pratiques passées sont catastrophiques. L'analyse critique des enquêtes statistiques habituellement utilisées pour le suivi de la pauvreté dans les PED, notamment en Afrique, aboutit à une conclusion paradoxale : la multiplication des enquêtes auprès des ménages au cours de la dernière décennie n'a peut-être pas conduit à une meilleure connaissance du phénomène, pour des raisons de problèmes méthodologiques et d'insuffisante qualité des données (Razafindrakoto et Roubaud, 2003).

De nombreuses lacunes doivent ainsi être soulignées :

- l'inadaptation, incohérence des stratégies d'enquêtes (échantillonnage, questionnaires) ;
- le problème générique de fiabilité et de qualité des données statistiques ;
- la faible pertinence des résultats ;
- la déconnexion entre analyses et prise de décisions politiques ;
- l'inaccessibilité des résultats pour le grand public et la société (absence de débat démocratique) ;
- et enfin, l'affaiblissement institutionnel et des capacités techniques des instituts nationaux de statistiques.

Dans ces conditions, l'absence de liens entre diagnostic et stratégies proposées dans la plupart des DSRP n'est pas surprenante.

IV. LES DEFIS A RELEVER

Même si les innovations qu'elles apportent sont à apprécier à leur juste valeur, les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté ne sont pas pour autant dénuées

d'ambiguïtés et d'incohérences. Elles sont traversées par deux contradictions majeures analysées ci-après, touchant l'une à l'articulation entre le contenu des politiques et la manière dont celles-ci sont définies, et l'autre au lien établi entre allègement de la dette et lutte contre la pauvreté. Il s'agit donc de surmonter ces contradictions, tout en affrontant les défis liés à la définition des politiques et à leur mise en œuvre.

1. Les contradictions à surmonter

Les nouvelles stratégies de réduction de la pauvreté constituent d'abord implicitement un aveu d'échec des politiques antérieures. La responsabilité de cet échec peut être attribuée à deux types de causes : on peut soit considérer que les politiques étaient inadaptées, soit au contraire qu'elles étaient bien conçues mais qu'elles n'ont pas été réellement mises en œuvre.

Rappelons qu'au cours des vingt dernières années, les piètres performances de l'ajustement ont été mises sur le compte de ce dernier facteur. Pourtant le procès en non-ajustement apparaît peu crédible : les contrôles de prix ont été largement éliminés, la stabilisation a bien eu lieu, les protections tarifaires et non tarifaires ont fortement baissé, le secteur public a maigri (emplois, salaires, privatisation, etc.), les taux de change ne sont plus autant surévalués, les taux parallèles ont été éliminés, les marchés des capitaux largement libéralisés, les marchés du travail flexibilisés, etc. Economies de marché et démocratisation ont sans conteste gagné du terrain... sans résultats probants sur la croissance et la réduction de la pauvreté monétaire.

Encore aujourd'hui, il semble pourtant que les nouvelles stratégies privilégient l'hypothèse d'un manque de mise en œuvre des politiques d'ajustement, tout en reconnaissant du bout des lèvres le besoin d'adaptation de leur contenu (nécessité d'un meilleur équilibre Etat/marché, prise en compte des contextes nationaux et locaux, relativisation des bienfaits de la libéralisation, etc.). Ce manque de remise en question du contenu des politiques passées par les IBW est encore plus marqué dans les DSRP existants. Dans la majorité des cas, ils ne font que reconduire les mêmes orientations sous un habillage différent. Les DSRP, qui remplacent les DCPE, ne constituent bien souvent qu'un reflet déformé des options préconisées par les IBW. La dénonciation par Stiglitz (2002) de la grande hypocrisie des institutions internationales aura-t-elle un effet sur les pratiques de ces dernières et sur le paradigme sur lequel elles se fondent ? Dans le rôle de prescripteur qu'elles se sont attribuées sur le terrain, dans les PED, les IBW (FMI en tête) continuent à imposer un modèle libéral qui laisse toujours peu de place aux interventions de l'Etat, malgré les limites aujourd'hui admises de l'efficacité des seules forces du marché. Sur ce point, peu de progrès ont été accomplis.

La reconnaissance louable du rôle de l'économie politique (et donc du politique) ne saurait constituer un substitut à la vacuité des politiques économiques elles-mêmes. Le processus (appropriation, participation, *empowerment*) a sûrement un rôle important à jouer. Mais il ne comblera pas à lui seul la déficience du contenu des politiques adoptées. En continuant à attribuer la responsabilité principale de l'échec de l'ajustement structurel aux défaillances des PED dans leur mise en œuvre plutôt qu'à celles de leur contenu, les IBW ne cherchent-elles pas à masquer leur propre incapacité à identifier des alternatives aux options antérieures qui soient viables et cohérentes ?

Une seconde contradiction majeure provient du télescopage de deux initiatives de nature différente, dont les conditions de mise en œuvre sont incompatibles sur plusieurs plans. L'imbrication entre l'Initiative PPTE et les DSRP est certes une garantie que la lutte contre la

pauvreté ne restera pas qu'un slogan, puisqu'elle sera (au moins en partie) financée. Mais, elle est à l'origine de plusieurs tensions qui rendent difficile l'application des principes affichés par la nouvelle approche.

L'objectif d'appropriation des politiques constitue ainsi une des principales nouveautés des nouvelles approches. En même temps, comme cela a déjà été mentionné, il est manifeste que la conditionnalité imposée par les DSRP s'oppose à une véritable appropriation de ces politiques. En effet, il est difficile pour les pays concernés de faire preuve de beaucoup d'originalité dans leur programmes dès lors que ceux-ci doivent être approuvés par les conseils d'administration de la Banque mondiale et du FMI (cette validation étant la condition pour l'allègement de la dette et le déblocage de nouveaux prêts) ! Ceci est d'autant plus difficile que l'allègement de la dette est généralement une urgence vitale pour ces pays : ceux-ci seraient imprudents de courir le risque de voir leur projet de DSRP rejeté par les IBW, avec le report qui s'ensuivrait de l'allègement de leur contrainte de surendettement. Pour les mêmes raisons, l'imbrication de l'Initiative PPTE et des DSRP pose un problème de calendrier. Alors qu'élaborer une politique de développement sérieuse demande du temps, qui plus est dans le cadre d'un processus participatif et dans un pays pauvre où les ressources humaines sont rares, tout pousse les pays à aller vite pour obtenir les financements désirés.

Dans la pratique, la mise en œuvre de l'Initiative PPTE contredit le principe de sélectivité de l'aide mis en avant par les IBW : tant le choix des pays bénéficiaires de l'allègement de la dette accordé dans le cadre de cette initiative que le montant de cet allègement ont été décidés en fonction de critères purement financiers (liés à la « soutenabilité » de la dette), sans prise en considération ni des besoins des pays, ni de la qualité de leur gestion et de leur gouvernance. Alors que la « prime » à la bonne gestion n'a donc pas joué, le risque que l'aide ainsi accordée soit détournée de son affectation prévue à la lutte contre la pauvreté ne peut être écarté : plusieurs pays d'Afrique orientale n'ont-ils pas profité de l'allègement de leur dette pour s'engager aussitôt dans des ambitieux programmes de dépenses militaires ?

2. Quels enjeux pour quelles politiques ?

Le diagnostic porté sur les nouvelles initiatives de lutte contre la pauvreté est partiel, dans la mesure où seuls les politiques antérieures, le processus d'élaboration des stratégies et leur contenu peuvent donner lieu à une évaluation à ce stade. Or l'histoire du développement a déjà montré que là n'était sans doute pas l'essentiel. Dans les années qui viennent, les enjeux vont porter autant sur le bien-fondé des politiques que sur la capacité à les mettre en œuvre, la formulation de tout diagnostic ou bilan appelant la mise en place d'outils de suivi et d'évaluation. Sur ces trois plans, la « participation » est censée jouer un rôle déterminant. C'est aussi la principale inconnue.

Concernant le contenu des politiques, la simple reconduction des orientations antérieures dans la majorité des DSRP témoigne de l'existence de fortes résistances face à une nécessaire remise en question de ces orientations. Pour aller au-delà de simples changements marginaux dans le contenu des politiques, un important défi est à relever : celui d'identifier des alternatives aux options antérieures qui soient viables et cohérentes. Pour peu que cette démarche soit effectivement adoptée sérieusement, le processus participatif devrait aider à la réalisation de cet objectif en permettant une plus grande prise en compte des spécificités nationales, une identification des véritables besoins de la population et une meilleure compréhension des logiques d'acteurs.

Sur le plan de la mise en œuvre des stratégies, le principe de participation des différents acteurs de la société ouvre de nouvelles perspectives quant à la façon dont les affaires nationales devront désormais être conduites. En favorisant le respect du droit à l'information et à l'expression, la participation atteint un premier objectif, celui de s'attaquer à une des dimensions de la pauvreté : celle de l'exclusion et de la marginalisation. Mais la portée potentielle de ce précepte va bien au-delà de cet aspect. La « participation » ne prend tout son sens que si elle contribue véritablement à remédier aux dysfonctionnements de la démocratie dans les pays pauvres. Elle devrait ainsi renforcer les capacités et le pouvoir des corps intermédiaires (médias, syndicats, associations, etc.) dans l'élaboration, le suivi, le contrôle, l'évaluation et la réorientation des politiques. Suivant cette optique, l'information – dont le caractère formateur doit être souligné – revêt une importance primordiale. Elle rend explicite les choix publics et accroît la transparence dans la gestion des affaires de l'État, tout en conférant aux différents acteurs de la société la possibilité d'exercer des pressions, voire de sanctionner ce dernier en cas de défaillance. En bref, l'enjeu est d'assurer le principe de responsabilité démocratique (*accountability*), rendant l'État redevable de ses actions devant les citoyens.

La majorité des acteurs ne semble pas prendre pleinement conscience de ces nouvelles perspectives, faute de repères et du fait de leur exclusion traditionnelle des sphères de décision. De surcroît, l'influence réelle du processus participatif sur la prise de décisions de politique économique est encore à définir : pas plus le document de référence de la Banque mondiale sur les DSRP (*sourcebook*) que la pratique sur le terrain ne permettent de trancher à cet égard, même si l'inclination naturelle (des IBW comme des gouvernements) pousse probablement à n'en faire qu'un processus purement consultatif. Une fois les DSRP élaborés par les pays et validés par les IBW, peut-on espérer une tentative d'institutionnaliser ces processus d'expression populaire ? En tout cas, si cette volonté existe, c'est à cette étape que vont se poser les véritables problèmes à résoudre, dans la mesure où la logique des processus participatifs remet en cause le fonctionnement habituel des institutions dites représentatives dans les PED (Chavagneux, 2001 ; Summers, 2001).

Enfin, la capacité des acteurs à définir les politiques adéquates dépend de la disponibilité d'informations de deux sortes : sur les problèmes tels qu'ils se présentent ; sur l'impact réel ou prévu des options mises en œuvre ou envisagées. Or, on ne dispose aujourd'hui que d'une connaissance très parcellaire des économies des pays pauvres, faute de données pertinentes et fiables. Évaluer l'impact des politiques en est rendu d'autant plus ardu voire impossible.

Il en découle l'urgence d'une mobilisation des moyens nécessaires pour approfondir les connaissances sur la situation et les mécanismes en vigueur dans les pays pauvres. Il s'agit de connaissances aussi bien économiques que socio-politiques, dans la mesure où les deux sont intimement liés. La définition d'une stratégie efficace de lutte contre la pauvreté requiert en particulier une appréciation fine de l'effet distributif des politiques économiques prévues ou appliquées.

Le lancement par la Banque mondiale et le FMI des programmes d'évaluation d'impact, connus sous la dénomination anglaise de PSIA (*Poverty and Social Impact Analysis*), répond à ce besoin. Ces nouveaux programmes ouvrent un immense chantier en termes de recherche et d'applications opérationnelles. Ils vont cependant devoir faire face à trois types de difficultés. L'ordre naturel des choses eût été de mobiliser ces techniques pour élaborer les DSRP et définir les priorités en matière de politiques. La précipitation avec laquelle ces derniers ont été réalisés n'a pas permis de respecter cet enchaînement. Plus fondamentalement,

il n'existe pas à l'heure actuelle d'instruments permettant d'évaluer précisément (*ex ante* et *ex post*) l'impact des politiques sur la pauvreté. Certaines pistes de recherche novatrices, comme les micro-simulations, constituent des avancées méthodologiques stimulantes dans cette direction (Cogneau et al., 2003). Mais deux problèmes de fond demeurent à cet égard :

- comment prendre en compte la nature multi-dimensionnelle de la pauvreté dans l'analyse des effets distributifs des politiques ?
- comment mesurer les conséquences en termes de pauvreté de mesures alternatives (à budget donné, vaut-il mieux construire des pistes rurales ou améliorer la qualité de l'enseignement primaire) ?

Un tel programme doit s'appuyer sur l'analyse des interactions, aujourd'hui encore largement méconnues, entre les différentes formes de pauvreté et la diversité des politiques envisageables.

Enfin et à supposer que les chercheurs résolvent ces difficultés analytiques et que les données nécessaires à l'application des nouvelles méthodes soient produites, il restera à lever la contrainte des capacités techniques et institutionnelles locales, ainsi qu'à repenser les modalités du dialogue entre le « savant » et la « société », pour remplir les nécessaires principes d'appropriation et de participation. Si la réalisation d'une entreprise aussi ambitieuse est clairement inaccessible à court terme, il est néanmoins impératif de s'y engager fermement. L'élaboration et le transfert d'instruments appropriés à mobiliser pour la mener à bien constituent un dernier défi, mais non le moindre, auquel il convient de se confronter.

CONCLUSION

La confrontation effectuée, ici, des objectifs affichés par les DSRP à leur élaboration concrète sur le terrain, ainsi que l'analyse de leurs contradictions, mettent clairement en évidence les faiblesses du processus en cours. Malgré toutes ces difficultés, il serait erroné de ne voir dans les nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté qu'un simple ravalement ou un effet de mode. Sous peine d'être totalement discréditées, il sera difficile pour les IBW d'envisager un retour en arrière, ou de chercher à limiter l'impact potentiel des changements initiés. Une puissante mécanique institutionnelle a d'ores et déjà été enclenchée pour inscrire les nouvelles orientations dans les procédures d'aide au développement : DSRP, Initiative PPTE, Crédits de Soutien à la Réduction de la Pauvreté (en anglais *PRSC*), Facilités de Réduction de la Pauvreté et de Croissance (en anglais *PRGF*), Objectifs de Développement du Millénaire, etc.

Cependant et malgré les déficiences, la démarche engagée autour de l'élaboration des DSRP a d'ores et déjà eu des répercussions positives, quoique modestes, et surtout différenciées suivant les contextes. Outre l'incitation à orienter les politiques en faveur des pauvres (à travers la sécurisation des dépenses sociales financées par l'allègement de la dette), des avancées substantielles relevées dans certains pays méritent d'être soulignées : l'ouverture de nouveaux espaces de débat public, et l'implication des différents acteurs de la société ; l'amélioration de la gestion budgétaire, avec en particulier une plus grande transparence ; la fixation d'objectifs précis et mesurables permettant un suivi et une évaluation concrète des politiques, même si l'intérêt accordé par les pays au volet suivi/évaluation reste pour l'instant limité.

Mais l'essentiel des avancées se situe au niveau des principes consubstantiels aux initiatives DSRP et PPTE. Ces principes sont porteurs d'espoir, même si les difficultés pour les traduire

en action sur le terrain suscitent des interrogations et peuvent inciter au scepticisme. Ils ouvrent une réelle opportunité de voir les politiques publiques et l'aide internationale changer de nature, dans un sens plus favorable au développement et faisant appel à une plus grande participation citoyenne. Dans quelle mesure cette chance pourra effectivement être saisie ? Cela dépendra de la capacité des forces sociales à œuvrer dans ce sens, donc des contextes locaux. Mais en tout cas, les conditions formelles de l'émergence de ces expressions n'ont jamais été aussi favorables.

Finalement, les IBW se sont engagées dans une voie dont elles ne contrôlent pas l'issue. Le nouveau positionnement qu'elles cherchent à promouvoir, plus proche des pauvres et des populations, et moins des Etats, les conduit sur un terrain mal balisé. La remise en question du tête-à-tête exclusif avec les gouvernements des pays pauvres témoigne d'une volonté politique louable pour accroître l'efficacité des stratégies d'aide au développement. Mais faute d'expérience, cette évolution est aussi porteuse d'incertitudes. D'une certaine manière, les IBW ont ouvert la « boîte de Pandore ». Elles ont créé des attentes qu'elles ne seront pas nécessairement aptes à satisfaire, courant le risque aussi bien de déceptions que de retours en arrière. Elles pourraient ainsi être prises au mot par les sociétés du Sud et être contraintes de s'adapter à des transformations radicales qu'elles n'ont pas véritablement anticipées. En tout cas, en lançant l'Initiative DSRP, on ne peut leur reprocher de ne pas avoir ouvert de nouvelles pistes. Il reste à savoir si les nombreux obstacles et contraintes qui subsistent pourront être surmontés. Les responsabilités pour relever ce défi n'incombent pas uniquement aux IBW. Il appartient aux différents acteurs – aussi bien au niveau national qu'international – de mesurer les véritables enjeux et de mobiliser tous les moyens pour faire aboutir le processus.

BIBLIOGRAPHIE

- AID et FMI, 2002, *Réexamen du dispositif des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) : principaux constats*, 15 mars ; disponible en ligne sur le site : www.worldbank.org/poverty/strategies/review, consulté le 21 juin 2004.
- BANQUE MONDIALE, 2004, *World Development Indicators 2004*, Banque mondiale, Washington D.C.
- BANQUE MONDIALE, 2002, *The Role and Effectiveness of Development Assistance : Lessons from World Bank experience*, A Research Paper from the Development Economics Vice Presidency of the World Bank, Washington D.C.
- BANQUE MONDIALE, 2000a, *Rapport sur le Développement dans le monde 2000/01 : Combattre la pauvreté*, Eska, Paris.
- BANQUE MONDIALE, 2000b, *L'Afrique peut-elle revendiquer sa place dans le XXIème siècle ?* Banque mondiale, Washington D.C.
- BANQUE MONDIALE, 1998, *Assessing Aid : what works, what doesn't, why*, World Bank Policy Research Report, Oxford University Press : New York.
- BOURGUIGNON F., 2002, *The growth elasticity of poverty reduction : explaining heterogeneity across countries and time periods*, DELTA Working Paper N°2002-03.
- BRILLEAU A., 2003, *Les indicateurs liés à la mise en œuvre des Cadres Stratégiques de la Lutte contre la Pauvreté*, Ministère des Affaires Etrangères, DGCID, Série rapports d'étude, Paris.

- CHAVAGNEUX C., 2001, « Lutte contre la pauvreté : les enjeux politiques d'un slogan », *Politique africaine*, N°82, pp. 161-168.
- CLING J.-P., 2003, « Une analyse critique du discours de la Banque mondiale sur la lutte contre la pauvreté », in CLING J.-P., RAZAFINDRAKOTO M. et F. ROUBAUD (Dir.), pp. 25-56.
- CLING J.-P., RAZAFINDRAKOTO M. et F. ROUBAUD (Dir.), 2003, *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, 2003, Economica-IRD, Paris, 2^{ème} édition revue et corrigée (publié en anglais sous le titre *New International Poverty Reduction Strategies*), par Routledge, Londres et New York.
- CLING J.-P., DE VREYER P., RAZAFINDRAKOTO M. et F. ROUBAUD, 2004, « La croissance ne suffit pas pour réduire la pauvreté », *Revue Française d'Economie*, XVIII (3), pp. 187-237.
- COGNEAU D., GRIMM M. et A.-S. ROBILLIARD, 2003, « L'évaluation des politiques de lutte contre la pauvreté : l'apport des techniques de micro-simulation », in CLING J.-P., RAZAFINDRAKOTO M. et F. ROUBAUD (Dir.), pp. 383-418.
- DANTE I., MAROUANI M. A. et M. RAFFINOT, 2003, « Le DSRP au Mali : gagner l'argent ou formuler une politique de développement ? » in CLING J.-P., RAZAFINDRAKOTO M. et F. ROUBAUD (Dir.), pp. 229-248.
- DOLLAR D. et A. KRAAY, 2002, « Growth is Good for the Poor », *Journal of Economic Growth*, 7(3), pp. 195-222.
- HABBARD P., 2001, *Les enseignements des processus d'élaboration de stratégie de réduction de la pauvreté dans les pays du Resal en 2000*, Solagral, papier présenté au Séminaire international « La pauvreté à Madagascar : Etat des lieux, réflexions sur les politiques de réduction et leur mise en œuvre », DIAL/IRD/INSTAT/RESAL, Antananarivo, 5-7 février.
- KLUGMAN J. (Ed.), 2002, *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, Banque mondiale, Washington D.C. (2 volumes).
- PREBISCH R., 1979, « Aspects of international cooperation », *Trade and Development: An UNCTAD Review*, 1, Spring.
- RAVALLION M., 2001, « Growth, Inequality and Poverty: looking beyond averages », *World Development*, 29(11), pp. 1803-1815.
- RAZAFINDRAKOTO M. et F. ROUBAUD, 2003, « Les dispositifs existants de suivi de la pauvreté : les faiblesses des enquêtes classiques auprès des ménages » in CLING J.-P., RAZAFINDRAKOTO M. et F. ROUBAUD (Dir.), pp. 307-333.
- SEVERINO J.-M., 2001, « Les fondements stratégiques de l'aide au développement au XXIème siècle », *Critique internationale*, 10(1), pp. 75-99.
- STIGLITZ J., 2002, *La grande désillusion*, Fayard, Paris.
- SUMMERS L., 2001, *Speech at the World Bank Country Directors' Retreat*, May ; disponible en ligne sur le site : www.jubilee2000uk.org/opinion/Larry_summers120601.htm, consulté le 21 juin 2004.

Soutenabilité de la dette des pays pauvres très endettés

Marc Raffinot

Université Paris Dauphine
EURISCO, DIAL

INTRODUCTION

L'objectif affiché de l'initiative de réduction de la dette des « pays pauvres très endettés » (PPTE) est de rendre la dette soutenable. Il est donc légitime de chercher à savoir si les modalités proposées et leur application pratique sont en voie de garantir une telle évolution.

C'est un problème paradoxal, parce que le financement extérieur de ces pays est très différent de celui des autres pays en développement, notamment du fait de son très faible coût. Avant d'étudier empiriquement la question, il convient de préciser le sens que l'initiative PPTE donne à la notion de soutenabilité, et celui que nous utiliserons dans cet article ; nous verrons ensuite quelles analyses ont été présentées jusqu'ici, et ce que montre une analyse plus complète de la soutenabilité. Enfin, nous examinerons quelques pistes pour promouvoir la soutenabilité de la dette des PPTE.

A priori, le problème est surprenant : comment un pays ou plutôt un Etat (puisque la dette traitée par l'initiative PPTE est essentiellement publique) peut-il avoir des difficultés à rembourser une dette contractée à des taux d'intérêt si faibles (0,75 % dans le cas des prêts de l'AID de la Banque mondiale) et à des conditions si favorables (durée de 40 ans, dont 10 ans de différé pour ces mêmes prêts) ? La situation est encore plus curieuse si l'on tient compte du fait que la part des dons dans le financement total est également très élevée (Killick, 2004).

Si le problème tient à un endettement inconsidéré dans le passé auprès de créanciers privés, il devrait logiquement disparaître une fois les « compteurs remis à zéro » par l'initiative PPTE, les Etats des PPTE étant depuis longtemps contraints à s'endetter à des conditions douces.

I. LA NOTION DE SOUTENABILITE DANS LES INITIATIVES PPTE

Le concept de soutenabilité se définit ordinairement par le fait qu'à long terme un rapport jugé pertinent entre la dette et un flux de ressources (recettes publiques, exportations, PNB, etc.) reste stable. La soutenabilité se distingue ainsi de la solvabilité : un Etat est solvable si, à terme, sa dette s'annule. La notion de soutenabilité est difficile à mettre en œuvre sur le plan empirique, et particulièrement dans le cas des pays les plus pauvres, ne serait-ce que parce que les durées de remboursement y sont particulièrement longues (Moisseron et Raffinot, 1999). Le diagnostic de soutenabilité dépend des hypothèses retenues pour le futur, notamment de l'hypothèse sur la croissance des ressources avec lesquelles la dette est remboursée, mais aussi de l'évolution du déficit qui est à l'origine de l'endettement. Le diagnostic est encore compliqué si l'on tient compte des déterminants du taux de change réel (Azam 2001). Enfin, il ne faut pas oublier que la soutenabilité de la dette n'est pas une question uniquement économique, comme le note le Policy Development and Review Department du FMI dans un document récent (2002, p. 5) : « *solvency needs to be viewed in relation to the adjustment path that is not only economically feasible, but also socially and politically acceptable such that default is not a preferred option* ».

Entre 1996 (première initiative ou PPTE 1) et 1999 (initiative PPTE renforcée) l'expression « rendre la dette soutenable » a légèrement changé de sens. Initialement, l'insoutenabilité de la dette devait être constatée au point d'achèvement (soit, à l'époque, six ans après qu'un pays soit entré dans le processus). Des projections étaient donc nécessaires pour savoir si la dette deviendrait soutenable ou non au terme d'un processus comprenant des mesures d'ajustement,

réductions de dette partielles et un financement à conditions favorables. Le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale (AID) ont procédé dans ce but à des évaluations de la soutenabilité de la dette pays par pays, évaluations baptisées *Debt Sustainability Assessments* (DSA) et disponibles sur les sites Internet de la Banque et du FMI. Cette façon de faire a été critiquée parce qu'il est très facile de manipuler les hypothèses de projection afin de faire apparaître une situation de soutenabilité, ou, au contraire d'insoutenabilité. Il était finalement difficile de comprendre comment avait été établie la liste des sept pays qui ont bénéficié de l'initiative PPTE 1. Elle comprenait notamment des pays peu endettés (comme le Burkina Faso), dont la dette avait pourtant été déclarée « insoutenable » par les institutions de Bretton Woods (IBW) (Raffinot, 1999). Les projections effectuées dans Moisseron et Raffinot (1999) montraient que la dette des pays de l'échantillon retenu était soutenable dans les scénarios tendanciels, sauf hypothèses vraiment pessimistes.

Dans le cadre de l'initiative PPTE, les IBW ont défini des seuils pour ces indicateurs afin de définir de façon chiffrée la notion de soutenabilité de l'endettement extérieur d'un pays. Ces ratios étaient placés assez haut dans le cadre de l'initiative initiale, ce qui explique en partie le fait que sept pays seulement aient pu bénéficier de l'initiative avant que la campagne internationale de la société civile obtienne l'abaissement des seuils en 1999.

Dans l'initiative PPTE renforcée, la procédure a été sensiblement simplifiée. La dette est déclarée insoutenable si, au point de décision, un des ratios sélectionnés est supérieur aux seuils (voir Tableau I). La dette « excédentaire » est alors annulée en plusieurs étapes. Trois ratios sont pris en considération, dont deux utilisent la valeur actuelle nette (VAN) pour tenir compte de la différence de poids des prêts, et permet ainsi de juger du caractère équitable du partage du fardeau entre créanciers :

- Valeur Actuelle Nette (VAN) du stock de la dette / exportations de biens et services.
- Service de la dette / exportations de biens.
- Valeur Actuelle Nette (VAN) du stock de la dette / Recettes budgétaires, en VAN.

Le troisième indicateur n'est utilisé que si le pays est fortement ouvert sur l'extérieur (exportations sur PIB supérieur à 30 % contre 40 dans la PPTE 1), ce qui risque de le rendre non éligible au titre des deux premiers critères. Dans ce cas, il faut encore que le niveau de collecte des impôts soit élevé (recettes publiques/PIB supérieur à 15 % contre 20 % dans l'initiative initiale).

Tableau I - Critères de soutenabilité de la dette extérieure

	Initiative PPTE originale	Initiative PPTE renforcée
Stock de la dette (VAN) / Exportations	< 200 – 250 %	< 150 %
Service de la dette / Exportations	< 20 – 25 %	< 15 %
Stock de la dette (VAN) / Recettes Budgétaires	< 280 %	< 250 %

Source : Bougouin et Raffinot (2002)

Cette précision apparente n'empêche pas quelques marges de manœuvre dans l'évaluation des ratios, soit parce que le montant de la dette évolue et que la date à laquelle est calculé le ratio se modifie, soit parce que le montant des exportations est discutable. Par exemple, dans le cas du Bénin, il faut décider s'il est pertinent de prendre en compte le montant (important) des réexportations vers le Nigeria, qui figurent dans les statistiques comme des exportations béninoises, ou s'il faut les considérer comme de simples produits en transit. Sur le plan

technique, il faut noter que la procédure d'évaluation n'est pas standardisée. Gunter (2001) insiste sur le fait qu'il n'y a pas de procédure fixe pour déterminer les taux d'intérêts qui servent à calculer la valeur actuelle nette, ce qui ouvre la voie à une manipulation des données.

Dans l'initiative PPTE renforcée, la réduction de dette définitive intervient au point d'achèvement. Afin d'éviter une trop forte pression financière, la réduction de dette est en fait accordée presque totalement dès le point de décision, mais sur une base précaire (décidée année par année).

Dans la nouvelle initiative, l'évaluation de la soutenabilité n'est pas faite une fois pour toutes. En cas de dégradation de la situation, il est possible de procéder à une nouvelle évaluation et d'accroître la réduction de dette. Cette procédure est baptisée *topping up* et a déjà bénéficié au Burkina Faso.

Le fait de retenir des ratios est très discutable, surtout lorsqu'ils sont calculés pour une année donnée. Comme on le sait, c'est la dynamique d'évolution de la dette qui importe. Pour les IBW, la justification de cette méthode est purement empirique : au-delà de ces seuils, on constaterait, historiquement, que les pays ont rencontré des difficultés de remboursement (Policy Development and Review Department, 2002). Le choix de cette méthode explique en tous cas que le problème de l'évolution de la dette après la réduction de dette continue à se poser – malgré le fait qu'elle soit censée garantir l'élimination du « surendettement ».

II. LES ANALYSES DEJA EFFECTUEES

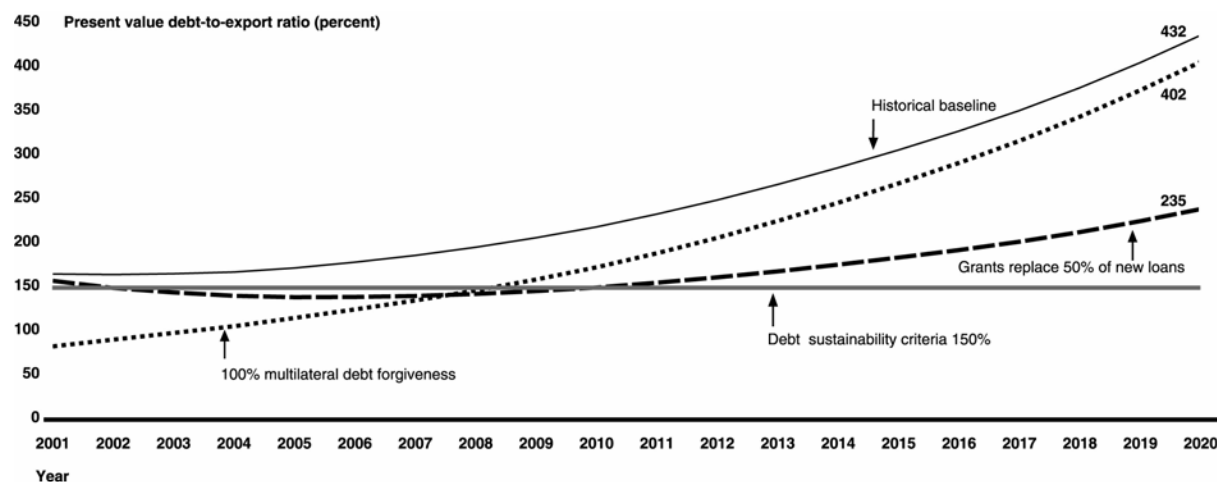
Le General Accounting Office des Etats-Unis a exprimé très tôt (GAO, 2000) la préoccupation selon laquelle la dette des PPTE pourrait redevenir insoutenable après réduction. La Figure 1 présente différentes hypothèses de projection. Comme on le voit, toutes les projections effectuées concluent à une insoutenabilité croissante de la dette des PPTE (que ce soit sur la base des tendances passées, d'une annulation pure et simple de la dette multilatérale, ou bien d'un remplacement de 50 % des nouveaux prêts par des dons).

La Banque mondiale (ou du moins sa filiale, l'Association Internationale pour le Développement, IDA d'après le sigle anglais) et le FMI ont effectué une étude générale (IDA et FMI, 2001), et des études détaillées par pays. L'étude générale porte sur 22 pays et montre que le ratio VAN de la dette sur exportations pourrait se réduire progressivement pour atteindre 95 % en 2015. 9 pays resteraient constamment en dessous du seuil de 150 %, 4 autres ne passeraient qu'une seule année au-dessus du seuil et 6 autres dépasseraient le seuil pendant cinq ans au moins. A long terme, tous les pays, sauf la Bolivie, verraient leurs ratios se réduire.

Cette projection, d'après les auteurs mêmes de l'étude, repose sur des hypothèses optimistes. La croissance moyenne des exportations passerait de 4,6 % dans les années quatre-vingt dix à 8,6 % ; les termes de l'échange connaîtraient une croissance de 0,5 % (contre une baisse de – 0,7 % auparavant) ; les nouveaux emprunts ne représenteraient plus que 5,5 % du PIB contre 9,5 auparavant (du fait de l'augmentation de la part des dons) ; enfin, l'élément-don moyen passerait de 30 à 58 %. Comme le notent Birdsall et Williamson (2002, p. 43) au sujet de ces projections : « *They are what one can hope will happen, under favourable conditions, rather than what one can have confidence will materialize* ». Encore la référence aux années quatre-

vingt dix peut-elle induire en erreur, car les taux de croissance à long terme du PIB et des exportations sont encore inférieurs, comme le montre Serieux (2001).

Figure 1 - Soutenabilité de la dette des PPTE (2001-2020)



Source : GAO (2000)

Gunter (2001) critique aussi l'optimisme des taux de croissance retenus dans les projections de dette (Debt sustainability analysis ou DSA). Ceux-ci sont tous supérieurs à 4,1 % et généralement très supérieurs à leur niveau historique. La Mauritanie, par exemple, est censée croître jusqu'en 2010 au taux de 7,3 % par an (contre 4,3 % de 1990 à 1999). Madagascar est censé gagner 6,2 points de croissance par rapport à son niveau antérieur. Mais ce n'est pas une règle absolue : la croissance projetée pour l'Ouganda est en réduction (de 6,7 % entre 1990 et 1999 à 5,6 % pendant la décennie suivante), ce qui semble raisonnable. Quoiqu'il en soit, l'optimisme affiché en matière de taux de croissance ne repose sur aucune base analytique, notamment en termes de changement structurel. Gunter montre aussi que l'essentiel de la réduction du ratio VAN/Exportations projetée tient peu à la réduction de dette, mais beaucoup à l'utilisation de taux de croissance optimiste pour les exportations. Il souligne enfin que les projections ne tiennent pratiquement pas compte de risques potentiels ou même avérés sur la croissance des PPTE. Il mentionne en particulier la dégradation des termes de l'échange (les prévisions des prix des matières premières établies par la Banque mondiale dans le Global Development Finance (GDF) sont bizarrement toujours en hausse), mais aussi l'épidémie de SIDA et les guerres civiles.

Avec des hypothèses moins optimistes (en supposant que les exportations croissent à la même vitesse que dans les années quatre-vingt dix), le rapport VAN dette/export moyen croît, tout en restant inférieur à 200 % en fin de période. Ce dernier résultat prête à controverse. Dans un sens, il montre que la dette n'est pas soutenable puisque que le ratio choisi continue à augmenter. Mais le seuil de 150 %, comme celui de 200 % utilisé auparavant, sont des seuils arbitraires qui ne donnent guère d'information sur la dynamique de l'endettement.

Comment les auteurs de l'étude IDA-FMI justifient-ils l'optimisme de leur projection de référence ? Ils supposent que les réformes contenues dans les DSRP et l'amélioration de la cohésion sociale due à l'accroissement des dépenses sociales sont de nature à engendrer une rupture par rapport aux tendances antérieures. Pour souhaitable que soit une telle évolution, elle paraît peu crédible, surtout en ce qui concerne l'accroissement durable des taux de

croissance (et non seulement du niveau de revenu). Des histoires analogues (hormis la cohésion sociale) nous ont été présentées régulièrement dans les Documents Cadre de Politique Economique (DCPE) durant toute la période de l'ajustement structurel pour justifier des programmes très optimistes. Serieux (2001) montre par une analyse économétrique que les déterminants du ratio « dette/export » pour les pays à faible revenu n'ont que peu à voir avec les politiques suivies (la seule variable significative en ce domaine est l'inflation), mais au contraire beaucoup à voir avec les caractéristiques structurelles de ces économies, notamment leur petite taille et leur spécialisation dans les matières premières (mais Serieux inclut aussi à ce niveau le taux d'alphabétisation). Ceci ne devrait pas conduire à un optimisme exagéré en ce qui concerne l'efficacité du changement de politiques économiques et sociales.

De plus, la CNUCED (UNCTAD, 2002, p. 6) critique l'optimisme des IBW en faisant valoir que les mesures de politique économique préconisées dans les Documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) ne diffèrent pas fondamentalement des mesures préconisées dans le cadre de l'ajustement structurel, qui se sont avérées incapables de relancer la croissance. De plus, la croissance des PPTE restera largement déterminée par des facteurs extérieurs (évolution des termes de l'échange, subventions dans les pays industrialisés, etc.).

La plupart des auteurs qui ont examiné les projections avec un œil critique en concluent que le financement des PPTE est inadéquat. Birdsall et Williamson (2002) souhaitent des mesures nouvelles pour que les PPTE puissent faire face aux chocs. Serieux (2001) souhaite que les conditions des prêts soient désormais adaptées aux capacités de remboursement des PPTE. Certains d'entre eux estiment même que les conditions IDA sont trop onéreuses. Par exemple, Massuyeau (2002) conclut que le Cameroun ne peut avoir une dette solvable que si l'aide publique augmente et si son taux d'élément-don augmente (une voie dans laquelle l'Agence Française de Développement vient de s'engager, et dans laquelle semble aller aussi l'IDA sous la pression des Etats-Unis). Mais Massuyeau ouvre également une autre piste, en indiquant qu'un programme ambitieux d'investissements publics pourrait relancer la croissance, surtout si l'on pouvait en même temps accroître l'efficacité des dépenses publiques.

III. ANALYSE EMPIRIQUE

L'évaluation de la soutenabilité de la dette s'effectue généralement à partir de la relation (1), qui découle de la dynamique des ressources et des emplois :

$$\partial b = b(r-g) + DEF/Y \quad (1)$$

Où b représente le ratio dette/PIB (ou revenu national brut RNB), ∂b la variation de ce ratio par unité de temps, DEF le déficit primaire (de la balance courante hors intérêts, si l'on considère la dette extérieure ; si l'on considère la dette publique, DEF est le déficit primaire du budget.) r représente le taux d'intérêt auquel la dette est contractée, et g le taux de croissance de Y , qui peut selon les cas représenter le PIB, ou le RNB. La partie gauche de l'équation ∂b est alors la variation du ratio b par unité de temps, en valeur absolue. Si ∂b est positif, le ratio b croît indéfiniment, et la dette est insoutenable. Si ∂b est nul, le ratio b se stabilise et la dette est dite soutenable. Si ∂b est négatif, le ratio s'annule à terme : le pays est solvable.

Comme on le sait, la relation (1) permet de mettre en lumière deux composantes de l'évolution du ratio d'endettement : la partie liée à l'effet « boule de neige » ($b(r-g)$) et la partie liée au déficit primaire (DEF/Y). Le premier effet traduit la croissance « autonome » de la dette, celle qui résulte du fait qu'il faille emprunter pour payer les intérêts de la dette antérieure. Le second effet traduit l'impact du déficit actuel sur la croissance (ou la réduction) de l'endettement.

1. Situation 2000 et évolution jusqu'en 2000

L'analyse porte sur les 23 pays PPTE qui ont atteint le point de décision début 2002. Comme les informations recensées dans les bases de données de la Banque mondiale (Global Development Finance et World Development Indicators) sont lacunaires et s'arrêtent généralement en 2000, les tableaux se limiteront souvent à un sous-échantillon pour lesquels les données sont disponibles.

Tableau II - Ratios d'endettement d'un échantillon de PPTE (2000), en %

	Dette extérieure totale/ RNB	VAN de la dette extérieure / exportations de biens et services
Bénin	74,4	161
Bolivie	71,5	162
Burkina Faso	61,3	210
Cameroun	111,6	228
Gambie	113,4	99
Guinée	115,6	269
Guinée-Bissau	463,5	970
Guyana	220,5	..
Honduras	94,7	104
Madagascar	123,6	247
Malawi	163,6	297
Mali	130,8	167
Mauritanie	275,1	314
Mozambique	198,1	151
Nicaragua	332,7	425
Niger	89,0	344
Rwanda	71,6	509
Sao Tome et Principe	726,1	
Sénégal	78,7	153
Tanzania	82,9	335
Tchad	79,9	207
Ouganda	55,4	146
Zambie	205,3	505

Source : World Bank (2002)

Avant d'entamer l'analyse, la simple lecture des indicateurs disponibles permet de se faire une première image de la situation. Le Tableau II présente deux ratios d'endettement : le ratio classique (dette extérieure totale sur RNB) et le ratio principal utilisé pour l'initiative PPTE

(Valeur actuelle nette de la dette extérieure sur exportations de biens et services). Comme on le voit, il existe une étonnante diversité au sein même de la catégorie des PPTE. Certains pays sont relativement peu endettés, alors que d'autres dépassent de très loin toutes les normes admises (curieusement, cela n'a pas incité les IBW à traiter leur cas en priorité.) Cette disparité est encore accrue par le fait que certains pays remboursent en totalité le service de leur dette, alors que d'autres ne le font que partiellement.

Il en résulte une très grande disparité des bénéfices que les pays éligibles retireront de la réduction de dette prévue (Bougoin et Raffinot, 2002 ; Serieux, 2001).

Ces ratios donnent une vision statique de l'endettement des PPTE. Ils ne permettent pas d'analyse de la soutenabilité de la dette, sauf à définir des seuils – mais cela présente toujours un caractère arbitraire. C'est pourquoi nous utiliserons la relation (1) pour préciser la dynamique de l'endettement des PPTE, comme l'avait notamment fait Cohen (1996) pour analyser la soutenabilité de l'endettement des pays africains.

Le Tableau III présente l'évolution du ratio ∂b pour un échantillon de pays PPTE aussi large que possible, en utilisant les données de la Banque mondiale (Global Development Finance, 2002). Dans ce calcul, Y est le revenu national en dollars courants, et g le taux de croissance moyen en valeur du revenu national brut pour les dix dernières années (évalué par régression semi linéaire par rapport au temps). Le Tableau III montre qu'il n'existe pas de tendance claire à une amélioration de la soutenabilité de la dette extérieure des PPTE. Certaines situations aberrantes (Nicaragua, Guyana) ont été corrigées. Mais la plupart des pays demeurent dans une situation d'insoutenabilité, malgré les programmes d'ajustement structurel qui leur ont été imposés, les retraitements de leur dette de plus en plus concessionnels depuis 1989 et le « refinancement » par des flux très concessionnels qui leur a été (explicitement ou implicitement) proposé depuis que les conditionnalités du FMI les ont obligés à renoncer à tout financement extérieur onéreux.

Tableau III - Evolution de la variation du ratio d'endettement (1979-2000)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Bénin	0,02	0,00	0,02	0,24	0,06	0,02	0,01	0,03	0,00	0,06	-0,01	-0,02	0,07	-0,01	-0,02	-0,06	0,06	0,00	0,05	0,03	0,04	0,05
Bolivie	0,08	-0,09	0,05	-0,10	-0,11	-0,06	0,06	0,08	0,10	0,04	0,02	-0,01	0,00	0,03	0,03	-0,04	0,00	0,00	0,03	0,02	0,00	0,02
Burkina Faso	0,01	0,00	0,00	0,03	0,02	-0,01	0,03	0,00	0,02	0,01	-0,06	0,01	0,00	-0,03	0,00	-0,02	0,03	0,09	0,10	0,10	0,12	0,03
Cameroun	0,11	0,01	0,08	-0,06	-0,02	-0,06	-0,01	-0,01	0,03	-0,02	-0,02	-0,01	-0,02	0,00	0,05	0,05	0,06	0,09	0,06	0,06	0,08	0,03
Gambie	0,14	0,29	0,07	0,01	0,08	-0,15	-0,04	-0,08	-0,09	-0,13	-0,09	-0,16	-0,11	-0,21	-0,09	-0,13	-0,05	0,05	0,00	0,05	0,06	0,08
Guinée																	0,00	0,00	-0,04	-0,01	0,00	0,03
Guinée-Bissau				0,47	0,38	0,42	0,39	0,36	0,17	0,26	0,30	0,14	0,15	0,29	0,07	0,17	-0,06	0,09	-0,09			
Guyana	0,11	0,20	0,24	0,27	0,33	0,45	0,40							0,97	0,56	0,28	0,14					
Honduras	0,04	0,04	0,03	-0,02	-0,02	0,04	0,00	-0,02	-0,01	-0,01	0,04	0,01	0,05	0,08	0,11	0,15	0,04	0,07	0,06	-0,05	-0,05	-0,02
Madagascar	0,10	0,10	0,06	0,05	0,05	0,05	0,05	0,04	0,09	0,16	0,11	0,12	0,14	0,10	0,08	0,09	0,07	-0,01	0,01	0,02	0,00	0,02
Malawi	0,22	0,13	0,02	0,01	0,03	-0,03	0,04	0,03	0,02	0,05	0,00	0,00	0,06	0,08	0,01	0,31	0,25	0,21	0,26	0,28	0,36	0,32
Mali	0,02	0,01	0,02	0,01	0,03	0,05	0,13	0,14	0,11	0,11	0,04	0,02	-0,02	0,01	-0,03	0,01	0,08	0,07	0,05			
Mauritanie	0,03	0,06	0,05	0,26	0,20	0,05	0,08	0,16	0,05	-0,01	-0,05	-0,08	-0,09	0,00	0,08	0,00	-0,06	-0,04	-0,03	-0,09	-0,14	-0,06
Mozambique													0,32	0,31	0,43	0,46	0,52	0,37	0,17	0,03	0,00	
Nicaragua	-0,21	0,10	0,16	0,14	0,18	0,17	0,28	0,22	0,10	0,24	1,43	18,47	2,09	2,43	2,03	1,83	0,93	0,31	0,15	-0,32	-0,28	0,02
Niger	0,03	0,06	0,01	0,05	-0,02	-0,05	0,02	0,06	0,07	0,09	0,12	0,07	0,04	0,04	0,03	0,08	0,10	0,12	0,13	0,12	0,10	
Rwanda	-0,07	0,01	0,02	0,03	0,01	0,00	0,02	0,01	0,04	0,03	0,02	0,01	-0,01	0,02	0,05	0,12	0,02	0,07	0,08	0,07	0,05	-0,01
Sénégal	0,05	0,07	0,12	0,05	0,08	0,08	0,14	0,07	0,05	0,02	-0,01	-0,02	0,00	0,00	0,01	-0,01	0,04	0,04	0,05	0,06	0,08	0,08
Tanzanie																			0,02	0,02	-0,01	-0,05
Ouganda											-0,02	-0,01	0,05	0,09	0,16	0,10	0,10	0,09	0,07	0,06	0,06	0,08
Zambie	-0,05	0,10	0,17	0,12	0,04	0,08	0,23	0,65	0,47	0,31	0,26	0,40	-0,01									
Tchad	-0,03	-0,04	-0,04	-0,03	-0,04	0,00	0,09	0,06	0,02	-0,03	0,02	0,00	0,00	0,02	0,04	0,00	0,01	0,04	0,06	0,06	0,14	0,13

Source : Raffinot (données World Bank, 2002)

On constate même que l'indice d'insoutenabilité de la dette augmente ou reste très élevé dans des pays comme le Bénin, la Gambie, la Guinée, le Sénégal, le Malawi, le Tchad et l'Ouganda. Dans certains pays comme le Burkina Faso, l'indice est plus élevé qu'avant l'initiative PPTE. En revanche, dans les cas du Honduras, de la Mauritanie, du Rwanda, de la Tanzanie et, dans une moindre mesure, de Madagascar et du Nicaragua, la dette semble redevenue soutenable.

Les données doivent cependant être examinées avec précaution. En effet, les réductions de dette ne sont pas enregistrées de la même façon dans toutes les balances des paiements ou dans les tableaux des opérations financières de l'Etat. Lorsque les réductions de dette ne sont pas inscrites avec les transferts en capital, ou avec les dons (mais plutôt en financement exceptionnel), il se peut que le surcroît de dépenses résultant de la remise de dette conduise à un accroissement (apparent) du déficit de la balance des paiements courante ou du déficit budgétaire. Cela résulte simplement du fait que les dépenses sont inscrites « au dessus de la ligne » alors que les ressources sont « en dessous ».

La variation du ratio d'endettement (le ∂b de la relation 1) en l'an 2000 est présentée dans le Tableau IV, ainsi que le partage entre ses deux composantes. La première composante est l'« effet boule de neige » (la première partie du second membre de l'équation 1). Cet effet est d'autant plus important que le taux d'endettement est élevé. La seconde composante est l'effet « déficit ». Etant donné que les taux d'intérêt moyens auxquels les PPTE s'endettent sont extrêmement faibles (en 2000, ils se situent entre 0,75 et 2 %, sauf pour la Bolivie et le Honduras), on s'attend à ce que la première composante soit toujours négative. En fait, ce n'est pas le cas pour une série de pays (Burkina Faso, Cameroun, Guinée Bissau, Malawi, Mali, Mauritanie, Niger, Sao Tome, Sénégal, Zambie et Tchad) en raison de taux de croissance extrêmement faibles. On rappelle que la croissance est mesurée ici en valeur (à prix courants) et non en volume (à prix constants), et en dollars puisque la plus grande partie de la dette est libellée dans cette devise. La faiblesse de la croissance reflète donc aussi la faiblesse des monnaies locales par rapport au dollar (ce qui est vrai, en particulier, du Fcfa lié à l'euro.)

Quelle que soit la pertinence de ces problèmes de mesure, il n'en reste pas moins que la faiblesse du taux de croissance joue un rôle majeur dans la soutenabilité de la dette des PPTE. Easterly (2002) a montré que l'effondrement de la croissance après 1975 et l'absence d'ajustement qui a suivi sont une des explications de la crise d'endettement des années 80 et 90.

L'analyse qui précède demeure limitée à plusieurs titres. Le problème d'endettement des PPTE est avant tout un problème de dette publique, et non de dette extérieure. Il conviendrait donc de remplacer dans l'équation précédente le déficit de la balance courante primaire par le déficit budgétaire primaire, et le ratio dette extérieure sur PNB par le ratio dette publique sur PNB. Malheureusement, l'information à ce niveau est très lacunaire, et n'est pas disponible sur les bases de données des IBW. Et l'hypothèse selon laquelle le déficit extérieur reflèterait le déficit budgétaire, en raison de la faiblesse de l'épargne privée semble trop peu robuste pour permettre d'assimiler soutenabilité de la dette extérieure et de la dette publique. Par ailleurs, le rôle de l'instabilité des ressources n'est pas pris en compte ici, alors qu'il joue sans doute un rôle important dans l'apparition des crises d'endettement des PPTE.

Tableau IV - Décomposition de la variation du taux d'endettement en 2000

	Variation du ratio d'endettement	Effet Boule de neige	Effet Déficit
Bénin	0,05	-0,0187	0,0693
Bolivie	0,02	-0,0138	0,0343
Burkina Faso	0,02	0,0028	0,0226
Cameroun	0,03	0,0459	-0,0164
Gambie	0,08	-0,0172	0,1010
Guinée	0,03	-0,0032	0,0368
Guinée-Bissau		0,0892	
Guyana		-0,2367	
Honduras	-0,02	-0,0223	0,0021
Madagascar	0,02	-0,0432	0,0584
Malawi	0,32	0,0162	0,3030
Mali		0,0115	
Mauritanie	-0,06	0,0789	-0,1353
Mozambique		-0,1523	
Nicaragua	0,02	-0,1593	0,1820
Niger		0,0132	
Rwanda	-0,01	-0,0031	-0,0023
Sao Tome et Principe		0,1670	
Sénégal	0,08	0,0235	0,0551
Tanzanie	-0,05	-0,0730	0,0264
Ouganda	0,08	-0,0476	0,1324
Zambie		0,0145	
Tchad	0,13	0,0198	0,1059

Source : Raffinot (données World Bank, 2002)

2. L'évolution après réduction de dette

Reprendre les projections pour tous les pays en utilisant toute l'information disponible est un travail assez long. Dans le cadre limité de cet article, on utilisera une méthode plus simple, et plus grossière, qui consiste à recalculer le taux de variation du ratio d'endettement du Tableau en faisant l'hypothèse que le ratio d'endettement se réduit comme la VAN de la dette par rapport aux exportations, toutes choses restant égales par ailleurs (en particulier, le taux de croissance reste celui des dix années précédentes). On obtient ainsi le Tableau, qui montre que l'impact de la réduction de dette est en général très faible, sauf pour quelques pays, au premier rang desquels le Cameroun (on rappelle que l'impact est normalement négatif, ce qui améliore la soutenabilité de la dette). Il est curieux de constater que pour certains pays l'impact est négatif. Cela s'explique simplement par le fait que l'effet boule de neige est amoindri par la réduction du ratio d'endettement – et donc le ratio se réduit moins vite, mais à partir d'un niveau inférieur.

Comme on le voit, à la fin de l'année 2000, le ratio d'endettement de la plupart des PPTE a tendance à augmenter. Quatre pays ont cependant une dette soutenable d'après ce critère : ce sont le Honduras, la Mauritanie, le Rwanda et la Tanzanie. La situation des pays est très diverse, puisque certains bénéficient déjà de réduction au titre de la première initiative PPTE (Bolivie, Burkina Faso, Ouganda), et parfois même d'un début d'application de la seconde initiative PPTE.

Bien entendu, la méthode utilisée ici est critiquable à plus d'un titre. Elle n'est pas censée fournir autre chose que des ordres de grandeur. Sur le plan pratique, elle ne tient pas compte du fait que certains pays ont déjà commencé en 2000, à recevoir une partie de la réduction de dette (mais en général pour des montants réduits). Elle ne tient pas compte non plus de certaines liaisons qui peuvent exister entre les termes de la relation (1). Par exemple, Easterly (2001) met en lumière par une analyse économétrique une relation entre la croissance et le déficit public. Dans ce cas, une réduction du déficit aurait un double effet sur l'amélioration du déficit ; direct par la réduction du second terme de l'équation (1), et indirect par augmentation de g . En revanche, il souligne également que la réduction des dépenses d'infrastructures publiques (donc la réduction du déficit public) risque d'avoir un effet dépressif sur la croissance. C'est pourquoi les effets d'une relance par l'investissement public sont mitigés, comme le montrent les études de cas du Cameroun et de la Côte d'Ivoire présentées dans AFD (2002).

Tableau V - Variation annuelle de l'indice d'endettement avant et après réduction de dette (2000)

	Avant PPTE	Après PPTE
Bénin	0,0506	0,0519
Bolivie	0,0205	0,0215
Burkina Faso	0,0253	0,0245
Cameroun	0,0295	0,0138
Gambie	0,0838	0,0838
Guinée	0,0337	0,0351
Honduras	-0,0202	-0,0202
Madagascar	0,0152	0,0322
Malawi	0,3192	0,3112
Mauritanie	-0,0564	-0,0976
Nicaragua	0,0227	0,1258
Rwanda	-0,0054	-0,0032
Sénégal	0,0786	0,0781
Tanzanie	-0,0466	-0,0063
Ouganda	0,0848	0,0848

Source : Raffinot (données World Bank, 2002)

La relation utilisée dans l'analyse empirique regroupe l'ensemble des ressources du compte courant. Dans le cas des PPTE, ceci inclut notamment les exportations de biens et services, mais aussi les transferts publics (dons) et les transferts privés (économies rapatriées par les travailleurs émigrés). Ainsi, le pronostic de soutenabilité qui vient d'être établi dépend de façon cruciale du maintien des dons à un niveau au moins équivalent au niveau actuel.

3. Une relance de la croissance ?

Le pronostic pourrait toutefois s'améliorer si l'on tenait compte du regain de croissance que peut entraîner la réduction de dette. Ce regain éventuel est délicat à estimer. Trois canaux de transmission sont invoqués dans la littérature : la relance de type keynésien résultant de la croissance des dépenses publiques ; l'impact de l'accumulation de capital humain résultant de

l'accroissement de l'offre d'éducation et de santé ; la disparition du fardeau virtuel de la dette (*debt overhang*). Examinons quel peut être l'ampleur de ces différents effets.

Les auteurs du rapport Jumbo (AFD, 2002, p. 129) estiment que le gain lié à l'injection continue de la réduction de dette sous forme de dépenses publiques additionnelles devrait conduire à une croissance supplémentaire de 1 point de PIB la première année (éventuellement étalée) pour les PPTE de la zone franc, et du même ordre pour les autres PPTE (la réduction de dette porte sur 1,3 % de PIB). Cette relance « keynésienne » est relativement faible en raison de la nature des économies, qui sont ouvertes et ne disposent que d'un tissu productif réduit.

L'impact à long terme de l'accumulation de capital humain additionnelle réalisée grâce à la réduction de dette est plus complexe à chiffrer. Il est cependant peu probable que cette accumulation, en soi, permette une augmentation très forte des taux de croissance à long terme. L'impact des dépenses d'éducation en matière de croissance par exemple est difficile à mettre en évidence (comme le montre notamment le peu d'effet sur la croissance de la grande différence des taux de scolarisation entre les pays d'Afrique francophone et anglophone). Bien des conditions en termes d'emploi, d'urbanisation etc. sont requises pour qu'un accroissement de l'offre d'éducation ait un impact significatif sur la croissance à long terme. Pourtant, Easterly (2002) a montré que la très faible croissance des PPTE après 1975 ne doit pas être imputée seulement à la récession mondiale, mais aussi au fait que les PPTE ont adopté des politiques particulièrement inadaptées.

Par ailleurs, la théorie du *debt overhang* a montré que dans certains cas, il est possible qu'un montant excessif d'endettement conduise à une réduction de l'investissement et à un renoncement aux réformes susceptibles d'accroître le revenu du pays. Ceci repose sur l'idée que si la dette n'est pas entièrement remboursée, tout effort supplémentaire sera en partie prélevé par les créanciers. A contrario, une réduction de dette est susceptible de faire croître l'investissement (public comme privé) et de relancer les réformes. Mais ceci n'est vrai que si la dette a dépassé son niveau « maximal ». Beaucoup d'études ont été menées pour valider empiriquement cette approche, mais sans beaucoup de succès. Une étude utilisant une méthodologie statistique sophistiquée (Patillo et al., 2002) met en évidence une « courbe de Laffer de la dette ».

D'après les estimations de cette étude, la dette commence à avoir un effet négatif sur la croissance lorsque le ratio VAN/exports dépasse 80-90 %, et entraîne une croissance négative lorsque la dette dépasse les 160-170 %. Comme les PPTE ont actuellement un ratio moyen de VAN/Exports proche de 300 %, le gain en termes de croissance pourrait être de 1 point de pourcentage environ. Ceci n'est pas négligeable, puisqu'il s'agit de PIB par tête. Compte tenu de la croissance démographique, cela représente au moins 3 points de croissance du PIB. Les auteurs estiment que cette réduction pourrait induire un « cercle vertueux » de la croissance, mais sans que cette affirmation optimiste soit clairement étayée, sinon par le fait que leurs estimations rejoignent d'autres travaux (Easterly, 2001) pour montrer que l'essentiel de la croissance vient de la productivité globale des facteurs (PGF) – ce qui pourrait être un argument si l'on pouvait mettre en relation la réduction de dette avec une meilleure qualité des institutions ou d'autres éléments susceptibles d'agir sur la PGF. Ils soulignent néanmoins les risques :

- Le seuil retenu (150 %) reste très proche du seuil entraînant une croissance négative (165 % environ). Patillo et al. (2002) en tirent la conclusion suivante : « *Hence, the HIPC initiative might still leave countries in a danger zone* ».

- Le gain en termes de croissance risque de ne pas se produire parce que ces économies sont souvent affectées par d'autres problèmes ou distorsions qui freinent la croissance.

L'étude de Patillo et al. (2002) considère une centaine de pays, et non seulement les PPTE (Killick, 2004). Elle ne peut donc prendre en compte la spécificité des PPTE, et encore moins la diversité des PPTE, qui est pourtant une caractéristique majeure qui rend délicate toute approche générale. De plus, en utilisant des ratios qui intègrent essentiellement la VAN de la dette, l'étude ne tient pas compte du fait que certains pays bénéficieront de remises de dette purement « comptables », en ce sens qu'ils ne payaient pas le service dû de leur dette. Il faut donc considérer les chiffres de Patillo et al. (2002) comme des plafonds.

Il faut enfin tenir compte dans ce pronostic des modalités de la réduction de dette. Les IBW ont cherché à sécuriser les sommes épargnées, en les affectant obligatoirement à des dépenses d'éducation et de santé de base (et plutôt à l'investissement qu'au fonctionnement). Ce ciblage évite sans doute des affectations à des dépenses de prestige, ou d'armes, etc. (pour autant que la fongibilité des dépenses publiques ne soit pas très forte). Mais le fait de cibler ces dépenses ainsi peut aussi avoir des effets pervers. Le ciblage étroit rend difficile d'identifier des investissements pertinents, et retarde le décaissement, et ainsi l'effet bénéfique de la réduction. Ce ciblage étroit risque également de réduire les possibilités d'améliorer l'allocation globale des dépenses publiques et de favoriser des investissements dans les domaines de la santé ou de l'éducation qui ne soient pas les meilleurs choix.

IV. COMMENT FAVORISER LE RETOUR A LA SOUTENABILITE DE LA DETTE ?

En raison du faible poids des nouveaux emprunts contractés, il ne semble pas que les conditions d'endettement jouent un rôle majeur dans l'insolvabilité persistante des PPTE. Même avec des taux d'intérêts nuls, le problème persisterait. Toutefois, les modalités actuelles du financement extérieur des PPTE posent problème. Des financements à conditions aussi douces, assorties d'annulations et de remboursements étalés sur deux générations ne peuvent qu'inciter à un endettement irresponsable – surtout s'il s'agit de financer le « gap » ou déficit prévisionnel (Easterly, 2001). Le financement par prêts très bonifiés génère des illusions. Sans doute serait-il plus transparent de séparer nettement dons et prêts, et de préciser les activités à financer par ce dernier moyen, aux taux du marché.

La faiblesse de la croissance résulte en grande partie de la faible efficacité des investissements réalisés, et donc en partie (mais en partie seulement) de l'inefficacité de l'aide. Si l'analyse avait pu être menée en termes de dette publique, il aurait également fallu souligner le fait que la faiblesse de la croissance se double d'une incapacité à faire croître le taux de pression fiscale. S'il existait une formule magique pour accroître les taux de croissance, le problème étudié ici serait déjà résolu. Il est clair que les modifications de politique économique actuellement préconisées par les IBW peuvent jouer un rôle positif en réduisant la corruption, en accroissant les dépenses de santé et d'éducation, et rationalisant les dépenses publiques. Il serait toutefois illusoire d'en attendre un bouleversement de la situation, comme ont trop tendance à le faire les projections des DSRP réalisés sous la pression des IBW.

Quels que soient les résultats que l'on peut attendre des différentes mesures, il demeure un problème de cohérence dans l'action de la communauté financière internationale. En effet, le problème de la soutenabilité de la dette est intimement lié avec celui du financement à venir. Les engagements pris en diverses occasions portent sur les moyens, mais aussi sur les

objectifs à atteindre (objectifs du millénaire.) Ces objectifs devraient servir de base pour évaluer le montant des dépenses publiques « normatives » nécessaires pour atteindre ces objectifs. Les discussions entre le pays et ses partenaires pourraient alors porter sur les moyens de financer de manière soutenable le « déficit normatif » ainsi calculé (Greenhill et Sisti, 2003).

CONCLUSION

La plupart des analyses concordent pour affirmer que la dette des PPTE risque fort de demeurer insoutenable, même après les points d'achèvement, une fois la remise de dette accordée – du moins si les tendances observées jusqu'à présent se poursuivent. Les conditions de financement extérieur étant déjà très douces, ce sont les autres composantes de la dynamique de l'endettement (la croissance, le niveau de déficit) qui sont essentiellement en cause. L'élément le plus inquiétant à ce niveau concerne la faiblesse de la croissance. Il est peu probable que la réduction de dette induise une augmentation significative du taux de croissance à long terme, notamment parce que cette réduction de dette est généralement faible (de l'ordre de 1 % du PIB), et qu'elle n'était pas payée en totalité. Il faut espérer que les effets de la réduction de dette ne se limiteront pas à cette relance par la dépense publique. Néanmoins, les gains en termes de santé publique et d'éducation, même bien ciblés sur les groupes sociaux les plus défavorisés, risquent de n'avoir que des effets limités s'ils ne sont pas intégrés dans une politique globale de développement qui favorise également l'emploi des personnes scolarisées. La réduction du fardeau virtuel de la dette (*debt overhang*) devrait exercer également un effet favorable, mais très différent suivant les pays, et certainement pas mécanique. La communauté financière internationale devra accroître la cohérence de ses actions en dégageant le financement nécessaire pour atteindre les « objectifs du millénaire » comme elle s'y est engagée.

BIBLIOGRAPHIE

- AGENCE FRANÇAISE DE DEVELOPPEMENT, 2002, *Perspectives économiques et financières des pays de la zone franc, projections Jumbo 2002-2003*, Département des Politiques et Etudes, Septembre, Paris.
- AZAM J.-P., 2001, « Macroeconomic Reforms in the CFA Franc Zone », chap. 11 in ELBADAWI I. et B. NDULU (eds.), *Economic Development in SubSaharan Africa*, Palgrave, Houndmills, NY.
- BIRDSALL N. et J. WILLIAMSON (with B. DEESE), 2002, *Delivering on Debt Relief, From IMF Gold to a New Aid Architecture*, Center for Global Development, Institute for International Economics, Washington, DC.
- BOUGOUIN A.-S. et M. RAFFINOT, 2002, « L'initiative PPTE et la lutte contre la pauvreté », in CLING J.-P., RAZAFINDRAKOTO M. et F. ROUBAUD (Dir.), *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Economica, Paris, pp. 261-290.

- COHEN D., 1996, *The Sustainability of African Debt*, Policy Research Working Paper 1621, The World Bank.
- EASTERLY W., 2002, « Growth implosions, debt explosions and my Aunt Marilyn : Do growth slowdowns cause public debt crisis ? », *World Bank policy research Working Paper*, n°2531.
- EASTERLY W., 2001, *The Elusive Quest for Growth, economist's adventures and misadventures in the tropics*, Cambridge Mass. MIT Press, (chap. 7)
- GAO (US General Accounting Office), 2000, *Debt Relief Initiative for Poor countries Faces Challenges*, Washington, D.C.
- GREENHILL R. et E. SISTI, 2003, *Real Progress report on HIPC*, Jubilee, septembre.
- GUNTER B., 2001, « Does the HIPC Initiative achieve its Goal of Debt Sustainability? », WIDER/UNU Conference on Debt Relief, Helsinki, Finland, 17-18 août.
- IDA et FMI, 2001, *The Challenge of Maintaining Long-Term External Debt Sustainability*, Washington, D.C.
- KILLICK T., 2004, « Politics, Evidence and the New Aid Agenda », *Development Policy Review*, 22(1), pp. 5-29.
- MASSUYEAU B., 2002, *La soutenabilité conditionnelle de la dette au Cameroun : le rôle du choix et de la mise en œuvre des investissements publics*, non publié, version du 23/08/02.
- MOISSERON J.-Y. et M. RAFFINOT (Dir.), 1999, *Dette et pauvreté, Solvabilité et allègement de la dette des pays à faible revenu*, Economica, Paris.
- PATTILLO C., POIRSON H. et L. RICCI, 2002, *Debt Relief Under the HIPC Initiative : Context and Outlook for Debt Sustainability and Resource Flow*, IMF Working Paper, 02/69, Washington.
- POLICY DEVELOPMENT AND REVIEW DEPARTMENT, 2002, « Assessing Sustainability », FMI, May 28, disponible sur le site Internet : www.imf.org.
- RAFFINOT M., 1999a, « Réduction de dette et pauvreté : faut-il annuler la dette des pays les plus pauvres ? » *Techniques financières et développement*, n° 57-58.
- RAFFINOT M., 1999b, « L'initiative FMI-Banque mondiale de réduction de la dette : un grand pas pour les organisations internationales, un petit pas pour les pays à faible revenu », *L'économie politique*, n°3.
- SERIEUX J., 2001, « The Enhanced HIPC Initiative and Poor Countries : Prospects for a Permanent Exit », *Canadian Journal of Development Studies*, vol. XXII, n°2, pp. 527-548.
- UNCTAD, 2002, *Economic Development in Africa, From Adjustment to Poverty Reduction ; What is New?*, United Nations, New York and Geneva, UNCTAD/GDS/AFRICA/2.
- WORLD BANK, 2002, *Global Development Finance*, Washington D.C.

CHAPITRE 3

BIOPROSPECTION ET DEVELOPPEMENT DURABLE

Bioprospection et biopiraterie : le visage de Janus d'une activité méconnue

Valérie Boisvert

Institut de Recherche pour le Développement
Unité de Recherche 168

INTRODUCTION

La Convention sur la diversité biologique (CDB), signée en 1992 à Rio, a consacré la valorisation économique de la biodiversité à travers le développement de marchés comme orientation privilégiée des politiques de conservation. Elle scelle en cela un changement de perspective radical, puisque l'approche qui avait longtemps prévalu en matière de protection de la nature faisait de l'exploitation marchande des espèces ou des espaces la cause majeure de leur dégradation. La préservation, mise en défens ou prohibition de l'utilisation et du commerce à travers des mesures de classement, était alors favorisée. Diverses évolutions concourent à un changement de cap : l'essor du génie génétique, tout d'abord, qui fait de la diversité génétique une source de matières premières potentielles, et surtout les pratiques industrielles qui accompagnent cette avancée technique. Certaines firmes, en particulier pharmaceutiques, développent leurs recherches sur les substances naturelles en vue d'obtenir de nouveaux produits, et brevettent les innovations éventuelles auxquelles elles parviennent. Des accords dûment médiatisés, comme le fameux contrat passé entre Merck et INBio en 1991, contribuent à suggérer qu'il existerait un marché naissant et prometteur pour les ressources biologiques, lucratif pour l'ensemble des parties en présence. A la faveur du climat libéral qui domine les négociations environnementales internationales, la biodiversité apparaît comme nouveau « bien public global », sur lequel il convient de définir des droits de propriété afin de permettre le développement d'échanges marchands.

Dans cette perspective, une activité est rapidement mise en avant dans les négociations : la bioprospection. Elle consiste en la recherche de nouveaux principes actifs présentant des potentialités commerciales pour les différents secteurs de l'industrie du vivant dans des écosystèmes jusqu'alors peu explorés. Cette activité concilierait, aux dires de ses promoteurs, tous les attributs susceptibles de concourir à une exploitation durable de la biodiversité. Assurant le financement de la conservation dans le cadre de partenariats public-privé, elle permettrait aux industriels du Nord un accès facilité à la diversité génétique convoitée des pays du Sud, tout en favorisant la rétribution des populations locales et l'accès de ces dernières à des droits politiques et économiques. Elle encouragerait en outre le transfert de technologie, et offrirait de nouvelles voies de spécialisation et des sources d'avantages comparatifs à des pays peu favorisés par le commerce international. Augmentant la valeur d'option d'espaces menacés par d'autres activités plus destructrices, telles l'exploitation forestière ou la conversion en terres agricoles, elle constituerait en outre une forte incitation à la conservation de ces habitats (Sedjo, 1992). Promouvoir la bioprospection revient par conséquent à la fois à entériner des stratégies industrielles en vigueur, et à satisfaire les exigences de la théorie économique standard, à travers la constitution d'un marché et la quête d'efficacité dans l'exploitation des ressources.

Le mythe de « l'or vert », que constituerait la biodiversité et en particulier les forêts tropicales, véritables mines pour les prospecteurs en puissance, se trouve renforcé par les dénonciations de « biopiraterie » dans certaines régions du monde (RAFI, 1994 ; Shiva, 1997). Certaines organisations non gouvernementales (ONG) internationales et des représentants de peuples autochtones ou de communautés paysannes se sont alarmés dès le milieu des années 1980 de la montée en puissance des brevets sur le vivant, dans des domaines jusqu'alors à l'abri de telles pratiques. Des ressources qualifiées de « traditionnelles » voire d'« indigènes » seraient pillées, appropriées indûment, le plus souvent par des firmes multinationales, au mépris des usages et conditions d'appropriation matérielle et culturelle locales. Elles auraient, dans certains cas, été à l'origine de revenus

colossaux, sans aucune retombée pour les populations ayant fourni les substances naturelles et les informations sur leurs utilisations. Ces populations pourraient même se voir privées de leurs droits d'usage traditionnels en raison du caractère exclusif de la propriété conférée par les brevets.

L'adhésion des uns et le rejet indigné des autres ont contribué à faire de la bioprospection – ou de son revers, la biopiraterie – un thème dominant de la négociation et à imposer le « partage juste et équitable des avantages tirés de l'exploitation des ressources génétiques » comme un des objectifs politiques majeurs de la CDB (Art.1). Il s'agit de mettre fin aux spoliations, de concilier les intérêts industriels, source de valorisation marchande et d'efficacité économique, et des impératifs d'équité et de justice sociale. Pour ce faire, les pays ayant ratifié la CDB sont invités à mettre en place un cadre institutionnel permettant à la bioprospection de se déployer dans le respect des droits et en fonction des intérêts de l'ensemble des parties potentiellement concernées. Une fois les règles adéquates édictées, on espère le développement d'un marché efficace et équitable, conformément aux préceptes de la théorie économique. La bioprospection joue ainsi un rôle central dans le dispositif politique préconisé par la CDB.

Pourtant, on peine à trouver une définition précise des pratiques qui peuvent être qualifiées de biopiraterie ou de bioprospection. Indépendamment même du jugement de valeur porté sur ces activités, règne le plus grand flou. Des illustrations de la complexité de la question ont été données lors du séminaire du groupe développement durable (C3ED/GEMDEV) consacré aux relations entre bioprospection et développement durable. Comme l'ont montré les présentations de David Dumoulin et Jean Foyer et de Vahinala Raharinirina, c'est une gamme étendue de pratiques, dans des contextes très variés qui se trouvent qualifiées *a posteriori* de bioprospection ou de biopiraterie. Comment s'opère ce processus de qualification, quels en sont les déterminants et les acteurs clés ? Au-delà de constructions rhétoriques et politiques, quelle est l'étendue de l'exploitation des ressources génétiques à des fins commerciales et quelles formes prend-elle ? Telles sont les questions qui seront abordées pour mettre en perspective les contributions présentées et les débats auxquels elles ont donné lieu.

I. « L'OR VERT » : NAISSANCE D'UN MYTHE

La place de la bioprospection dans les politiques de conservation de la biodiversité mises en avant par la CBD tient largement, comme nous l'avons évoqué, à la fois aux espoirs suscités par les premiers accords, considérés comme avant-coureurs d'un marché potentiel, et aux accusations de « bioimpérialisme » auxquelles ils ont donné lieu. Un compromis paradoxal a été trouvé entre des intérêts en apparence radicalement opposés pour affirmer la valeur considérable des plantes et des savoirs indigènes afférents pour les industries du vivant. Spéculations et craintes de pillages massifs se sont mutuellement renforcées. Comment a-t-on pu parvenir à cette représentation partagée, en l'absence d'éléments véritablement probants susceptibles de la corroborer ?

Outre le contrat entre Merck et INBio, le début des années 1990 voit le lancement de grands programmes de recherche – largement financés sur fonds publics bien qu'impliquant des partenariats avec le privé – qui ont pour objet l'exploration du potentiel pharmaceutique ou médical des ressources génétiques (voir par exemple PAHO, 1996). La création du programme intitulé *International Cooperative Biodiversity Groups*, qui alimente l'essentiel des analyses sur la bioprospection, a ainsi été décidée en 1991 aux Etats-Unis par le National

Institute of Health, le Biological Sciences Directorate of the National Science Foundation et l'United States Agency for International Development (USAID) (Rosenthal, 1996 ; 1999). Ce programme a pour objet l'étude des plantes médicinales, la conservation de la biodiversité et le développement de partenariats avec des pays du Sud¹. Ces projets ont exercé une influence sur les orientations prises par la CDB, mais celle-ci constitue aussi pour eux une vitrine et une tribune inespérées. Les chercheurs travaillant de longue date sur les substances naturelles saisissent l'opportunité de valoriser leurs recherches qui jouissent d'une notoriété et d'un retentissement particuliers à la lumière de la nouvelle politique internationale en matière de biodiversité (Reid, 1993 ; Reid et al., 1993). Au moment où ce type de recherche accède à la scène médiatique, rien ne permet de garantir qu'il soit l'avenir pour les industries du vivant². Le discours sur la bioprospection se construit finalement autour d'un nombre étonnamment faible de projets que l'on retrouve sans cesse cités, comme s'ils revêtaient un quelconque caractère de généralité. La CDB contribue à faire vivre le mythe de « l'or vert » en même temps qu'elle s'en alimente.

Ensuite, l'espoir d'assurer de façon décentralisée une gestion efficace de la biodiversité avec une intervention limitée de la puissance publique fait écho au modèle économique dominant, qui voit dans le marché le mode de régulation par excellence et une garantie d'efficacité. Le progrès technique que constitue le génie génétique aurait permis la transformation des gènes en ressources, leur conférant une valeur économique en tant qu'inputs industriels, ce qui justifierait un redéploiement des droits de propriété afférents afin de permettre le développement sinon d'un marché du moins d'arrangements contractuels qui s'en approchent (Heal, 1995 ; 1999). Le repérage des quelques faits stylisés qui, en théorie, sont le prélude à une régulation marchande a suffi aux observateurs acquis aux vertus du libéralisme pour conclure à l'émergence d'une nouvelle marchandise, d'un « or vert », et au caractère inéluctable d'un développement futur des échanges (Boisvert, 2002). Il apparaissait alors inutile de pousser plus avant les investigations, la fiction économique d'un marché auto-régulé et gage d'optimalité n'appelant pas de confrontation avec les faits.

L'affirmation de la valeur des ressources biologiques du Sud et plus encore des savoirs associés est aussi le fait d'ONG et experts militants, qui supposent que tous les moyens peuvent être mobilisés pour permettre aux populations indigènes et autres communautés marginalisées d'accéder à des droits, même au prix d'amalgames dont ils mesurent parfaitement les limites. C'est ainsi qu'ont été mises en avant les figures de la « communauté locale » et du « bon sauvage écologique »³, parangons de vertu environnementale, vivant en continuité avec leur milieu, et détenteurs de savoirs traditionnels précieux – et revêtant une valeur marchande potentielle – sur celui-ci. Ces représentations, entérinées par la CDB, qui insiste sur le respect des « droits des populations locales et indigènes incarnant des modes de vie traditionnels » (art. 8j), relèvent largement d'une nouvelle orientation stratégique de la politique identitaire de certains groupes amérindiens à la fin des années 1980⁴. Peinant à faire valoir leurs revendications sur la scène politique nationale, ils auraient perçu les arènes environnementales globales comme de nouveaux lieux d'expression possibles et auraient ainsi

¹ Bien que d'un autre ordre, le projet de recherche international sur le génome humain, dans le cadre duquel des prélèvements ont été effectués auprès de populations indigènes, a également contribué à donner forme aux spéculations sur la privatisation du vivant.

² La notoriété de la bioprospection intervient probablement après la période où elle a été le plus développée, les années 1980 ayant vu la constitution de nombreuses collections dans les laboratoires de biotechnologie travaillant sur les substances naturelles.

³ Selon la terminologie proposée par Redford (1990).

⁴ Les *Kayapó* du Brésil se sont particulièrement illustrés dans cette voie à partir du milieu des années 1980, conseillés notamment par Darrell Posey, un des fondateurs de la Société Internationale d'Ethnobiologie.

réussi à reformuler la question de leur survie culturelle comme un problème environnemental pour gagner de nouveaux appuis (voir par exemple Escobar, 1998 ; Brown, 1993 ; Varese, 1996). Il était donc crucial pour ces groupes et leurs alliés – essentiellement des chercheurs militants – d’insister sur la valeur de leurs savoirs environnementaux, désignés en anglais par l’acronyme TEK (*Traditional ecological knowledge*), et qui, à l’instar des plantes utilisées dans les pharmacopées locales, constitueraient une ressource inestimable pour les industriels du Nord. Les tenants d’une telle position considèrent qu’à terme, l’intégration au marché des populations marginales est inéluctable. Plutôt que de la subir, ils pensent que, par des arrangements contractuels adéquats, il est possible de revaloriser certaines connaissances aux yeux mêmes de leurs détenteurs, d’en tirer des revenus et de renforcer statuts politiques et droits fonciers. C’est notamment l’approche de l’International Society of Ethnobiology qui plaide pour l’adoption généralisée de codes d’éthique et de mesures de partage des avantages de façon à ce que s’instaurent des échanges équitables. La représentation de l’« indigène », reflet de clichés primitivistes, transcendant les particularités culturelles et la diversité des trajectoires historiques, est ainsi le produit de luttes et de choix politiques et très localisés. Dans les pays où la référence à l’indigénisme n’est pas de mise, ce sont le « local » et le « traditionnel », incarnés par les représentations et pratiques de « communautés » qui sont mis en avant. Autant de mythes forgés par les catégories de la modernité occidentale et répondant au discours environnementaliste dominant.

Face à ces groupes plutôt favorables à la bioprospection, à condition qu’elle soit pratiquée dans le respect de certaines règles, s’est constitué un front de l’opposition à ce qui a été qualifié de « biopiraterie ». Les organisations constituant ce dernier – mouvements indigènes, défenseurs des droits des paysans, syndicats...⁵ – s’unissent autour de leur rejet de la réification et de la marchandisation du vivant et des savoirs traditionnels. Ils considèrent avec défiance l’intégration des agriculteurs marginaux et de populations indigènes au marché mondial, qu’ils jugent susceptible d’accroître la vulnérabilité de communautés déjà fragilisées. Ils manifestent à toute occasion leur scepticisme sinon leur suspicion quant aux projets d’exploitation équitable des ressources traditionnelles. On leur doit ainsi l’organisation des principales campagnes contre la « biopiraterie » (voir RAFI, 1999 ; RAFI, 2000 ; GRAIN, 2002)⁶. La démonstration des spoliations subies par les pays du Sud et leurs communautés locales s’appuie sur des évaluations monétaires des préjudices subis — souvent mises en regard des dettes des pays en question pour démontrer l’inégalité des échanges Nord-Sud. Loin de minimiser le potentiel commercial des ressources et savoirs traditionnels qu’ils entendent préserver des forces délétères du marché, les opposants à la biopiraterie insistent au contraire sur la richesse considérable qu’ils constituent. Quelques exemples emblématiques sont brandis – pervenche de Madagascar, neem... – et comparés aux chiffres d’affaires des firmes incriminées dans les dépôts de brevets sur les produits dérivés. Cette méthode, peu conforme à l’orthodoxie en matière d’évaluation, sert en outre de point de départ à des extrapolations. La réalité des pillages dénoncés est liée à la valeur des ressources et savoirs du Sud d’où la nécessité d’insister sur l’existence d’un véritable « or vert ». La bioprospection s’est ainsi imposée comme un thème majeur des négociations sur la biodiversité, au prix d’une forte instrumentalisation.

⁵ On peut citer le Third World Network, basé à Penang, en Malaisie, RAFI/ETC Group au Canada, Genetic resources Action International (GRAIN) à Barcelone, la Research Foundation for Science, Technology and Natural Resource Policy de Vandana Shiva en Inde...

⁶ La Coalition Against Biopiracy (CAB) décerne ainsi à chaque Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique une « distinction », le prix du Capitaine Crochet (*Captain Hook Award*), aux biopirates, répartis en différentes catégories (firmes, institutions, traité...).

II. BIOPROSPECTION ET BIOPIRATERIE : DE LA RHETORIQUE AUX PRATIQUES

Force est de constater qu'en dépit de son importance dans la rhétorique et les politiques de valorisation des substances naturelles, il est difficile d'évaluer l'étendue de la bioprospection. Ses conditions d'exercice sont généralement couvertes par des clauses de confidentialité et d'exclusivité. Les quelques accords qui ont été médiatisés l'ont été délibérément, que ce soit par une partie s'estimant lésée ou à des fins promotionnelles, par des firmes ou organismes de recherche qui entendaient communiquer sur leur sensibilité à la conservation de la biodiversité et aux questions de partage des avantages. De plus, la bioprospection – et par conséquent son revers, la biopiraterie – ne recouvre aucune définition précise.

1. Des définitions aux contours variables pour une grande diversité de pratiques

Une large palette d'activités se voit qualifiée – le plus souvent *a posteriori* et par des observateurs extérieurs – de bioprospection : recherche à visée taxonomique, commerce de substances naturelles aux propriétés connues (plantes médicinales, par exemple), issues de cueillette ou mises en culture, exploration du potentiel pharmaceutique, cosmétique, ou phytosanitaire de matériel biologique, collecté de façon plus ou moins aléatoire, ayant subi des degrés divers de transformation, sur place ou dans des laboratoires étrangers... Les activités de collecte peuvent s'appuyer ou non sur une connaissance préalable des usages locaux traditionnels, acquise à travers des enquêtes *ad hoc* ou des recherches bibliographiques et l'exploitation de bases de données. Le matériel biologique étudié peut être recueilli directement dans son pays d'origine, dans des collections, auprès de jardins botaniques, ou encore de courtiers. Il peut s'agir de plantes comme de microorganismes, terrestres ou aquatiques... Autant de considérations qui, loin d'être anecdotiques, dessinent les contours d'activités radicalement différentes, impliquant des ressources et des acteurs très variés dans de multiples secteurs, et supposant des arrangements institutionnels et des dispositifs juridiques, économiques et politiques très diversifiés⁷.

De même, la biopiraterie telle qu'elle est dénoncée par des ONG peut prendre de multiples formes : dépôt de brevet sur une application ou une propriété d'une plante recueillie auprès de communautés locales ou sur leur territoire, avec ou sans leur accord, divulgation ou utilisation à des fins mercantiles de savoirs traditionnels, noms vernaculaires ou toponymes déposés comme noms de marque par des industriels indécents, accords de bioprospection dont les clauses ou la mise en œuvre ne donnent pas satisfaction (Vogel, 2000), « amateurisme » de chercheurs peu familiers des subtilités du droit... en passant par les épisodes historiques de spoliation – le « vol » de l'hévéa au Brésil étant probablement le plus fameux. Jugés illégitimes par leurs détracteurs, ces « pillages » ne sont pas toujours illégaux. Certains d'entre eux auraient été commis avant l'entrée en vigueur de la CDB ou en l'absence de cadre juridique national pour l'accès et le partage des avantages. Ils peuvent être en parfaite conformité avec le droit des brevets. Au-delà des cas stigmatisés, ce sont alors les droits de propriété intellectuelle et les procédures par lesquelles ils sont accordés ou contestés qui sont critiqués dans leur principe même. Des chercheurs bien intentionnés, qui tentent de mettre en œuvre des accords de coopération équitables avec des partenaires du Sud, peuvent se trouver assimilés à des intermédiaires aux allégeances douteuses et aux sources de financement

⁷ Cette diversité est illustrée de façon très complète dans l'ouvrage de Ten Kate et Laird (1999) qui détaille l'organisation des filières et les usages en matière d'accès et de partage des avantages pour différents secteurs utilisant des ressources phytogénétiques (industrie pharmaceutique, plantes médicinales, cosmétiques, secteur des semences, produits phytosanitaires, horticulture...). Voir aussi Ten Kate et Laird (2000).

occultes. Une fois des doutes émis sur les visées d'un projet ou les intentions de ses promoteurs, il peut être difficile de regagner la confiance de partenaires locaux ou des pouvoirs publics. D'ailleurs, les spoliations dénoncées restent le plus souvent virtuelles ou symboliques : la mise en accusation et l'organisation de campagnes médiatiques s'avèrent en général suffisamment dissuasives pour les bioprospecteurs et les brevets ne débouchent pas toujours sur des applications commerciales lucratives. Nombre de projets sont ainsi abandonnés, à des stades parfois préliminaires, pour des raisons techniques aussi bien que politiques. Quant aux atteintes aux usages locaux qui découleraient de dépôts de brevets, dont le spectre est fréquemment agité comme stade ultime de la biopiraterie, elles sont plus hypothétiques encore. Les accusations relèvent souvent du procès d'intention plutôt qu'elles ne sanctionnent des actes délibérés et avérés. Au-delà des faits dénoncés, les accusations de biopiraterie masquent souvent des différends d'un autre ordre : conflits de légitimité, ou encore rivalités entre des stratégies concurrentes.

L'observateur extérieur ne dispose généralement pas d'éléments d'appréciation objectifs et ne peut se forger une opinion qu'à partir des déclarations contradictoires des protagonistes. Les campagnes sont souvent orchestrées par des ONG internationales et destinées à un large public. La généralisation est de mise et chaque cas dénoncé est une illustration portée au crédit d'un discours plus global sur la spoliation des « communautés » par des firmes qualifiées de « géants du gènes » et leurs affidés, chercheurs peu scrupuleux ou intermédiaires douteux. Or bioprospection et biopiraterie semblent se déployer, en tout cas être qualifiées comme telles, dans des contextes très particuliers, qu'il peut être utile de caractériser.

2. Les territoires de la biopiraterie

Plus que de nouvelles pratiques, bioprospection et biopiraterie désignent de nouvelles représentations et revendications liées au vivant et aux savoirs associés. Dans la mesure où elles ne sont pas unanimement partagées, il est des environnements plus propices que d'autres à la dénonciation du pillage des ressources locales, et la géographie de la biopiraterie évolue notamment au fil de changements d'orientations politiques, d'allégeances ou de stratégies.

Comme nous l'avons noté, la qualification de biopiraterie est consubstantielle à l'affirmation de la valeur des « savoirs écologiques traditionnels », détenus par des populations indigènes ou des communautés paysannes locales. Elle prend donc nécessairement plus de sens là où se trouvent des populations indigènes, en particulier celles qui ont choisi de faire valoir leurs revendications politiques et territoriales dans les arènes environnementales internationales. C'est ainsi que l'Amazonie est présentée comme une des terres d'élection des bioprospecteurs et biopirates depuis la fin des années 1980. De même, la présence de mouvements ou syndicats paysans très politisés et déjà sensibilisés aux aléas de la politique agricole mondiale par leur expérience de la révolution verte et de ses variétés à haut rendement ou leurs contacts avec des multinationales de l'agroindustrie constitue un terreau favorable⁸. Les dénonciations de biopiraterie sont favorisées par l'appartenance de ces organisations locales à des fédérations, susceptibles de donner du poids à leurs revendications et de les initier aux arcanes de la biopolitique mondiale. Bien que les récits de biopiraterie fassent en général état d'un sentiment de spoliation des communautés de base comme élément déclencheur des campagnes, il est évident qu'elles doivent au moins disposer de relais pour faire connaître leurs positions. L'intégration et les relations avec des réseaux internationaux de militants sont décisives à cet égard, qu'il s'agisse d'ONG porteuses de la critique de la biopiraterie – comme

⁸ D'où la sensibilité de l'Inde, par exemple, aux questions de biopiraterie.

GRAIN ou RAFI/ETC Group – ou de chercheurs convaincus des bénéfices possibles d’une bioprospection contrôlée⁹. Les cas de biopiraterie dénoncés dessinent aussi les contours des implantations et zones d’influence de ces organisations.

Un autre élément crucial est l’importance politique accordée à la biodiversité au niveau national (Brand et Görg, 2003). Les cas de biopiraterie sont le plus souvent portés à la connaissance de l’opinion par des ONG, mais les dénonciations ont d’autant plus de chances de prendre corps et les campagnes d’aboutir, qu’elles rencontrent un écho favorable auprès des pouvoirs publics ou de la classe politique. Les représentations attachées à la bioprospection, selon lesquelles elle serait organisée sous la forme de contrats bilatéraux entre des communautés et des industries, tendent à gommer l’importance et la diversité des contextes politiques nationaux. Conformément à la perspective libérale qui les inspire, elles considèrent que l’intervention de la puissance publique est purement technique, qu’elle doit édicter des règles de fonctionnement puis se retirer du jeu du marché une fois celui-ci institué. De même, les opposants à la biopiraterie ont réussi à faire front autour de la dénonciation du bioimpérialisme et de la stigmatisation des multinationales, qui constituent un terrain d’entente entre eux. Des tentatives d’élaboration d’un discours commun sur le rôle des États laisseraient probablement éclater leurs divergences et ils pourraient s’aliéner les pays qui portent des positions proches des leurs dans les négociations officielles dont ils sont exclus.

En dépit de l’entrée en vigueur de la CDB, rares sont les pays qui ont mis en place un cadre juridique pour l’accès aux ressources génétiques et le partage des avantages qui découleraient de leur utilisation. Ceux qui l’ont fait entendaient développer la bioprospection de façon lucrative, à l’exemple du Costa Rica, ou souhaitaient se doter d’une législation défensive, les mettant à l’abri de pillages, comme le Brésil. La sensibilisation des pouvoirs publics dépend certes de la richesse de la biodiversité *in situ*, elle peut être liée à l’importance des revendications indigènes sur la scène nationale et aux registres qu’elles adoptent mais d’autres considérations entrent aussi en jeu. L’intérêt pour les questions d’accès et de partage des avantages est parfois teinté d’un certain nationalisme, il peut être influencé par l’histoire coloniale. Il dépend souvent du potentiel national de recherche, de la détention de collections, jardins botaniques ou banques de gènes, et des capacités techniques et industrielles dans le domaine de l’exploitation des substances naturelles (degré de développement des biotechnologies, existence d’industries pharmaceutique et semencière nationales...). Les premiers pays qui ont ainsi mené une réflexion sur les régimes juridiques à mettre en place sont ceux d’Amérique Latine, en particulier le Brésil et la Communauté Andine des Nations, mais aussi l’Inde ou les Philippines, très sensibilisés aux questions d’érosion génétique dans le domaine agricole. Les pays les plus actifs dans ce domaine constituent aujourd’hui le groupe des pays dits « mégadivers », créé à l’initiative du Mexique à Cancun en 2002¹⁰. Ils entendent s’organiser pour tirer meilleur parti de leur biodiversité et imposer des conditions qui leur soient plus favorables face aux industries du vivant¹¹. C’est probablement dans ces pays que devrait être rapporté le plus grand nombre de cas de bioprospection ou de biopiraterie dans les années à venir.

⁹ On pourrait même ajouter que des dénonciations de biopiraterie ont plus de chance de survenir dans les cas où des réseaux concurrents sont en lutte d’influence, l’organisation de campagnes étant prétexte à un nouveau partage des territoires.

¹⁰ Ce groupe, baptisé *Likeminded Group of Megadiverse Countries*, est aujourd’hui composé de 14 pays : Afrique du Sud, Bolivie, Brésil, Chine, Costa Rica, Colombie, Equateur, Inde, Indonésie, Kenya, Malaisie, Mexique, Pérou, Venezuela.

¹¹ En cela ils rejoignent l’idée de constituer un cartel de pays détenteurs de biodiversité, défendue depuis quelques années par Vogel (voir Vogel, 1996 ; 2000).

Il convient en outre de souligner que prendre position sur la bioprospection nécessite une certaine indépendance. Or certains pays se sont trouvés dépossédés de leurs prérogatives en matière de législation d'accès à la biodiversité par leur adhésion à des traités internationaux. Si la souveraineté de droit sur leurs ressources biologiques ne leur est évidemment pas contestée, ils peuvent être liés par des accords qui leur imposent de fait un certain type de cadre juridique¹². Des différends opposant les Etats-Unis et l'Union européenne à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) incitent ces blocs à profiter de leurs zones d'influence pour imposer par la voie de traités bilatéraux, des options juridiques conformes à leurs intérêts, qu'ils ne parviennent à faire valoir dans la négociation officielle. Les pays d'Afrique francophone, signataires de l'Accord de Bangui révisé et membres de l'Organisation africaine de la propriété intellectuelle, ont ainsi dû adhérer à l'Union pour la protection des obtentions végétales, option sans doute peu conforme à leurs intérêts mais qui a la faveur de l'Union européenne¹³. Au-delà de la conservation des ressources génétiques et de la valorisation des savoirs traditionnels se négocient donc des partages et des rapports de force largement subis par les pays du Sud.

Les situations et la sensibilisation à la bioprospection sont ainsi très contrastées d'un pays à l'autre, comme l'illustrent les textes ci-après de David Dumoulin et Jean Foyer évoquant le contexte du Mexique et de Vahinala Raharinirina sur Madagascar. Au-delà de la diversité des perceptions et réactions qu'elle suscite, est-il possible d'évaluer la bioprospection à l'aune de considérations techniques ou économiques ?

II. SUBSTANCES NATURELLES, SAVOIRS TRADITIONNELS ET BESOINS DE LA RECHERCHE

Onze ans après l'entrée en vigueur de la CBD, il semble que la bioprospection n'ait pas connu l'essor escompté et n'ait pas pris les formes souhaitées ou dénigrées au moment de sa signature. Ses adeptes l'imaginaient sous la forme d'accords bilatéraux, entre industriels du Nord et pouvoirs publics ou communautés du Sud, et revêtant les attributs — et l'efficacité supposée — de négociations Coasiennes (Boisvert, 2002). Elle devait être orientée principalement vers des débouchés pharmaceutiques, réputés engendrer une valeur ajoutée considérable, et reposer sur l'utilisation de ressources dites traditionnelles et des savoirs associés, ce qui devait justifier l'octroi d'avantages aux populations locales. Or, il s'est avéré que, sans être nul, l'intérêt pour les industriels et chercheurs d'accéder à des écosystèmes très diversifiés n'est pas aussi important qu'escompté (Simpson et Sedjo, 2004 ; Dalton, 2004). D'autres voies sont explorées par la recherche-développement en matière pharmaceutique, comme la génomique ou chimie combinatoire, et l'adoption de nouvelles techniques de criblage a modifié la demande d'échantillons à analyser. De même, les hypothèses faites sur la nature et la localisation des ressources recherchées relevaient plus de la volonté de trouver, avec la bioprospection, une activité potentiellement avantageuse pour tous, que d'une analyse de la demande industrielle. Le compromis ou la convergence de stratégies qui avaient contribué à faire exister la bioprospection en tant que thématique majeure de négociation rencontre ses limites.

¹² Ces traités et accords sont qualifiés « d'ADPIC Plus » par les ONG qui s'y opposent, en référence à l'Accord sur les droits de propriété intellectuelle liés au commerce (ADPIC) de l'OMC. Ils seraient plus coercitifs encore pour les pays du Sud, d'où le « Plus ». Ces traités sont d'ailleurs eux-mêmes qualifiés d'actes de biopiraterie.

¹³ Plus indépendante, l'Organisation de l'Unité Africaine, aujourd'hui Union Africaine, proposait dès 1998 un modèle de loi pour l'accès aux ressources génétiques et le partage des avantages beaucoup plus radical, inspiré par l'Éthiopie et proche des positions d'ONG comme RAFI/ETC Group ou GRAIN.

L'entrée en vigueur de la CDB, pour autant que l'on s'y conforme, rend de fait beaucoup plus complexe la négociation des accords de bioprospection. Les objectifs assignés à cette activité font qu'elle ne peut pas être organisée sous la forme de contrats bilatéraux qui avaient séduit pour leur efficacité supposée. Relevant de temporalités différentes, impliquant des partenaires que tout sépare, ces objectifs appellent de multiples médiations et, par conséquent, des faisceaux d'accords mêlant public et privé, local et international, aide au développement, coopération et intérêts commerciaux. Il faut réunir des compétences et légitimités de différents ordres :

- Des partenaires scientifiques et industriels du Nord apportent leur expertise en matière d'analyse des substances naturelles mais aussi d'accès aux marchés et de protection des innovations. La sphère privée ou industrielle peut elle-même regrouper une grande diversité d'acteurs : firmes de courtage, start-up spécialisées dans le criblage ou la constitution de bases de données et de collections diverses (chimiothèques, extractothèques...), bureaux d'études spécialisés dans la commercialisation de produits d'origine naturelle, grandes firmes des industries du vivant (pharmacie, cosmétique, nouveaux aliments, plantes médicinales)...
- Leur accès aux ressources est souvent conditionné par la participation de chercheurs et techniciens locaux, en vue de la formation de ces derniers et d'un transfert de technologie. La réalisation d'inventaires, la constitution de collections sans orientation commerciale directe font souvent partie des retombées locales prévues par les contrats.
- Les populations locales ou du moins leurs intérêts doivent être représentés pour assurer le respect de leurs droits et la rémunération de leurs contributions. Les organisations locales n'étant pas toujours à même d'assumer ce rôle - si tant est qu'elles existent-, elles s'entourent souvent des conseils d'autres ONG, souvent transnationales ou étrangères.

On imagine aisément la complexité de montage de tels projets, particulièrement en l'absence de cadre juridique stabilisé pour l'accès aux ressources génétiques et le partage des avantages, avec des organisations locales qui jouent leur existence et vivent une épreuve de légitimité à travers la négociation. Les firmes privées encourrent non seulement des coûts de transaction élevés mais des risques non négligeables en termes d'image, n'étant jamais à l'abri d'une accusation de biopiraterie. Il en est de même pour les chercheurs d'organismes publics qui peuvent se voir durablement interdire l'accès à leur terrain une fois leur réputation ternie. Risques et coûts de transaction sont immédiats alors que les avantages monétaires de la bioprospection sont des plus hypothétiques et ne peuvent de toute façon apparaître qu'à moyen voire long terme. Peu de firmes sont à même de faire face à ces coûts, à moins de subventions et de garanties publiques massives¹⁴. Par ailleurs, les débouchés commerciaux étant aléatoires et les procédures de tests et d'autorisations complexes, les projets n'envisagent généralement pas de valorisation économique dans le seul secteur pharmaceutique. Ils s'intéressent souvent aussi aux secteurs des cosmétiques, des nouveaux aliments ou encore des produits phytosanitaires d'origine naturelle. Il en résulte une grande variabilité potentielle en termes de volumes de substances naturelles demandés, de valeur ajoutée escomptable, de temps de recherche et développement, d'utilisation des savoirs locaux, de durée de vie des produits, de propriété intellectuelle ou encore de réglementation applicable. Il est ainsi très difficile de se prononcer *a priori* tant sur l'existence que sur l'étendue des revenus qu'il peut être possible de tirer de la biodiversité, même dans le cadre d'un projet précis.

¹⁴ En témoigne le nombre de faillites de start-up dans le domaine des substances naturelles au cours des années 1990. Le cas le plus remarquable est celui de la faillite en 2001 de Shaman Pharmaceuticals, firme Californienne fréquemment donnée en exemple, qui travaillait uniquement sur des plantes issues de pharmacopées traditionnelles et avait mis en place un fonds de rémunération des savoirs traditionnels.

Indépendamment de la complexité et des coûts d'accès aux ressources biologiques, les techniques de criblage, qui permettent d'évaluer l'activité d'un extrait d'origine végétale ou animale, ont beaucoup évolué au cours des dernières années (Artuso, 1997 ; Drews, 2000). Le criblage à haut débit, permettant le traitement rapide d'un très grand nombre d'échantillons, s'est généralisé. Les équipements étant assez onéreux, il importe pour les laboratoires qui s'en sont dotés de les rentabiliser. La quantité d'échantillons susceptibles d'alimenter les machines primerait parfois sur la « qualité », l'opportunité de détenir des informations sur les utilisations traditionnelles des extraits analysés étant alors réduite (Clapp et Crook, 2002). Une grande diversité d'échantillons à cribler peut être obtenue à partir des collections existantes ou par synthèse, ce qui limite d'autant l'importance d'accéder à des ressources phytogénétiques *in situ*¹⁵. Un certain nombre de firmes ont d'ailleurs récemment fermé leur département « substances naturelles » ou réduit considérablement son activité¹⁶.

Certains experts reconnaissent toutefois que la synthèse ne permet pas de reproduire l'extraordinaire diversité moléculaire que l'on peut trouver dans la nature. Mais si l'intérêt pour les substances naturelles persiste, c'est à une échelle et pour des raisons qui ne sont pas celles qui étaient envisagées au moment de la rédaction de la CDB. Les ressources qui intéressent les chercheurs sont des composés avec des propriétés particulières ; leur provenance et leur structure sont d'importance secondaire. Ainsi, les plantes ne constituent pas forcément une cible privilégiée pour la bioprospection. Les sols et plus encore les océans sont vraisemblablement une source extrêmement importante de biodiversité microbienne. La détention de ressources endémiques rares et difficilement synthétisables, parfois perçue comme une opportunité et une source d'avantages comparatifs à exploiter, n'est pas obligatoirement un atout pour l'industrie. Cette dernière cherche au contraire vraisemblablement à se prémunir de risques liés à l'approvisionnement et peut chercher à diversifier les provenances géographiques pour un même produit ou encore à mettre en culture des ressources qui étaient à l'origine spontanées pour s'assurer une quantité et une qualité constantes.

Les espoirs nourris par certains pays de tirer des rentes de ressources endémiques devraient donc être tempérés. De même, des écosystèmes très diversifiés, comme ceux des forêts tropicales, comprennent des organismes d'une grande diversité chimique. Cependant, ce qui est déterminant en matière de recherche pharmaceutique est la diversité fonctionnelle : à chaque cible thérapeutique peut probablement correspondre un certain nombre de composés naturels actifs, qui peuvent parfaitement se trouver dans des organismes différents. Des cibles moléculaires importantes – récepteurs et enzymes – peuvent être présentes dans des espèces différentes et ne pas être confinées à une aire géographique particulière (Tulp et Bohlin, 2002)¹⁷. Dans cette perspective, rien ne permet d'assurer ni que les ressources recherchées par les industriels ont plus de chances de se trouver dans des pays du Sud, ni qu'elles sont l'objet d'une appropriation matérielle ou cognitive par les populations locales. La définition de politiques adaptées de valorisation de la biodiversité est sans doute compromise par la méconnaissance et les idées reçues en matière de pratiques de recherche et de logiques industrielles.

¹⁵ Les firmes peuvent préférer à des ressources « brutes » des échantillons déjà mis en forme en vue du criblage, sous la forme de plaques de 96 puits contenant des extraits (Weiss et Eisner, 1998). Elles s'adresseront alors plus volontiers à des intermédiaires que directement à des communautés ou pays du Sud, à moins que ces derniers ne disposent des capacités techniques de fournir ces ressources prêtes à l'emploi.

¹⁶ C'est par exemple le cas de SmithKline Beecham.

¹⁷ Le cas du taxol est souvent évoqué à cet égard.

Des malentendus obscurcissent également les débats sur l'utilisation et la rémunération des savoirs traditionnels. Tout d'abord, comme nous l'avons mentionné, la bioprospection porte parfois sur des organismes dont l'échelle ou la localisation excluent usages et donc savoirs traditionnels. Ensuite, les populations locales, parfois totalement acculturées, ne sont pas toujours détentrices de connaissances susceptibles d'intéresser les chercheurs. La notion de savoir écologique traditionnel tant prisée par les défenseurs de la cause indigène est, dans certains contextes, purement rhétorique et ne traduit pas de modalités particulières de gestion des milieux. La question de l'accès à des connaissances ethnobotaniques ne se confond donc pas avec celle de la négociation avec des communautés locales ou indigènes. Une grande partie des informations potentiellement utiles sont déjà dans le domaine public, dans des publications scientifiques et dans des bases de données comme NAPRALERT (NATURAL PRoducts ALERT) qui présentent l'avantage d'une grande rapidité et souplesse d'utilisation¹⁸. Ensuite, les avis sont partagés sur la valeur ajoutée apportée par la collecte d'information ethnobotanique. Le criblage à haut débit peut relativiser l'intérêt de disposer d'échantillons peu nombreux mais ciblés.

Par ailleurs, les produits pharmaceutiques qui ont le plus fort potentiel commercial sont ceux pour lesquels existe un marché important dans les pays industrialisés – traitements du cancer, des maladies cardio-vasculaires,... – et pour lesquels des patients solvables seront prêts à payer le surcoût induit par un brevet. Les utilisations qui intéressent les industriels du Nord sont donc rarement celles de la médecine locale, dont les priorités sanitaires sont autres. Un usage traditionnel peut bien sûr attirer l'attention sur l'activité et donc l'intérêt potentiel d'une substance, mais son application locale sera généralement « détournée » pour en faire un produit répondant aux attentes du marché. La démonstration de l'activité d'une plante ou d'une préparation médicinale n'est en rien un gage de son succès commercial sur le marché mondial. Trouver la niche ou l'application précise pour laquelle ce produit aurait des débouchés est déjà un défi et requiert une certaine expertise. Il faut ensuite disposer de la solidité financière et des compétences pour que le produit passe avec succès les différents tests et barrières préalables à son autorisation de commercialisation, et obtienne les protections adéquates. Ce produit doit enfin se distinguer suffisamment des produits concurrents – en termes d'efficacité, d'effets secondaires, ... – pour qu'il y ait de réelles potentialités de gains. Comme le rappellent opportunément Clapp et Crook (2002) en relatant l'amère expérience de Shaman Pharmaceuticals, dans ce domaine l'échec est la règle et les succès sont l'exception. On conçoit qu'il puisse être parfois malaisé de définir, voire de justifier, une rémunération des populations locales.

Nombre de politiques et d'attentes sont ainsi fondées sur une vision sinon caduque du moins très partielle de la valeur marchande potentielle de la biodiversité et des savoirs associés et de la nature de la bioprospection.

¹⁸ Voir Farnsworth (1993). Le traitement de textes anciens, considérablement facilité et accéléré par des progrès récents de l'informatique, met à disposition des chercheurs une véritable mine de connaissances. L'identification des plantes ou la compréhension de leurs applications posent parfois problème, compte tenu de l'évolution des nomenclatures botaniques et de la terminologie médicale. L'avantage est toutefois de disposer de données informatisées et homogènes, dans un format aisément manipulable et compatible avec d'autres étapes automatisées de l'analyse des substances naturelles (Buenz et al., 2004).

CONCLUSION

L'essentiel des discours et politiques traitant de la bioprospection se sont construits autour d'un mythe, celui de « l'or vert » que constitueraient ressources biologiques et savoirs associés, et qui serait exploité par des firmes privées, redistribuant une partie de leurs bénéfices colossaux aux populations locales et États du Sud. Bien que l'on puisse constater aujourd'hui que la manne tant espérée était largement illusoire, les hypothèses et représentations qui sous-tendaient le modèle de bioprospection bilatérale promu par la CDB continuent à structurer la réflexion sur les politiques à mettre en place. La focalisation sur quelques cas de biopiraterie répondant aux canons du genre tend à détourner l'attention des véritables pratiques des bioprospecteurs, d'autres modes d'exploitation non moins inévitables des ressources naturelles et de régions entières du globe. Les situations contrastées à Madagascar et au Mexique relatées ci-après sont éloquentes à cet égard.

BIBLIOGRAPHIE

- ARTUSO A., 1997, *Drugs of natural origin : Economic and policy aspects of discovery, development and marketing*, Pharmaceutical Products Press, New York.
- BOISVERT V., 2002, « Les contrats de bioprospection et la question du partage des avantages », in AKNIN A., FROGER G., GERONIMI V., MERAL Ph. et P. SCHEMBRI (Dir.), *Développement durable : enjeux, regards et perspectives*, Cahier du GEMDEV n°28, pp. 82-115.
- BRAND U. et C. GÖRG, 2003, « The State and the regulation of biodiversity. International biopolitics and the case of Mexico », *Geoforum*, 34, pp. 221-233.
- BROWN M., 1993, « Facing the State, facing the world : Amazonia's native leaders and the new politics of identity », *L'Homme*, 33 (2-4), pp. 307-326.
- BUENZ E.J., SCHNEPPLE D.J., BAUER B.A., ELKIN P.L., RIDDLE J.M. et T.J. MOTLEY, 2004, « Techniques : bioprospecting historical herbal texts by hunting for new leads in old tomes », *Trends in Pharmacological Sciences*, 25, 9, pp. 494-498.
- CLAPP R. A. et C. CROOK, 2002, « Drowning in the magic well : Shaman Pharmaceuticals and the elusive value of traditional knowledge », *Journal of environment and development*, 11(1), pp. 79-102.
- DALTON R., 2004, « Bioprospects less than golden », *Nature*, 429, 10 June, pp. 598-600.
- DREWS J., 2000, « Drug discovery : a historical perspective », *Science*, 287, pp. 1960-1964.
- ESCOBAR A., 1998, « Whose Knowledge, whose nature ? Biodiversity, conservation and the political ecology of social movements », *Journal of political ecology*, 5, pp. 53-82.
- FARNSWORTH N., 1993, *The NAPRALERT database as an information source for application to traditional medicine*, OMS, Genève.
- GRAIN, 2002, « Biopiraterie en Afrique », *Briefing*.
- HEAL G., 1999, « Biodiversity as a commodity », Working paper PW-99-07, Columbia Business School, Columbia University.
- HEAL G., 1995, « Markets and biodiversity », Working paper PW-95-17, Columbia Business School, Columbia University.

- PAHO (Pan-American Health Organization), 1996, *Biodiversity, biotechnology and sustainable development in health and agriculture: emerging connections*, PAHO, Washington (D.C.).
- RAFI, 2000, « Stop biopiracy in Mexico. Indigenous peoples' organizations from Chiapas demand immediate moratorium », 23 October 2000.
- RAFI, 1999, « Biopiracy project in Chiapas, Mexico denounced by Mayan indigenous groups », *News Release*- 1 December.
- RAFI 1994, « Bioprospecting/Biopiracy and Indigenous Peoples », *Communiqué*, nov.-dec.
- REDFORD K., 1990, « The Ecologically Noble Savage », *Orion Nature Quarterly*, 9(3), pp. 25-29.
- REID W.V. 1993, « Bioprospecting : a force for sustainable development », *Environmental Science and Technology*, 27, pp. 1730-1732.
- REID W.V., LAIRD S.A., MEYER C.A., GAMEZ R., SITTERFELD A., JANZEN D.H., GOLLIN M.A. et C. JUMA (eds), 1993, *Biodiversity Prospecting : Using Genetic Resources for Sustainable Development*, World Resources Institute, Washington (D.C.).
- ROSENTHAL J., 1999, « Drug discovery, economic development and conservation : The International Cooperative Biodiversity Groups », *Pharmaceutical Biology*, 37, supp.
- ROSENTHAL J., 1996, « The International Cooperative Biodiversity Groups Program », Paper presented at the International Conference on Incentive Measures for the Conservation and the Sustainable Use of Biological Diversity in Cairns, Australia.
- SEDJO R., 1992, « Property rights, genetic resources and biotechnological change », *Journal of Law and Economics*, 25(1), pp. 199-213.
- SHIVA V., 1997, *Biopiracy : The Plunder of Nature and Knowledge*, South End Press, Boston.
- SIMPSON R.D., et R.A. SEDJO, 2004, « Golden rule of economics yet to strike prospectors », *Nature*, 430, 12 August, p. 723.
- TEN KATE K. et S.A. LAIRD, 2000, « Biodiversity and business : coming to terms with the “grand bargain” », *International Affairs*, 76(1), pp. 241-264.
- TEN KATE K. et S.A. LAIRD, 1999, *The Commercial Use of Biodiversity. Access to Genetic Resources and Benefit-Sharing*, Earthscan, London.
- TULP M. et L. BOHLIN, 2002, « Functional versus chemical diversity: is biodiversity important for drug discovery? », *Trends in Pharmacological Sciences*, 23, pp. 225-231.
- VARESE S., 1996, « The new environmentalist movement of Latin American indigenous people », in BRUSH S. et D. STABINSKY (eds.), *Valuing Local Knowledge. Indigenous People and Intellectual Property Rights*. Island Press, Washington D.C., pp. 122-142.
- VOGEL J. (Ed.), 2000, *El cártel de la biodiversidad : transformación de los conocimientos tradicionales en secretos comerciales*, CARE, Proyecto SUBIR.
- VOGEL J., 1996, « Case study n°6. Bioprospecting : the impossibility of a successful case without a cartel », Biodiversity Support Program, Inter-American Commission on biodiversity and sustainable development.
- WEISS C. et T. EISNER, 1998, « Partnerships for value-added through bioprospecting », *Technology in Society*, 20, pp. 481-498.

**Les débats autour de la valorisation économique de la biodiversité et de la
bioprospection en Afrique : le cas de Madagascar**

Vahinala RAHARINIRINA

Université de Versailles Saint-Quentin
C3ED, UMR IRD-UVSQ N°063

INTRODUCTION

La Convention sur la diversité biologique (CDB) marque un point important dans la volonté mondiale de conserver la biodiversité et de valoriser les ressources détenues par les pays du Sud. Les enjeux sont multiples et considérables lorsque l'on s'intéresse à la question de la commercialisation des ressources de la biodiversité et à la bioprospection dans les pays du Sud. C'est la reconnaissance de la possibilité pour les pays en développement notamment les acteurs locaux d'exploiter leurs ressources et d'en tirer des avantages économiques tout en maintenant l'objectif de conservation et d'utilisation durable.

Cette reconnaissance du rôle des pays du Sud se matérialise principalement par l'obtention du droit de souveraineté sur les ressources génétiques souligné dans la CDB, promulguée par la majorité des pays du monde. L'évolution majeure se situe également dans le nouveau principe stipulé par la Convention : le principe du partage juste et équitable des avantages. En effet, avant l'entrée en vigueur de la CDB, les ressources génétiques étaient considérées comme des éléments relevant du patrimoine commun de l'humanité. Elles étaient donc théoriquement libres d'accès pour tous, ce qui nous permet de dire qu'à cette époque antérieure à la CDB, on se situait dans le contexte de « tragédie des communaux » décrite par Hardin (1968). Les pays industrialisés à travers les scientifiques et les industriels pouvaient profiter du libre accès pour effectuer sans restriction de la bioprospection (Morin, 2003). Avec cette reconnaissance du droit de souveraineté des pays détenteurs de ressources, il y a donc une nouvelle forme de régulation des ressources : il appartient aux pouvoirs publics des pays du Sud de déterminer l'accès à leurs ressources et de mettre en place des législations qui permettent d'atteindre l'objectif fixé par la CDB. C'est l'ouverture vers la coopération et la coordination Nord-Sud pour commercialiser les ressources.

L'Accord de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur les aspects des droits de propriétés intellectuelles sur le commerce (ADPIC), signé en 1994 dans le cadre de l'Uruguay Round vient consolider la volonté de commercialiser les ressources et de faire profiter des avantages à la fois au Nord et au Sud par la mise en place du système de « droit de propriété intellectuelle ». L'ADPIC met l'accent sur le caractère incitatif du retour d'investissement que doivent procurer les ressources biologiques (Vivien, 2002). Cet accord préconise les activités de bioprospection dans les pays du Sud par les industriels des pays du Nord à condition qu'il y ait consentement du pays détenteur des ressources et qu'il y ait versement d'une partie des avantages pour le pays concerné.

Théoriquement, la bioprospection conduit à une valorisation de la biodiversité si elle permet la mise en exploitation des ressources génétiques dans les pays du Sud afin que les acteurs impliqués puissent tirer des avantages monétaires de ces exploitations. En d'autres termes, elle permet de conserver ces ressources compte tenu de leurs valeurs économiques non négligeables.

Cet Accord de l'OMC a engendré de vifs débats et opposent les visions des pays du Sud, des pays industrialisés, des ONG, des populations autochtones et des instances internationales. Il y a les tenants de la non-commercialisation des ressources c'est-à-dire ceux qui défendent l'idée qu'il ne faut pas intégrer les biens environnementaux dans l'échange. D'autres pensent que l'ADPIC ne permet pas d'assurer le partage équitable des bénéfices et sert plutôt d'outil de protection des industriels du Nord. Et enfin, il y a ceux qui considèrent que l'Accord va dans le sens de la consolidation de la CDB et permet à la fois de gérer durablement les

ressources, de conserver la biodiversité, de réaliser des gains économiques et d'assurer un partage juste et équitable des avantages. Il semble qu'il y a donc une ambiguïté voire une opposition entre la Convention sur la diversité biologique et l'Accord ADPIC.

Nous focaliserons notre étude sur l'Afrique et sur Madagascar en particulier. Madagascar est un pays incontestablement riche en biodiversité et doté d'une richesse importante en ressources génétiques, il est parmi les destinations prisées des bio-prospecteurs du Nord. Face à l'intérêt croissant pour les ressources génétiques en Afrique, quels sont les différents enjeux liés à ces activités de bioprospection pour Madagascar ? Quel est l'impact de cette opposition ADPIC-CDB pour Madagascar ? Les activités de bioprospection permettent-elles d'assurer la conservation de la biodiversité tout en permettant de réaliser le partage équitable des avantages entre Madagascar et les pays du Nord ?

Cependant, avant d'entrer dans le débat proprement dit, il convient tout d'abord de rappeler le cadre institutionnel dans lequel se situent ces questions de valorisation de la biodiversité et de bioprospection. Ensuite, nous analyserons les débats autour de ces questions. Enfin, à travers le cas malgache, nous verrons l'impact des activités de bioprospection sur la durabilité écologique, économique et sociale du pays.

I. LE CADRE INSTITUTIONNEL

La valorisation de la biodiversité est une question centrale quand on parle de développement durable. Elle prône à la fois protection et utilisation durable de l'environnement ; mais suppose également implications des populations locales dans ces processus. Valoriser la biodiversité est, entre autres, l'un des objectifs majeurs de la CDB. Elle suppose une mise en exploitation des ressources afin de générer des bénéfices économiques (avantages monétaires et non monétaires) pour les acteurs impliqués qui sont principalement les pays détenteurs des ressources et les industriels des pays du Nord. La valorisation permettrait également de gérer durablement les ressources et donc implicitement de conserver la biodiversité.

La première question qui vient à l'esprit est la suivante : Pourquoi conserver la biodiversité ? (Raharinirina, 2003). Nous savons que sur le plan économique, la biodiversité fournit la matière première de nos aliments, nos activités et les intrants nécessaires à nos médicaments. Elle représente aussi un réservoir génétique durable. Sur le plan scientifique, la biodiversité est à l'origine de tous les mécanismes qui permettent à la biosphère d'assurer en permanence des tâches de protection et de régulation du climat et des flux vitaux. Appauvrir la biodiversité, c'est se priver de l'assurance que la biosphère pourra trouver des réponses évolutives appropriées aux problèmes futurs. Sur le plan esthétique, la contemplation de la diversité de la vie est une source importante d'épanouissement personnel et de créativité. Sur le plan éthique, il y a la notion de droit des générations futures. On parle d'un droit au développement des populations elles-mêmes dans le cadre des « approches nationales des programmes » et du « développement soutenable ». Nous avons pu bénéficier des ressources qui nous ont été léguées, donc nous avons aussi un devoir de responsabilité envers les générations futures.

Les durabilités écologique et économique sont donc les principales priorités de la CDB. Il convient alors de revoir l'historique et la nature de cette Convention, les différentes lignes directrices qu'elle stipule en termes d'accès aux ressources et de partage juste et équitable,

des avantages en découlant. Nous noterons également les changements apportés par cette Convention pour les pays du Sud, notamment Madagascar.

1. La Convention sur la diversité biologique et la question de l'accès aux ressources

Survenant vingt ans après Stockholm, la seconde Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) s'ouvrit à Rio de Janeiro le 3 juin 1992. Elle est également appelée « Sommet de la Terre » du fait de son importance majeure. La rencontre de Rio de Janeiro a permis de redéfinir la façon dont les différents facteurs sociaux, économiques et environnementaux interagissent et évoluent ensemble. L'objectif premier du Sommet était de mettre en place un agenda large, appelé « Agenda 21 », et un nouveau plan d'action internationale sur les questions d'environnement et de développement qui assisterait la coopération internationale et la politique de développement pour les siècles à venir. Les discussions de la Conférence de Rio en 1992 portaient entre autres sur l'enjeu économique et l'importance de la biodiversité pour les pays détenteurs. Ainsi, la protection des écosystèmes et des espèces menacées trouve d'autres arguments de poids dans la perspective d'une « valorisation monétaire des ressources naturelles ». Cette valorisation économique de la biodiversité a des enjeux importants sur le plan international et au niveau même des pays possédant ces ressources naturelles.

A travers la valorisation de la biodiversité, les pays riches en biodiversité dans le Sud ont l'opportunité de profiter de leurs ressources en intégrant les différentes filières mondiales comme celle des « plantes médicinales et aromatiques », de l'« apiculture », la filière « bois et ses dérivés », etc.

La CDB est née de ce « Stockholm + 20 » et entra en vigueur en décembre 1993. Le 6 juillet 2002, 182 pays et la Communauté européenne ont entériné la Convention. La majorité de la communauté internationale est partie prenante à la CDB sauf les USA qui ont signé la Convention mais ne l'ont toujours pas ratifiée (Raharinirina, 2003). Dès la ratification et l'entrée en vigueur de la Convention Cadre sur la biodiversité en 1993, plusieurs pays ont changé de stratégie et il y a eu une amélioration des discours, même si des blocages persistent dans les réalisations.

La CDB a trois objectifs principaux : la conservation de la diversité biologique ; l'utilisation durable de ses composants ; et le partage juste et équitable des avantages découlant de cette utilisation. Elle est basée sur le principe de la souveraineté nationale et invite les Etats à définir les conditions d'accès et d'usage de « leurs ressources ». Elle reconnaît l'apport des communautés locales et autochtones en matière de préservation et d'utilisation durable de la biodiversité. Ces communautés ont donc un rôle clé à jouer dans la mise en œuvre de la CDB. En d'autres termes, les Etats se sont engagés à définir et appliquer des mesures d'incitations économiques et sociales pour la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité. Ils se sont aussi engagés à mettre en place des mécanismes sur l'accès aux ressources génétiques et des modalités de partage « juste et équitable » des avantages.

Avec la CDB, les Etats qui jouissent désormais d'un droit de souveraineté sur leurs ressources génétiques, peuvent-ils refuser l'accès aux ressortissants des autres Etats ? D'après Morin (2003), la CDB est le premier traité contraignant qui affirme comme droit que : « le pouvoir de déterminer l'accès aux ressources génétiques appartient aux gouvernements et est régi par la législation nationale ». Toutefois, deux éléments viennent limiter le pouvoir des pays du Sud dans le contrôle de l'accès à leurs ressources. D'abord, la Convention elle-même précise

que les conditions doivent être « propres à faciliter l'accès aux ressources génétiques aux fins d'utilisation écologiquement rationnelle par d'autres parties contractantes et de ne pas imposer de restrictions allant à l'encontre des objectifs de la Convention ». La deuxième restriction à la souveraineté des pays du Sud se situe au niveau des ressources pouvant faire l'objet d'un contrôle étatique (Morin, 2003). En effet, les matériels génétiques placés dans des collections *ex situ*¹ avant l'entrée en vigueur de la CDB, sont exclus des dispositions relatives au contrôle de l'accès.

Lors de sa signature, la CDB a été considérée comme une victoire pour les pays du Sud. Il est intéressant de savoir si cette satisfaction persiste dix ans après sa mise en œuvre légale. En effet, avec l'entrée en vigueur de l'ADPIC, la crainte des pays du Sud semble se réaffirmer de nouveau.

2. L'Accord de l'OMC sur les aspects des droits de propriété intellectuelle (ADPIC)

Avant de parler de l'Accord en lui-même, il est important de connaître ce qu'est un droit de propriété intellectuelle et ce que celui-ci confère à son propriétaire.

2.1. Qu'est ce qu'un droit de propriété intellectuelle ?

Sur le plan juridique, les droits de propriété intellectuelle sont des prérogatives ayant pour objet de constituer, au profit des titulaires, un monopole d'exploitation tout au moins temporaire de leurs créations.

Les droits de propriété intellectuelle ne portent pas directement sur les biens matériels mais confèrent à son titulaire, à titre exclusif, certaines prérogatives définies par la loi. Ces prérogatives visent la reproduction du bien matériel extériorisant le bien immatériel dans la réalité, ou encore la communication par le truchement du corps matériel de l'entité intellectuelle. Il s'agit d'un droit de monopole qui porte sur la multiplication à l'infini d'objets corporels confectionnés selon ou d'après une entité immatérielle qui constitue la source de ce monopole pour une certaine durée.

Le monopole découlant des droits de la propriété intellectuelle est limité dans le temps, la durée dépend du droit protégé. La période est, en général, de 15 à 20 ans pour un brevet, de 15 ans pour un dessin ou modèle, de 50, voire 70 ans, pour le droit d'auteur. Le droit s'éteint au terme de la durée fixée par la loi. A partir de ce moment, la création tombe dans le domaine public et tout un chacun peut en disposer.

2.2. L'Accord ADPIC

L'accord sur les ADPIC a été adopté lors des négociations du cycle de l'Uruguay et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1995. Pour le moment c'est l'accord multilatéral le plus complet en matière de propriété intellectuelle. Il a été introduit pour la première fois dans les négociations commerciales multilatérales du General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) dans le but de lutter contre la piraterie internationale des droits de propriété intellectuelle. En effet, avec la prolifération de la piraterie et de la contrefaçon en Europe et aux Etats-Unis, il s'est avéré indispensable de développer une coopération internationale pour endiguer ce phénomène.

¹ Conservation *ex situ* : lorsque la conservation d'éléments constitutifs de la diversité biologique se fait en dehors de leur milieu naturel.

Il est important de bien différencier le concept de « propriété intellectuelle » de celui de « propriété industrielle » : la propriété intellectuelle comprend toutes les règles tendant à la protection des droits de propriété industrielle, des droits d'auteur et du savoir-faire. La propriété industrielle comprend toutes les règles régissant le brevet d'invention, la marque de produit ou de service, le dessin ou modèle, le nom commercial, les indications géographiques et appellations d'origine ainsi que la concurrence déloyale.

Plusieurs secteurs sont couverts par l'Accord : entre autres, le droit d'auteur et droit connexes, les marques de fabrique ou de commerce, les indications géographiques, les dessins et modèles industriels, les renseignements non divulgués et les brevets. La fabrication de médicaments est actuellement confrontée au droit des brevets, dans le cadre de l'ADPIC.

L'article 7 de cet Accord stipule que « la protection et le respect des droits de propriété intellectuelle devraient contribuer à la promotion de l'innovation technologique et au transfert ainsi qu'à la diffusion de la technologie, à l'avantage mutuel de ceux qui génèrent et de ceux qui utilisent des connaissances techniques et, d'une manière propice, au bien-être social et économique, ainsi qu'à assurer un équilibre de droits et d'obligations ». En se référant à cet article 7 de l'accord, l'ADPIC semble être un pilier de la CDB pour la réalisation de ses objectifs majeurs, particulièrement, la diffusion de la technologie vers le Sud. Le raisonnement de certains analystes est le suivant : « pour pouvoir assurer le partage des avantages, les entreprises de biotechnologies et les bioprospecteurs doivent dégager des bénéfices. C'est un régime généreux de brevets qui offre des droits d'exclusivité qui favorisent la réalisation de profits » (Morin, 2003). D'où l'importance du droit de propriété.

Il convient alors d'analyser si l'Accord ADPIC respecte effectivement les principes de la CDB dans sa mise en œuvre.

3. La CDB et l'ADPIC : complémentarité ou contradiction ?

Après avoir analysé la CDB et l'accord ADPIC, nous allons prolonger notre analyse pour savoir si le souci des pays du Sud face à cette opposition est bien fondé. L'ADPIC est-il un accord qui complète réellement la CDB ? A-t-il réellement un intérêt pour les pays africains ? Les pays du Sud (africains, latino américains et certains pays d'Asie) ont toujours affirmé que le renforcement des droits de propriété intellectuelle n'assurera pas leur développement et va même à l'encontre de l'objectif de partage équitable des avantages entre le Nord et le Sud. En effet, pour eux, les droits de propriété intellectuelle sont détenus par les industriels majoritairement situés dans le Nord.

La première question qui nous vient à l'esprit est la suivante : pourquoi les pays du Sud notamment les pays africains ont-ils alors accepté l'introduction de l'Accord ADPIC dans le système commercial multilatéral ? Pour analyser cette acceptation, prenons comme exemple le domaine de la médecine traditionnelle en Afrique.

Les droits de propriété intellectuelle sont censés protéger les inventeurs et les propriétaires de l'invention face à des piratages. Or, les pays du Sud disposent d'un immense capital de ressources et de connaissances qui attirent les firmes pharmaceutiques et les chercheurs du Nord. Les institutions de recherche dans les pays africains jusque là obligées de publier et de faire des communications dans de simples congrès scientifiques, veulent maintenant être titulaires de brevets. C'est à dire qu'auparavant, certains étaient victimes de piratage de leurs

connaissances et des avancées scientifiques qu'ils ont effectuées. Donc de ce point de vue, l'ADPIC serait un renforcement de la protection même pour les pays du Sud.

Mais, nous savons également que les pays africains sont pénalisés par leur niveau technologique. Et il faut admettre que les pays en développement reconnaissent l'impossibilité pour eux d'exploiter seuls leurs ressources, aussi cet Accord leur offre une plate-forme de coopération avec les pays du Nord qui assureront le transfert technologique. A travers cet accord, les pays du Sud pensent pouvoir enfin garantir leur développement technologique.

L'ADPIC est également une nouvelle forme de contrôle des pratiques anti-concurrentielles. Selon Antonio ONORATI, président de l'ONG Italienne *Centro Internazionale Crocevie*, lors des journées de débat organisées par SOLAGRAL sur la gestion des ressources naturelles en 1998, les droits de propriété intellectuelle et brevet fonctionnent pour ceux qui savent en tirer partie, pour ceux qui exploitent industriellement les ressources génétiques. Les consommateurs et les populations locales dans les pays du Sud ont peu de moyens pour se défendre face à des lobbies industriels forts et bien organisés (Ilbert et alii, 1999, p. 65). Il a également souligné l'incapacité des gouvernements des pays du Sud à négocier avec le Nord. Cependant, l'application du principe du partage des avantages et le respect des droits de propriété intellectuelle ne sont pas nécessairement contradictoires. En effet, s'il y a respect des règles respectives de la CDB et de l'ADPIC, certaines mesures peuvent être pleinement compatibles. Selon Morin (2003), « un Etat développé pourrait par exemple effectuer lui-même le transfert de technologie en offrant l'expertise de ses ministères ou en achetant des technologies développées par le secteur privé pour ensuite les offrir directement aux pays fournisseurs des ressources génétiques dans le Sud ». D'autres alternatives sont également possibles : les Etats dans le Nord devraient encourager leurs entreprises à transférer leurs technologies par des licences librement consenties, des accords de services techniques, des séances de formation, des accords de coentreprise, etc.

II. LES ENJEUX THEORIQUES DE LA VALORISATION DE LA BIODIVERSITE DANS LES PAYS DU SUD ET DES ACCORDS DE BIOPROSPECTION

Avant d'analyser les enjeux de la bioprospection pour les pays du Sud à travers des expériences malgaches, il est essentiel de faire un éclairage théorique de la question de la valorisation de la biodiversité. Il s'agit de voir quels sont les débats théoriques autour de la valorisation et quel est l'impact de celle-ci sur la durabilité économique des pays du Sud. Ensuite, nous verrons les fondements théoriques des accords de bioprospection. Enfin, nous aborderons la notion de conservation de la biodiversité face à la valorisation des ressources.

1. Valorisation de la biodiversité par l'exploitation des ressources et durabilité économique

Les débats autour des enjeux de la valorisation de la biodiversité sont multiples et cette question crée des polémiques au niveau des différents acteurs de la valorisation tels que les ONG, les industriels et laboratoires pharmaceutiques, les pays en développement, etc. La CDB met l'accent sur l'intérêt à valoriser les ressources génétiques des pays du Sud afin d'assurer des avantages économiques durables pour eux. Cette question de la durabilité économique oppose deux visions théoriques distinctes : celle des acteurs qui soutiennent les

discours des instances internationales, basée notamment sur la théorie de l'échange international de Ricardo et celle des tenants du mythe de « l'or vert ».

1.1. La théorie ricardienne de l'échange international et les avantages des pays du Sud

Cette théorie a été appliquée par les instances internationales notamment la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) pour diffuser et insister sur la nécessité de valoriser les ressources naturelles dans les pays en développement. Et d'ailleurs, ces instances ont même conditionné leurs prêts envers les pays du Sud à l'acceptation de ce mode de développement : « croissance économique centrée sur l'exploitation des ressources naturelles et la domination de la nature par la technologie » (Bontems et Rotillon, 2003, p.12). La théorie de Ricardo stipule que chaque pays a intérêt à se spécialiser dans les activités qui lui procurent un avantage comparatif. Les pays du Sud détiennent un avantage en terme de ressources naturelles et conformément à cette théorie, ils devront donc plutôt exporter leurs ressources vers les pays du Nord. En effet, la perception des économistes en matière de commerce international est qu'il existe des gains de l'échange et cela signifie que lorsque des pays échangent des biens et services, c'est pour leur bénéfice mutuel (Krugman et Obstfeld, 2001). Les pays du Sud doivent donc commercialiser leurs ressources naturelles avec d'autres pays, notamment les pays industrialisés, pour pouvoir réaliser des gains.

En d'autres termes, la Banque mondiale préconisait que « les pays en développement devraient se spécialiser dans l'exportation de leurs ressources naturelles et/ou des produits incorporant de la main d'œuvre, tandis que les pays industrialisés leur fourniraient de la technologie et des biens incorporant beaucoup de capital » (Bontems et Rotillon, 2003, p. 12). Appliquée à la filière plantes médicinales, cette théorie souligne que les pays du Sud, grands détenteurs de ces plantes devraient se lancer dans leur exportation vers les pays du Nord. À juste titre, certains pays du Sud arrivent à exploiter leurs ressources et se positionnent actuellement sur le marché mondial en offrant des produits concurrentiels. C'est le cas de l'Inde, de la Chine et du Brésil.

1.2. Le mythe de « l'or vert »

L'objectif de la valorisation de la biodiversité est, entre autres, de fournir des opportunités économiques aux pays en développement. Cela est d'autant plus juste que la majorité des pays pauvres sont paradoxalement les plus riches en biodiversité. Depuis le Sommet de Rio en 1992, plusieurs Etats du Sud ont espéré exploiter leurs ressources naturelles et en tirer des avantages financiers pour promouvoir par la suite les investissements, d'un côté et le développement de leurs populations locales, de l'autre.

Dans son analyse de la CDB, Le Prestre (2002) stipule que l'incertitude tourne autour de cette Convention. Il y a un manque d'information sur les différentes valeurs de la biodiversité et cette lacune limite les différents processus de négociation. L'hypothèse de l'opportunité économique pour les PED semble alors être remise en cause. En effet, jusqu'à présent, rares sont les pays du Sud ayant réussi à tirer profit durablement de leurs ressources notamment de leurs plantes médicinales. C'est le cas de plusieurs pays détenteurs de plantes médicinales et ressources naturelles en grande quantité.

Et même pour le petit groupe de PED² (Brésil, Chine, Inde, etc.) qui a réussi à monter des industries pharmaceutiques locales, performantes et connues au niveau mondial, les avantages économiques ne sont pas vraiment palpables notamment au niveau des populations locales.

Des auteurs viennent alors contester l'idée que la valeur des plantes comme inputs pour l'industrie pharmaceutique, cosmétique ou agroalimentaire serait une richesse pour le pays détenteurs des ressources. Les questions qu'ils posent sont les suivantes : les pays détenteurs des plantes médicinales pourront-ils réellement tirer des avantages autant que les industriels dans le secteur pharmaceutique ? Ont-ils le pouvoir de négociation nécessaire pour réclamer aux utilisateurs de ressources la part de bénéfice qui doit leur revenir ? Les PED peuvent-ils effectivement financer leur développement durable par leurs ressources ? Ne s'agit-il pas d'un simple « mythe » que l'on a fait croire aux pays du Sud ?

Ces questions méritent tout à fait d'être étudiées car justement, plusieurs pays exportent une quantité énorme de plantes médicinales sans pourtant tirer des avantages considérables sur ces exportations. Par exemple, au Dolpo, une région du Népal, à la frontière avec la Chine et avec le Tibet, on constate une évolution faramineuse de l'exportation de plantes médicinales séchées. Elle passe de 5 tonnes par an, il y a 20 ans de cela, à 80 tonnes actuellement. Cette évolution est pourtant sans retombée véritable pour les populations locales. En effet, pour les populations de cette région, les plantes ne détiennent pas de valeur commerciale puisque leur valeur est basée sur des principes de compassion, suivant les croyances bouddhistes (Ilbert et al., 1999). Les praticiens ne peuvent pas se faire payer et face à la baisse des stocks, les guérisseurs du Dolpo s'opposent à l'utilisation sans limites de ces plantes dans un cadre commercial (Ilbert et al., 1999, p. 70).

Un autre problème très fréquent pousse également les tenants du « mythe de l'or vert » à penser qu'il n'y aura pas de bénéfices économiques durables générés pour le Sud dans l'exploitation de leurs ressources. La surproduction de plantes médicinales entraîne une diminution des prix³. La culture des plantes médicinales a connu une très forte expansion au cours des dernières années mais le marché est très peu structuré et il est difficile de connaître les quantités qui peuvent être utilisées par les manufacturiers. Ces conditions ont rendu le marché très volatile.

Le cas des accords de bioprospection est particulier. En effet, il s'agit de valoriser la biodiversité par la commercialisation des ressources génétiques. Pour savoir si les doutes des tenants du « mythe de l'or vert » se posent dans le cadre des accords de bioprospection, il est intéressant de voir son fondement théorique.

2. Fondement des accords de bioprospection : théorème de Coase

Coase (1960) a critiqué le caractère optimal des instruments proposés par Pigou (1932) : le rôle central de l'Etat dans la régulation du marché et des externalités négatives. Coase propose alors une solution moins interventionniste et laisse une plus grande place au libre jeu de la concurrence.

Le « théorème » de Coase a été, à juste titre, accueilli comme une découverte capitale dans le processus d'adoption de principes d'efficacité économique pour la mise en place de solutions

² Ce groupe était réuni sous le nom de G22 au sommet de Cancun, au Mexique en 2003.

³ Il y a plusieurs pays du Sud qui disposent de plantes médicinales identiques. Les industriels et laboratoires pharmaceutiques du Nord ont donc le choix face à cette multitude de pays fournisseurs.

légales et la correction des effets externes. Ces externalités constituent une des manifestations les plus flagrantes et significatives des échecs du marché.

Coase part alors de la notion de droit romain *res nullius*. Ce droit considère l'air et l'eau comme des biens communs, inappropriables, ou appartenant à tous. Le problème majeur est l'impossibilité de la part des personnes privées d'affirmer des droits individuels sur un bien commun. Personne n'est habilitée à se plaindre de la dégradation d'une *res nullius* et *res communis*. Cette incapacité juridique d'agir découle en partie de l'absence de droits de propriété, l'air et l'eau ne peuvent être saisis mais uniquement utilisés. D'après les néoclassiques, la résolution de cette difficulté se trouve dans le fait d'assigner des droits de propriété individuels sur l'environnement.

En général, les biens d'environnement, air, eau, etc., sont donc non appropriés. Coase élabore alors sa théorie des droits de propriété : « quelle que soit l'existence initiale de coûts sociaux, le marché conduira à la meilleure solution dès lors que les agents sauront et pourront négocier entre eux des renoncements mutuels à leurs droits de propriété » (Ilbert et al., 1999, p. 82). Nous pouvons prendre un exemple d'actualité : la pollution. Lorsque les droits de propriété sont bien définis, l'intérêt économique individuel conduit le pollueur et la victime à négocier directement jusqu'à trouver une entente spontanée sur le niveau de pollution acceptable. Le raisonnement de Coase s'appuie sur une distribution des droits qui déterminent les conditions de la négociation : « la charge de la modification des comportements repose sur celui qui est victime si les droits sont possédés par le pollueur et sur celui qui pollue si les droits sont possédés par les pollués. Ainsi l'optimum économique est atteint indépendamment du système de délimitation juridique des droits », (Ilbert et al., 1999).

Appliqué à la biodiversité, le théorème de Coase met l'accent sur la nécessité d'établir des contrats bilatéraux grâce à l'instauration de droits de propriété bien définis sur une ressource. Mais d'autres auteurs viennent contredire cette thèse de Coase. Ceci, en raison des difficultés à identifier ce qui revient d'une part à l'apport brut et, d'autre part, aux différents sélectionneurs dans un processus de sélection de plantes qui s'étale au moins sur une dizaine d'années. Aussi, tout pays ayant une activité agricole peut être à la fois fournisseur et utilisateur de ressources phytogénétiques. La question est de savoir comment ces contrats bilatéraux sont établis et quels sont les différents acteurs qui peuvent interagir dans le domaine de la bioprospection. Boisvert (2002) distingue trois types d'accords possibles.

2.1. Les contrats commerciaux

L'entreprise concernée doit verser une somme aux populations ou aux autorités des pays du Sud et doit recevoir en contre-partie des redevances. Il y a par exemple PFIZER et GLAXO qui sont en contrat avec le gouvernement chinois afin d'étudier les plantes médicinales utilisées dans la médecine traditionnelle chinoise.

Le plus connu dans cette catégorie est le contrat MERCK/INBio. INBio⁴ s'est engagé à fournir des échantillons de plantes et d'insectes contre 1 million de dollars. Par contre la société MERCK doit payer des redevances sur tous les produits développés à partir des échantillons fournis par INBio. Pour la répartition : 10% du montant versé par MERCK sont alloués à l'entretien des zones protégées ; 40% seront attribués dans la tâche principale

⁴ INBio est un organisme privé, d'intérêt public créé par le gouvernement du Costa Rica. Il a pour tâche d'inventorier la biodiversité de ce pays et de rationaliser la fourniture de matériel biologique végétal.

d'INBio c'est à dire l'inventaire. D'ailleurs, 25% de cette deuxième portion sera offerte aux populations locales participant à la collecte des plantes.

Cet accord a été fortement critiqué. Même si l'accès d'INBio à la biodiversité du pays est exclusif, il est limité. En effet, le contrôle de la diversité biologique nationale est une tâche du ministère des ressources naturelles des mines et de l'extraction.

Aussi, selon Guillaud (2003), l'expérience de l'INBio s'est trop centrée sur les terres publiques pour éviter la question délicate du partage des droits avec les populations locales. Malgré cela, cet accord a eu un impact important sur la conservation de la biodiversité au Costa Rica. Outre l'accord avec MERCK, l'INBio dispose de plusieurs accords commerciaux de bioprospection avec Bristol-Myers Squibb, Givaudan Roure et Diversa qui couvrent 15 % de son budget et ont versé, depuis 1991, plus de 2,5 millions de dollars répartis entre d'autres divisions de l'INBio, des aires protégées, le ministère chargé de l'environnement et des universités (Guillaud, 2003).

2.2. L'International Cooperative Biodiversity Groups

ICBG lancé en 1992 octroie des financements pour des accords de coopération internationale en matière de bioprospection. Pour pouvoir recevoir un financement de l'ICBG, il faut que les projets prévoient le partage de bénéfices avec des communautés locales et des organisations ; reçoivent le consentement de ces populations et les informent (Boisvert, 2002). Quelques projets sont en cours en Amérique latine (au Costa Rica, au Pérou et au Surinam), au Cameroun et au Nigéria, pour une durée de 5 ans. Les populations locales de ces pays doivent donc recevoir une partie des bénéfices de l'exploitation de leurs ressources.

2.3. L'initiative de biocommerce (Biotrade Initiative)

Organisée par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), le Secrétariat de la CDB et l'Université de Charleston, l'objectif de ce troisième type de contrat de bioprospection est le développement des marchés internationaux pour les ressources biologiques. Ceci pour inciter à conserver la biodiversité. Elle se fixe comme priorité d'aider les pays riches en diversité à ajouter plus de valeur à leurs ressources génétiques pour que ces derniers puissent en tirer des bénéfices considérables. Ce schéma suggère une spécialisation des pays du Sud à fournir des biens et services différenciés. Par exemple, criblage effectué sur place, fourniture de données ethnographiques, etc. (Boisvert, 2002).

Cette classification effectuée par Boisvert (2002) permet d'appréhender l'existence de plusieurs formes de bioprospection dans les pays du Sud mais elle semble être incomplète si nous l'appliquons au cas de Madagascar. En effet, comme nous allons le voir un peu plus bas, les formes de bioprospection constatées à Madagascar ne font pas partie de ces trois catégories identifiées par Boisvert.

3. Valorisation des ressources et conservation de la biodiversité : distorsions entre le global et les pratiques et perceptions locales

Les intérêts de protéger la biodiversité sont multiples. Et pourtant, 11 ans après Rio, la biodiversité fait toujours l'objet de nombreuses agressions dans les pays en développement. D'après une étude effectuée par l'INA-PG et Agro Biotechnologies en juillet 2003, les causes

de la dégradation de la biodiversité sont directes et indirectes. Mais elles résultent en grande partie d'une expansion et d'une pression humaines non contrôlées. Selon l'Institut mondial des ressources (IMR, 2003), au rythme actuel de la déforestation et du défrichage des terres, 5 à 10 % de la biodiversité des forêts, au niveau mondial, disparaîtront au cours des trois prochaines décennies.

Le but de la valorisation est entre autres de favoriser la conservation de la biodiversité grâce à l'augmentation de la valeur attribuée aux ressources. Mais ce n'est pas toujours la réalité dans les pays du Sud. La valorisation de la biodiversité semble souvent aller à l'encontre de son objectif principal : « protéger la biodiversité et l'exploiter durablement ». Théoriquement, d'après notamment « l'école des droits de propriété », l'exploitation abusive des ressources découle surtout de l'existence d'un régime de propriété qui n'est pas clair. Mais dans les PED, plusieurs autres raisons peuvent nous amener à dire que l'objectif de protection est une grande problématique de la valorisation de la biodiversité.

La question qui se pose est de savoir si la valorisation n'aurait pas un double visage : celle qui se fait dans les pays industrialisés et celle qui se fait dans les pays du Sud ? Finalement la valorisation de la biodiversité contribue-t-elle réellement à sa protection ou au contraire à sa surexploitation ou du moins à l'accélération de sa perte irréversible ? Nous ne pouvons pas vraiment répondre à ces questions tant que des indicateurs propres d'évaluation de la biodiversité n'existent, mais des exemples concrets dans les pays du Sud démontrent toute la problématique de la valorisation de la biodiversité.

Concernant les plantes médicinales, nous n'avons pas non plus des indicateurs propres pour savoir s'il y a épuisement des ressources ou si depuis la CDB en 1992, la valorisation a contribué réellement à sa durabilité. Toutefois, plusieurs schémas sont probables quant à leur surexploitation et leur disparition. Certaines plantes se font rares selon le schéma approprié :

- La valorisation de la plante conduit à surexploiter dangereusement les ressources forestières. C'est-à-dire qu'elles font l'objet d'une surexploitation parce qu'elles sont fortement demandées sur le marché.
- Certaines plantes médicinales dans les pays du Sud, fortement demandées, disparaissent parce que les populations locales ne connaissent pas la valeur économique de celles-ci sur le marché (national ou mondial). C'est le problème de la diffusion de l'information.

Pour concrétiser, nous allons voir dans les analyses suivantes le cas du *Prunus africana* en Afrique Centrale et du *Ravensara* à Madagascar qui à la suite de la forte demande mondiale, commencent à être surexploitées et risquent de disparaître.

L'exemple de certaines plantes du Sud-ouest malgache permettra d'illustrer le deuxième cas où le manque d'information conduit à la disparition de la ressource.

*3.1. Forte demande et surexploitation : disparition à craindre du *Prunus africana* et du *Ravensara* de Madagascar*

Plusieurs types de plantes dans les pays en développement font l'objet d'une surexploitation parce qu'elles sont fortement recherchées et connues sur le marché mondial. C'est le cas de la plante *Prunus africana*. Cette dernière existe dans les forêts montagneuses africaines, surtout en Afrique Centrale. Sa surexploitation a été observée dans de nombreuses zones. Madagascar est le second producteur du *Prunus africana* après le Cameroun (Rasoanaivo et Bodeker, 2000). Sa vente s'élève à 150 millions de dollars par an (OCDE, 1999). Les principes actifs

de cette plante sont utilisés pour traiter la prostate. Le *prunus africana* a été breveté par une société française nommée DEBAT LAB (GRAIN, 2002).

En Afrique, les populations autour des zones où le *Prunus africana* pousse, connaissent la valeur économique de celui-ci et le surexploitent. A Madagascar, en raison des techniques d'exploitation ravageuses (culture sur brûlis) et du manque de stratégie et de politique d'exploitation durable, une grande partie de cette essence, puisque c'est un bois, a disparu. Si des politiques de protection ou de mise en culture ne sont pas adoptées, cette essence risque de disparaître bientôt (Rasoanaivo et Bodeker, 2000).

Le *Raventsara* ou *Cinnamomum camphora* est une plante malgache qui fournit de l'huile essentielle efficace contre les « parasites énergétiques ». D'après l'institut malgache de recherches appliquées (IMRA), l'huile essentielle de cette plante a comme propriétés d'être antibactérienne, antivirale, antimycosique, neurotonique et relaxante. Elle contient une forte proportion de cinéole 1,8 - du sabinène et de l'A-terpinéol. Le pourcentage de camphre contenu est très faible et parfois absent comparé à un camphre du Japon ou de Taïwan, ce qui lui confère des qualités certaines en aromathérapie. C'est un puissant antibactérien et un excellent neurotonique qui a été décrit sous le nom de *Ravensara aromatica*, une des plus intéressantes découvertes en aromathérapie.

Face à l'augmentation de la demande mondiale en huile essentielle de *Raventsara*, plusieurs paysans de Madagascar se sont livrés à l'exploitation de cette plante à tel point que le risque d'extinction est élevé.

3.2. Manque d'information sur la valeur économique des ressources : cas du palissandre de la forêt des Mikea à Madagascar

Des expériences dans le Sud-ouest malgache montrent que la non-circulation des informations dans les communautés de base des PED, peut entraîner la perte voire la disparition de certaines ressources de la localité. La région sud-ouest malgache est riche en biodiversité, surtout en termes de plantes médicinales, de produits apicoles et de bois d'œuvre. Et pourtant, la forêt des Mikea est exploitée depuis quelques décennies par la population du Sud-ouest pour la culture du maïs sur abattis-brûlis. Cette culture, de par les procédés suivis par les usagers de la forêt entraîne plusieurs conséquences néfastes sur la biodiversité de la région et éventuellement sur l'avenir des générations futures de cette partie de Madagascar.

D'après des chercheurs du programme GEREM (Gestion des espaces ruraux et environnement à Madagascar) de l'IRD (Institut de recherche pour le développement), les surfaces déboisées dans la forêt des Mikea ont quadruplé depuis la fin des années 1980. Toujours selon leurs estimations, la déforestation s'accompagne de la disparition de 75% des espèces végétales originelles parmi lesquelles des espèces de grande valeur économique. La progression des défrichements y est surprenante et incontrôlée. Plusieurs ressources partent donc en fumée à cause de la déforestation. Le palissandre (*Dalbergia sp* ou *Dalbergia greveana*) fait partie de ces ressources à haute valeur économique. Les bois de palissandre possèdent une forte densité (jusqu'à 850 kg/m³) et une grande dureté mais sont faciles à travailler et à sécher. Le palissandre de Madagascar est spécifique par ses nuances chaudes et ses veinages accentués, il est recherché pour l'ébénisterie de qualité.

Dans la région du Sud-ouest, le palissandre est utilisé par la majorité des familles comme bois de chauffe. Elles ne connaissent pas la valeur économique de cette ressource et d'ailleurs, les

personnes enquêtées dans cette zone ne savent pas que Madagascar est l'un des premiers exportateurs de ce bois. Ceci est dû à plusieurs raisons :

- D'abord, les données disponibles sur les produits forestiers ligneux ou non ligneux⁵ de la région sont minimales. Il n'y a pas eu de véritable inventaire forestier effectué dans cette zone.
- Ensuite, en raison d'un problème de communication et de diffusion de l'information, la forêt des Mikea est paradoxalement peu connue par les opérateurs malgaches et les acteurs agissant dans les différentes filières correspondantes⁶. Seuls les organismes et les institutions œuvrant dans le développement et l'environnement connaissent l'existence et l'importance de cette forêt pour Madagascar. Pourtant, en apprenant la liste des actifs environnementaux contenus dans ce site, les opérateurs enquêtés ont affirmé à l'unanimité que « la forêt des Mikea a une forte potentialité économique et est riche en plantes médicinales et en bois prisé sur le marché mondial » (Raharinirina, 2002).
- Enfin, de manière générale, l'implication des paysans dans l'exploitation des plantes médicinales est encore insignifiante dans la majorité des pays africains. Les communautés locales ne sont pas vraiment intégrées dans l'exploitation à long terme et de manière permanente dans la commercialisation de leurs ressources.

Nous avons vu à travers les exemples ci-dessus la logique des populations locales dans les pays du Sud. Le problème peut s'expliquer comme suit :

- La préservation de la biodiversité procure un avantage à long terme tandis que l'exploitation des ressources fournit une recette économique donc un avantage à court terme. Face à cette dualité des avantages, les populations locales, souvent pauvres, préfèrent exploiter les ressources « dans l'immédiat » pour la simple raison qu'au moins, ils en tirent un revenu sûr même si ce dernier est souvent insignifiant⁷.
- Les acteurs locaux ne tirent aucun bénéfice de l'existence de la biodiversité dont ils disposent. Ils n'ont donc pas le souci de protéger l'environnement ou de l'exploiter durablement. C'est le cas rencontré dans le Sud-ouest malgache, dans la forêt des Mikea : les paysans n'ont pas hésité à brûler la forêt (10 ans après Rio pourtant). En effet, avant le boom du maïs sur brûlis⁸, la forêt ne représentait pas une grande valeur économique pour eux.
- Valoriser une espèce peut également conduire à augmenter son prix et à faire disparaître l'approvisionnement au niveau local. C'est le cas du *Raventsara* cité précédemment. Cette plante est utilisée par les tradipraticiens des Hauts plateaux et vendue à faible prix pour les populations locales. Mais depuis sa valorisation au niveau international, il y a une raréfaction du *Raventsara* et l'approvisionnement pour les acteurs locaux pose problème. On peut le retrouver maintenant sous forme labellisée et à prix assez élevé sur le marché de la Capitale. La valorisation de la biodiversité peut donc conduire à des effets pervers au niveau local.

Les obstacles à la valorisation de la biodiversité dans les pays du Sud riches en biodiversité sont multiples au niveau local. Cette situation démontre d'abord les écarts souvent constatés entre préceptes théoriques et certaines réalités. Elle amène également à soulever le débat sur

⁵ Les produits forestiers non ligneux incluent les ressources biologiques autres que le bois, dérivées de la forêt, des autres terres boisées et des arbres hors de la forêt (plantes médicinales, plantes ornementales, huiles essentielles, animaux vivants).

⁶ C'est à dire les filières « plantes médicinales », « apiculture » ou « bois et dérivés ».

⁷ En fait, le paysan va faire un arbitrage entre les gains qu'il peut tirer de l'exploitation immédiate des ressources et les éventuels avantages qu'il pourra avoir dans le moyen ou long terme. Compte tenu de l'incertitude du futur, il va forcément préférer le minimum de gains dans l'immédiat.

⁸ Le développement de l'élevage porcin à la Réunion a permis aux opérateurs malgaches d'exporter du maïs vers cette île voisine. Beaucoup de collecteurs sont venus dans cette région des Mikea à cause de la qualité du maïs produit et du prix d'achat assez faible.

l'adéquation des politiques internationales de développement et de préservation de la biodiversité appliquées dans les pays du Sud.

Enfin, dans bien des cas d'exploitation des ressources génétiques dans les pays du Sud, les populations locales sont souvent marginalisées⁹ ou subissent les impacts négatifs des politiques appliquées. Il arrive que l'exploitation de la biodiversité conduise à une dégradation des ressources nécessaires aux besoins locaux. C'est le cas célèbre du *neem*, une plante indienne qui a quasiment disparu sur le marché local depuis sa commercialisation au niveau international. L'arbre libre, *neem*, de la famille de l'acajou, est originaire du sous-continent indien et s'épanouit depuis un siècle en Afrique centrale, en Amérique du Sud, dans les Caraïbes et en Asie. Il s'agit d'une plante verte tropicale pouvant atteindre trente mètres de haut et plus de deux mètres de circonférence. L'arbre libre peut vivre deux siècles. Des textes indiens le mentionnent pour la première fois il y a deux mille ans. Depuis il a été utilisé pendant des siècles dans l'agriculture contre les insectes et les parasites, en médecine humaine et vétérinaire ou en cosmétique. Ressource librement partagée, le *neem* est alors menacé de devenir la propriété privée de la compagnie pharmaceutique Rohm And Haas et du géant agrochimique W.R.Grace. Ce qui signifie que la production de l'émulsifiant est désormais restreinte. Vandana Shiva, Magda Alvoet et l'IOFAM déposent un recours en 1995, montrant que les effets fongicides des graines du *neem* étaient connus et employés à grande échelle depuis des siècles en Inde. Dans ces conditions, il ne peut s'agir ni d'une nouveauté, ni d'une invention, condition *sine qua non* d'un brevet européen.

Au-delà de ce problème de brevetage, une autre difficulté a surgi en Inde, le *neem* devient de plus en plus rare alors que c'est une plante utilisée par les populations indiennes depuis plusieurs siècles. Or le Principe 6 de la Déclaration de Rio stipule que « la situation et les besoins particuliers des pays en développement, en particulier des pays les moins avancés et des pays les plus vulnérables sur le plan de l'environnement, doivent se voir accorder une priorité spéciale. Les actions internationales entreprises en matière d'environnement et de développement devraient également prendre en considération les intérêts et les besoins de tous les pays ».

III. LES ENJEUX DE LA BIOPROSPECTION POUR MADAGASCAR

Les pays du Sud restent les principaux fournisseurs de ressources destinées aux activités de bioprospection. En effet, les plantes ou extraits de plantes ainsi que les savoirs traditionnels sont détenus par le Sud. Les pays du Nord représentés par les laboratoires et industries pharmaceutiques, agroalimentaires et cosmétiques veulent explorer ces savoirs traditionnels ou pratiques ancestrales pour trouver le chemin le plus rapide vers la molécule susceptible d'avoir l'activité recherchée.

Avec la CDB qui préconise une nouvelle base contractuelle pour régler la question de l'accès aux ressources (Boisvert, 2000, p. 190), les pays africains discernent enfin une opportunité pour eux de tirer profit des ressources génétiques et d'intégrer enfin les acteurs locaux. C'est également un outil de lutte, pour les pays du Sud, contre la biopiraterie dont ils ont été victimes depuis longtemps.

⁹ Elles sont marginalisées parce que les accords de prospection, s'il y en a, mettent en relation les bioprospecteurs du Nord avec des entreprises privées, des organismes représentant le pouvoir public mais très rarement avec les populations locales elles-mêmes.

Dans un premier temps, nous allons voir comment s'organisent les activités de bioprospection à Madagascar et voir leurs impacts au niveau local et sur la politique de conservation de la biodiversité du pays. Dans un second temps, il est intéressant de voir si la bioprospection permet réellement le partage des avantages avec Madagascar en tant que pays fournisseur des ressources. Enfin, nous dégagerons les problèmes spécifiques malgaches en matière de bioprospection.

1. La bioprospection à Madagascar : quel impact au niveau local et pour la conservation de la biodiversité ?

Quatrième île du monde par sa superficie, Madagascar s'est séparée du continent africain il y a environ 165 millions d'années (Guillaumet, 1996). Légèrement plus grande que la France, elle se trouve dans l'Océan Indien face aux côtes africaines, à 400 km à l'est du Mozambique. Le tropique du Capricorne coupe le Sud de Madagascar au niveau de Tuléar. Exceptée l'extrémité Sud, l'île appartient donc aux tropiques.

Outre un grand nombre de plantes médicinales utilisées par l'industrie pharmaceutique : plus de 12.000 espèces de plantes, dont 80 % sont endémiques (Guillaumet, 1996), l'île compte des espèces endémiques de bambous, 170 variétés de palmiers (dont la majorité est endémique), du raphia (qui n'existe que dans l'île) et davantage d'espèces d'orchidées que l'ensemble du continent africain. La flore malgache est l'une des plus riches au monde : 8 500 espèces dont 4900 qui sont endémiques comprenant sept espèces de baobabs et mille espèces d'orchidées. La faune est, également, d'une variété importante : sur les 252 espèces de reptiles connus, 92% vivent exclusivement à Madagascar. Les mammifères sont à 98% des espèces endémiques. Les lémuriens, quasi inexistant dans le reste du monde, se divisent en quatre familles (30 espèces, et 40 sous-espèces).

Peu d'accords de bioprospection officiels sont connus à Madagascar¹⁰ et les rares accords qui existent ne profitent pas vraiment à la population locale. Pourtant, plusieurs bioprospecteurs viennent à Madagascar étant donné la renommée et la richesse de l'île en ressources servant d'intrants aux industries pharmaceutiques, cosmétiques et agroalimentaires. En matière de prospection biologique, le schéma malgache est assez spécifique et il ne peut pas être classé dans les trois catégories présentées par Boisvert (2002). Il est en effet caractérisé par l'existence de producteurs et d'exportateurs de produits issus de l'agriculture biologique, regroupés au sein d'une association professionnelle appelée PRONABIO. Ce groupement PRONABIO travaille avec à peu près 11 000 paysans fournisseurs. Chaque paysan est supposé planter sur une surface de 1 à 3 ha, soit environ 11 000 à 20 000 ha dans toute l'île.

Nous allons analyser les expériences de quelques acteurs importants de la bioprospection à Madagascar. Prenons successivement le cas de l'IMRA qui travaille en accord avec plusieurs industries pharmaceutiques et laboratoires étrangers ; celui de la société INDENA MADAGASCAR, filiale d'une société leader mondial dans le secteur pharmaceutique ; et enfin la société HOMEOPHARMA. Nous allons analyser leur mode de fonctionnement, l'impact de leurs activités au niveau local et leur politique en matière de conservation de la biodiversité.

¹⁰ Plusieurs ouvrages parlent par exemple d'un accord de bioprospection entre Madagascar et le National Cancer Institute (NCI) aux Etats-Unis. Pourtant, cet accord n'est pas connu des responsables ou des décideurs à Madagascar.

1.1. L'IMRA : large coopération avec des industries et laboratoires étrangers et implication des populations locales

L'institut malgache de recherches appliquées (IMRA) est considéré à Madagascar comme le leader dans le domaine de la recherche sur les plantes médicinales en raison de la qualité de son travail de recherche, pour le nombre et l'importance de ses découvertes. L'IMRA a été créé en 1957.

Au cours de sa carrière de chercheur en physiologie et biochimie des vitamines et des hormones dans le laboratoire de la Faculté de Médecine, son fondateur, Rakoto Ratsimamanga, avait consacré de nombreux travaux à la vitamine C, aux hormones surrénales et aux plantes de Madagascar. En effet, pendant toutes ces années il avait développé des médicaments efficaces comme la Cortine Naturelle (corticostéroïdes), le Patelen (antitoxique), le Surelen (tonique), la Nicoscorbine (complexe de vitamines P et C), le Madécassol, cicatrisant majeur contenant des triterpènes pentacycliques de *Centella asiatica*, plante malgache qui permet la cicatrisation des plaies les plus importantes comme les grandes brûlures, les plaies lépreuses, les ulcères rebelles. Il détenait déjà plusieurs brevets pour ces remèdes originaux.

Tous ces médicaments ont été introduits sur le marché français et international par des sociétés pharmaceutiques françaises et les redevances découlant de ces découvertes ont été en totalité consacrées à fonder l'IMRA. Peu à peu, la recherche sur les plantes médicinales se développa. Des zones de récolte furent organisées et les paysans en bénéficièrent par l'augmentation de leurs revenus. Ces paysans apprirent alors, au sein du Centre-pilote de l'IMRA à cultiver ces plantes non seulement pour leurs besoins personnels mais aussi et surtout pour approvisionner l'Institut en matières premières.

L'IMRA dispose de laboratoires de pharmacologie, de laboratoires de chimie, de laboratoires d'analyses physico-chimiques, d'un jardin botanique, de laboratoires d'analyses médicales et de centre de soins gratuits. Mais en raison de normes internationales sur les infrastructures et les technologies de production¹¹, l'IMRA ne peut pas exploiter « seul » les ressources malgaches et exporter ses produits. Il doit donc coopérer avec des industries et laboratoires étrangers (Raharinirina, 2002). L'IMRA a donc signé quelques accords de bioprospection¹² et coopère entre autres avec RHÔNE-POULENC, le CNRS Paris, un laboratoire de recherche américain à Boston et d'autres partenaires européens et américains. Ces accords engagent l'IMRA à fournir des extraits de plantes¹³ et des huiles essentielles. En contre partie, ils reçoivent des fonds pour le financement de la recherche sur place et obtiennent des infrastructures pour la production de médicaments (pour le marché national). Grâce à ces accords, l'IMRA dispose de brevets¹⁴ en partenariat ou délivrés par ces laboratoires étrangers.

Dans plusieurs localités du pays et surtout dans les petits villages de campagne, la collecte des plantes médicinales et aromatiques est devenue alors une activité lucrative d'appoint pour les

¹¹ Ce problème est commun à tous les opérateurs malgaches qui veulent être concurrentiels sur le marché mondial des médicaments et des produits pharmaceutiques. Les produits fabriqués par les unités nationales malgaches sont souvent classés hors-norme et ne bénéficient que d'autorisation de commercialisation sur le territoire malgache.

¹² Nous n'avons pas pu avoir des précisions sur la nature de ces contrats, leur délai ou les avantages réels que tire l'IMRA de ces accords.

¹³ Le travail de l'IMRA consiste à trouver l'élément/le principe actif de la plante en question.

¹⁴ Actuellement, l'IMRA dispose d'une dizaine de brevets.

villageois. C'est le cas des villages aux alentours de Manjakandriana et d'Ambilalemaïso (à l'Est de la Capitale) ainsi que d'Itaasy Avarabohitra (près de l'institut lui-même). Pour l'IMRA, le rôle des populations locales est très important dans la durabilité de l'exploitation des plantes et de sa conservation.

Voici par exemple les étapes à suivre pour optimiser cette relation avec les populations locales : les descentes dans les lieux de collecte commencent d'abord par une enquête préalable auprès des paysans. Ces interviews permettront aux botanistes d'avoir les noms des plantes avec leur vertu, les parties utilisées, la façon dont les paysans les utilisent, les maladies ou douleurs que ces plantes traitent, etc. Toutes ces informations seront par la suite à vérifier scientifiquement par les chercheurs du laboratoire. Après le séchage et le broyage des plantes, on procède à la recherche du principe actif.

A travers cet exemple de l'IMRA, nous pouvons dire que la bioprospection permet parfaitement l'engagement des populations locales dans la conservation des ressources et peut aboutir à leur implication dans le processus de valorisation de la biodiversité. Les paysans malgaches deviennent incontournables dans ce schéma car ils détiennent les savoirs et les connaissances des plantes et de leur vertu.

Deuxième spécificité de l'approche de l'IMRA : à défaut de pouvoir reverser des fonds importants pour les populations locales, l'Institut donne des médicaments aux plus pauvres, fournit des compléments de ressources comme des biscuits ou du calcium au monde rural. Restant toujours très proche des paysans, il s'efforce de leur faire prendre conscience de l'importance de leur environnement et de la biodiversité. Et d'ailleurs, la critique qui peut être apportée à la démarche de l'IMRA est qu'elle favorise plus la recherche scientifique et la conservation que la valorisation des plantes pour financer le développement des paysans.

L'IMRA, dans sa volonté de préserver la biodiversité et en tant qu'Institut de recherche se lance également dans des accords plutôt scientifiques¹⁵. En 2001, l'IMRA a par exemple signé un accord pour une période de 4 ans avec l'Université d'Antananarivo (Centre de recherche en biologie), l'Université Libre de Bruxelles (Laboratoire de biotechnologie végétale) et l'Université Catholique de Louvain (Unité de microbiologie) pour un projet intitulé « Biodiversité et Biotechnologie » (IMRA, 2003). Le projet proposé s'insère dans la politique de développement de l'île par le transfert de connaissances scientifiques de pointe, vitales aux pays du Sud et par la sauvegarde de ses ressources végétales. Il vise à transférer une technologie adaptée à la conservation d'espèces ciblées de plantes médicinales pour l'urgence de leur sauvegarde et pour leur importance socio-économique. Au-delà de la conservation d'un patrimoine national, le projet à long terme permet le maintien des soins de santé traditionnels et leur valorisation.

Les objectifs spécifiques du projet sont dans un premier temps, de mettre en place à Madagascar, l'infrastructure de base indispensable au développement d'une collection vivante de plantes médicinales et de micro-organismes associés. Dans un second temps, il s'agit de mettre au point, en action pilote, des procédés de conservation ex situ à utiliser pour le stockage à moyen et long terme d'un nombre limité de plantes médicinales, choisies sur base des critères suivants :

- un premier critère technique limitatif : l'aptitude à la multiplication végétative ;
- un critère d'urgence : le niveau de disparition de la plante ;

¹⁵ Ce type d'accord qui est certainement un accord de bioprospection ne peut pourtant pas être classé dans la typologie de Boisvert (2002).

- un critère social : l'importance de la plante dans la pharmacopée traditionnelle.

Ensuite, il s'agit de participer à l'organisation de la conservation des plantes médicinales de Madagascar. Dans un dernier temps, le projet tente de mettre à la disposition de la communauté internationale les informations utiles à la valorisation ultérieure des ressources génétiques visées.

Cet accord, de nature scientifique est difficile à classer. En effet, l'accord engage des Universités et Instituts de recherche et n'a pas de portée commerciale quoique son objectif principal est entre autres d'assurer le transfert technologique et la valorisation des ressources génétiques à Madagascar.

1.2. INDENA MADAGASCAR : filiale de la société INDENA Spa en Italie

INDENA MADAGASCAR est une filiale de la société INDENA S.p.A¹⁶ basé à Milan. Elle joue donc le rôle de bioprospecteur pour approvisionner le groupe INDENA. Elle se spécialise dans l'extraction de plantes médicinales malgaches et en fait l'exportation depuis 15 ans. Elle est agréée en zone franche donc exonérée de plusieurs types de taxes¹⁷. La société exporte 100% de sa production vers les marchés européen, américain et asiatique à travers sa maison mère. Des paysans malgaches travaillent également sous contrat avec elle pour la collecte des plantes. La nature de l'accord qui lie INDENA MADAGASCAR avec les paysans n'est pourtant pas très claire même si l'on sait que les paysans perçoivent des frais de collecte dans les zones de ramassage.

D'après le directeur général de la société¹⁸, INDENA MADAGASCAR s'approvisionne dans le Centre-Est de l'île (Moramanga, Ambatondrazaka, Anosibe an'Ala) et le Nord-ouest (Mandritsara et Miandrivazo), où se situent des localités grandes productrices de plantes médicinales. Elle réalise entre 1,8 et 2,5 Milliards d'euros¹⁹ de chiffre d'affaires annuel. La société est dotée d'une usine d'une valeur de 10 millions de dollars (Raharinirina, 2002) et cette dernière détient une technologie de pointe, rare et unique à Madagascar. La société est déjà dans une phase d'industrialisation et ses activités ne concernent que les marchés européens et américains, contrairement aux autres opérateurs du pays. La société a une capacité d'achat de 600 à 900 tonnes de plantes brutes par an. Cette quantité offre 4,5 à 6 tonnes d'extraits après la transformation industrielle. En 2001, INDENA MADAGASCAR a exporté 18 tonnes de produits transformés (Raharinirina, 2002). D'après le Directeur de la société, si la maison mère IDB Holding est actuellement leader mondial dans la filière, c'est en majeure partie grâce au partenariat Malgacho-européen. Mais à son avis, les opérateurs malgaches refusent souvent le partenariat et affirment que ce refus est dû à leur statut de simples fournisseurs. Ils ne tirent pas de véritables avantages en acceptant les partenariats.

¹⁶ INDENA S.p.A est une des 6 unités de production du groupe INDENA spécialisé dans le secteur des produits pharmaceutiques (65%), compléments nutritionnels ou « health food » (30%) et des produits cosmétiques (5%). Le Groupe INDENA emploie plus de 700 salariés dans toutes ses unités de production et de vente (INDENA, 2003, « Science is our Nature », site : <http://www.indena.com/pdf/Presentation.pdf>).

¹⁷ D'ailleurs, INDENA MADAGASCAR est pour l'instant la seule société en zone franche établie dans la province de Fianarantsoa.

¹⁸ Lors d'un entretien que nous avons effectué à Madagascar en 2002.

¹⁹ C'est l'équivalent de 12 à 15 milliards de Franc Malgache.

1.3. La société HOMEOPHARMA : spécialisée en vente locale et exportation

Créé en 1992, HOMEOPHARMA est un établissement pharmaceutique agréé par le Ministère de la Santé, spécialisé dans la pharmacopée traditionnelle, l'aromathérapie et la phytothérapie. La société allie tradition et science moderne, innove afin de fabriquer des produits naturels. Elle produit des variétés d'huiles essentielles majoritairement endémiques, des préparations végétales pour infusions, des préparations cosmétiques, des compléments nutritionnels. Les matières premières sont minutieusement sélectionnées aussi bien sur le plan botanique que sur le plan physicochimique. La garantie de ses produits est le label qualité « homeopharma » de par son statut de laboratoire pharmaceutique avec contrôle qualité pharmaceutique (Ravelonarivo, 2003).

La société assure elle-même toute la chaîne de production, c'est-à-dire de la plantation aux produits finis. Elle pratique la culture biologique donc n'utilise ni engrais chimiques, ni pesticides, certains produits étant certifiés BIO par ECOCERT ou NATIORA par le groupement PRONABIO²⁰. Pour la production, 30% est exporté et 70% vendu sur le marché national. Elle travaille en partenariat avec des associations paysannes structurées et encadrées qui assurent une partie de la collecte et des plantations (Ravelonarivo, 2003). En matière de conservation, HOMEOPHARMA fait une sensibilisation auprès de ces paysans afin qu'ils soient motivés pour la conservation de la biodiversité et pour la diffusion des meilleures techniques de cueillette des plantes. Ces actions de formation et de sensibilisation permettent d'assurer la pérennisation des activités de la société.

2. La bioprospection et le partage équitable des avantages

Nous ne disposons pas de chiffres exacts en terme de bénéfices, coûts et fonds alloués à la conservation pour chacun de ces trois acteurs (IMRA, INDENA MADAGASCAR et HOMEOPHARMA). Toutefois, nous pouvons apporter quelques réflexions autour de leur stratégie et la prise en compte des avantages alloués aux populations locales.

Pour l'IMRA, les populations locales jouent un rôle crucial dans le processus même de valorisation des ressources. L'Institut encadre et éduque des paysans malgaches pour la conservation et la collecte des plantes²¹. Plusieurs familles tirent leur revenu de la collecte de plantes pour l'Institut. A part cela, l'Institut fournit gratuitement des médicaments et des compléments nutritionnels aux familles pauvres fournisseurs.

Le cas de la société INDENA MADAGASCAR, nous laisse penser que malgré la ratification de la CDB et l'engagement des pays du Nord, les pratiques de certains industriels en quête de ressources dans le Sud n'ont pas changé. Cette société comme la majorité des sociétés étrangères implantées dans les pays du Sud, dans le secteur de l'exploitation des ressources naturelles, n'a pas de véritable politique connue en matière de conservation et les paysans travaillant avec elle détiennent le simple statut de collecteurs des plantes. Par rapport aux gains notamment au chiffre d'affaires que réalise la société, nous pouvons dire qu'il n'y a pas de partage équitable des avantages avec les populations locales malgaches²². Or, la société est régie en zone franche, elle détient des avantages fiscaux énormes par rapport aux autres

²⁰ Plus de la moitié des membres de PRONABIO sont des sociétés étrangères.

²¹ Lors de ces formations, l'IMRA donne des formations aux paysans sur les meilleures façons de collecter les plantes, à quelle période et comment les protéger pour que leur utilisation soit la plus durable possible.

²² Les salaires des travailleurs dans les zones franches malgaches sont parmi les moins élevés dans les pays du Sud. Or INDENA MADAGASCAR fait un chiffre d'affaires annuel important.

opérateurs de l'île. Les populations locales sont payées pour leur participation à la collecte et non pas en tant que communautés locales détenteurs des ressources. D'ailleurs, la problématique de la bioprospection réside sur la signification exacte de la souveraineté des pays détenteurs sur leurs ressources. Dans quel cas, les pays du Sud sont-ils autorisés à exiger des pays du Nord (les industriels et laboratoires) le reversement d'une partie des bénéfices ? Qui doit fixer le montant de la somme ou la nature des avantages qui doit revenir aux communautés locales ? Qu'en est-il du savoir traditionnel détenu par les populations locales, utilisé par les bioprospecteurs ?

Etant donné que la société INDENA MADAGASCAR n'exploite que quelques espèces de plantes médicinales endémiques, la notion de savoir traditionnel n'a pas été évoquée. Notons cependant que la société dispose de 70 salariés malgaches dans son usine d'extraction à Fianarantsoa, à 450 km de la capitale. Ce qui semble être un effort non négligeable pour la direction générale de la société en matière de partage des avantages.

Le cas de la société HOMEOPHARMA est spécifique. Elle produit pour satisfaire les besoins locaux tout en exportant vers le marché européen et américain. Le partenariat avec les populations locales est également important. Toutefois, nous ne disposons pas des chiffres exacts du nombre de paysans engagés dans ces partenariats ni de leurs rémunérations ni du chiffre d'affaires annuel de la société. En matière de conservation, HOMEOPHARMA joue un rôle important en matière de formation et de sensibilisation au niveau local. Il s'agit d'une contribution non négligeable à l'éducation environnementale qu'a initié l'Etat malgache.

2.1. La bioprospection à Madagascar : une remise en cause de la CDB

Nous pouvons dire que l'intérêt du développement des accords de bioprospection prôné par la CDB est à remettre en question si nous regardons le cas malgache. Etant donné que Madagascar est une destination prisée des bioprospecteurs, pourquoi y a-t-il peu d'accords de bioprospection officiels connus ? Pourquoi les accords de bioprospection ne sont-ils pas fréquents à Madagascar ? Le développement des activités de bioprospection annoncée par les instances internationales a-t-il réellement eu lieu à Madagascar ?

Pour répondre à ces questions, deux possibilités peuvent être envisagées.

La première hypothèse est la suivante : Il y a une crainte des entreprises privées malgaches, des communautés locales ou même de l'Etat à conclure des contrats de bioprospection avec des bioprospecteurs étrangers. C'est à dire qu'effectivement les pays du Nord respectent leur engagement à se référer au code de bonne conduite élaboré à Bohn²³ en 2001 ou à La Haye²⁴ en avril 2002, mais ce sont les pays du Sud qui constituent le blocage principal. Ces lignes directrices mettent justement l'accent sur la nécessité de vulgariser les contrats de bioprospection. Cette crainte du côté malgache peut s'expliquer de deux manières. D'abord à cause de l'opposition CDB-ADPIC. En effet, malgré l'assurance qu'offre la CDB aux pays du Sud, Madagascar se refuse à l'idée d'être simple fournisseur des ressources et pense ne pas pouvoir profiter des avantages générés par la commercialisation de ses ressources. La notion de souveraineté des pays détenteurs de ressources est encore floue. La deuxième explication possible est celle rencontrée auprès de la majorité des peuples autochtones et indigènes du

²³ Elaboration des Lignes directrices sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages issus de leur utilisation.

²⁴ Sixième Conférence des Parties.

Sud. Ces populations refusent que les plantes aient une valeur commerciale, elles sont essentielles pour leur médecine (Ilbert et al., 1999).

La deuxième hypothèse que nous avons formulée est la suivante : les accords de bioprospection comportent une multitude de contraintes, ce qui démotivent les bioprospecteurs à se lier dans des contrats. De plus, la législation malgache est souple, les bioprospecteurs peuvent installer immédiatement des sociétés de collecte sur place. Ces entreprises, souvent des filiales ou partenaires de grandes industries pharmaceutiques européennes et américaines, vont par la suite exporter les extractions de plantes. Leur seul engagement sera alors de payer des salariés et travailler avec une communauté villageoise dans le pays. Dans ce cadre, la faille de la législation nationale malgache semble être une opportunité pour les bioprospecteurs de ne pas signer des accords officiels de bioprospection. Ce qui revient à dire qu'à Madagascar, les bioprospecteurs venant des pays du Nord passent par un autre réseau d'exploitation. Dans ce système spécifique constaté à Madagascar, les sociétés qui exploitent les plantes (par exemple, les membres de PRONABIO) sont-elles tenues de respecter le principe de partage des bénéfices et de conservation de la biodiversité prôné par la CDB ?

Nous allons voir maintenant pourquoi la mise en œuvre du partage des avantages est difficile à réaliser à Madagascar et dans tous les pays africains.

2.2. La difficulté de mise en œuvre du principe de partage des avantages : discordance entre pays africains et bioprospecteurs

Les plantes et les espèces endémiques provenant des pays du Sud constituent les principaux intrants pour les bioprospecteurs et les industriels du secteur pharmaceutique des pays du Nord. Ces ressources sont d'une valeur économique importante et seront transformées en médicaments ou produits cosmétiques, vendus « chers » sur le marché mondial. Non seulement les pays du Sud fournissent leurs ressources avec un prix souvent moindre, mais ils sont victimes d'usurpation de leur savoir traditionnel.

Les pays du Sud luttent pour une rémunération juste et équitable de leurs contributions. Les avantages à partager ne sont pas uniquement commerciaux, c'est aussi le renforcement des moyens nationaux et surtout l'aboutissement à des partenariats Nord-Sud à long terme afin de conserver « ensemble » et mettre en valeur durablement les ressources.

L'ADPIC donne plus de protection aux industriels et laboratoires du Nord, constitués finalement en lobby « fort et bien organisé ». A part l'Accord sur les ADPIC qui est l'un des accords-clés sur les droits de propriété intellectuelle, nous savons que plusieurs autres dispositions et conventions émergent même au niveau régional. C'est le cas de l'Organisation africaine de la propriété intellectuelle (OAPI) qui sert en fait de pilier territorial des conventions internationales en matière de droit de propriété intellectuelle. Mais pour le moment, en Afrique, peu de contrats bilatéraux ont été conclus par rapport à d'autres pays du Sud en Amérique Latine, en Inde ou en Asie.

A part le problème de contrôle et de législation nationale, la problématique des bioprospecteurs réside en fait dans la définition du consentement préalable. Dans bien des cas, les industriels viennent s'octroyer les ressources sans le consentement des populations autochtones de la région. Or les lignes directrices stipulent qu'il est impératif qu'il y ait le consentement préalable du pays fournisseur pour l'accès aux ressources, la recherche et le

développement (R&D). S'agit-il de consentement accordé par l'Etat ou consentement accordé par les communautés autochtones et locales concernées ? Ne devrait-on pas distinguer ces deux types de consentement ?

La majorité des Etats africains sont signataires de conventions ou d'accords avec d'autres Etats ou aussi avec des industriels et des laboratoires de recherche qui veulent exploiter certaines ressources dans ces pays. Souvent, il n'y a aucune consultation des populations locales afin de demander leur avis ou de leur fournir un éclaircissement sur les avantages tirés par le pays ou par la localité en tant que fournisseurs de ressources. Après la signature de ces contrats ou accords, il n'y a pas de compte-rendu ni de diffusion de l'information pour prévenir ces populations autochtones, parties prenantes à ces accords. Il y a donc une part de responsabilité des Etats des pays du Sud. D'ailleurs, la responsabilisation du Nord et du Sud a été fortement remarquée depuis Stockholm jusqu'à nos jours même si le résultat est encore manquant dans la majorité des pays.

Selon Guy Reinaud (2002)²⁵ de l'ONG franco-brésilienne Pro-Natura International, les grandes entreprises pharmaceutiques et cosmétiques sont favorables à l'instauration d'une coopération entre fournisseurs et utilisateurs de ressources génétiques mais le blocage vient des pays du Sud. « La situation oligopolistique de ces entreprises, et la dépendance de leur profit sur un nombre très réduit de produits, les rendraient en effet très sensibles à tout mouvement d'opinion – comme un appel au boycott – les accusant, en cas de manquement au partage des avantages, de procéder à une biopiraterie » (Guillaud, 2003). Ceci vient pourtant contredire Boisvert (2002) qui constate que face à la situation des industriels, détenant le monopole du marché, il est difficile pour les pays du Sud de coopérer avec les industriels.

Pour les pays africains, la souveraineté sur leurs ressources est illusoire et leur pouvoir de négociation limité. En effet, les Etats ne peuvent pas imposer n'importe quelle condition en matière d'accès aux ressources car la CDB précise clairement que ces conditions doivent être « propres à faciliter l'accès aux ressources génétiques aux fins d'utilisation écologiquement rationnelle par d'autres parties contractantes et de ne pas imposer de restrictions allant à l'encontre des objectifs de la Convention » (Morin, 2003).

Du point de vue des bioprospecteurs, il arrive souvent dans les pays du Sud que des ONG et des associations paysannes cherchent à tirer le maximum de bénéfices auprès des industriels qui veulent négocier leurs ressources. Les acteurs dans les pays du Sud ne prennent pas conscience de l'important fonds alloué par ces derniers à la recherche et au développement. Par exemple, le pourcentage des chiffres de vente alloués à la recherche et développement (R&D) passe de 11,9% en 1980 à 20,8% en 1999 dans les grandes firmes basées aux USA. Cela représente 39 milliards de dollars pour 1999 (Raharinirina, 2003).

3. Les problèmes spécifiques de Madagascar en matière de bioprospection

Après la ratification de la CDB, Madagascar encourage la prise de conscience des différentes valeurs de la biodiversité et l'appropriation du processus de valorisation de la biodiversité par les différents acteurs locaux (Andriantsilavo, 2003). Les politiques de développement et environnementale appliquées vont également dans le sens du respect des différents principes stipulés dans la Convention.

²⁵ Communication personnelle de Reinaud lors d'un entretien qu'il a réalisé avec Guillaud en 2002.

Toutefois, le problème majeur à Madagascar est l'application de ces différentes politiques au niveau local à cause de plusieurs paramètres comme le manque de moyens, d'infrastructures et de ressources financières. Il faut noter également que la situation géographique et administrative du pays rend aléatoire la mise en œuvre des politiques de développement et environnementale du pays. Cette difficulté territoriale a souvent été négligée or il s'agit d'un grand obstacle pour le pouvoir public d'assurer le contrôle et l'évaluation des politiques appliquées dans les différentes régions de Madagascar.

Ce problème est aussi valable en matière de bioprospection. Les pouvoirs publics ne peuvent pas contrôler l'ensemble du territoire malgache et cela favorise la biopiraterie dans certaines localités de l'île. Des sociétés étrangères vont jusqu'à breveter les plantes sans qu'il n'y ait versement de « royalties ». Ce fut le cas de la pervenche de Madagascar, dont les propriétés anticancéreuses, découvertes dans les années 1960, ont donné naissance à la Navelbine (GRAIN, 2002). Les laboratoires PIERRE FABRE, qui ont commercialisé la Navelbine exploitent également le *Prunus africana*. Ce marché rapporte à lui seul 150 millions de dollars par an et occasionne une exploitation effrénée de cet arbre. Pour éviter sa disparition, le *Prunus* a dû être placé sous la garde de la Convention internationale sur la protection des espèces naturelles. Malgré cette protection, le *Prunus* continue d'être pillé à Madagascar et dans d'autres régions d'Afrique.

Comme dans les quelques pays du Sud victimes de biopillage, le problème du recours à la justice se pose à Madagascar. Le coût et le délai sont très importants pour des pays du Sud, souvent très pauvres. Qui va assurer les différentes dépenses en cas de procès ? Quel serait le tribunal compétent ?

Aussi, si nous nous limitons au cas malgache, le transfert technologique par le Nord vers le Sud, prôné par la CDB, semble rester au stade de simples discours. Comme nous l'avons cité antérieurement, peu d'accords de bioprospection sont connus à Madagascar d'où l'absence d'acteurs contraints à assurer ce transfert de technologie. Pourtant, beaucoup de bioprospecteurs choisissent l'île. Cela est dû en quelque sorte à la faille de la législation nationale et du manque de coordination des pouvoirs publics.

Un autre problème menace également la bioprospection à Madagascar. Plusieurs tonnes de plantes sont collectées chaque année dans les forêts primaires et les autres biotopes de l'île. On constate qu'avec cette pratique, il y a disparition de nombreuses espèces endémiques. Selon Rabibizaka et al. (2002), l'indice de menace²⁶ est de 0,11%, ce qui correspond à 345 espèces endémiques menacées en l'an 2000. Malgré les politiques de conservation, le risque est encore élevé. D'ailleurs, le problème est que non seulement les plantes sont en train de disparaître mais elles emportent avec elles des connaissances qui ne sont pas écrites ou transmises.

Enfin, selon les opérateurs malgaches, le marché des plantes médicinales est fluctuant. L'offre et la demande sont volatiles ; le prix varie continuellement ; et l'offre excède souvent la demande. Il faut noter que même si Madagascar dispose d'une multitude d'espèces endémiques, le pays se trouve en concurrence avec plusieurs pays africains, indiens, asiatiques et d'Amérique du Sud. Tant que les pays du Sud ne s'organisent pas en cartel coordonné et solide, cette concurrence Sud-Sud peut renforcer la suprématie du Nord en matière de commercialisation des ressources génétiques.

²⁶ Indice de menace = espèces endémiques menacées / espèces totales connues.

CONCLUSION

La Convention sur la diversité biologique constitue une réforme institutionnelle importante pour la mise en œuvre de la conservation de la biodiversité et donne une opportunité au Sud de tirer profit de ses ressources. Elle constitue une plate-forme d'échange entre les pays industrialisés et les pays en développement même si les processus préparatoires furent marqués par un désaccord Nord-Sud. Les principaux objectifs de la CDB offrent un nouveau départ aux pays en développement, c'est le droit de souveraineté sur les ressources, le droit des populations locales à une part équitable des bénéfices et au développement technologique. Les pays du Sud semblent pourtant inquiets depuis l'entrée en vigueur de l'Accord de l'OMC sur les aspects des droits de propriété intellectuelle. Cet Accord qui théoriquement protège les intérêts des pays industrialisés tout en assurant la réalisation des objectifs de la CDB, semble ôter aux pays du Sud leur droit de souveraineté sur les ressources.

Tout d'abord, cette opposition ADPIC-CDB constitue un blocage pour les pays africains comme Madagascar, dans la valorisation de leurs ressources. Ces derniers ont peur de voir réapparaître les anciennes pratiques des industriels et laboratoires du Nord et trouvent que leur pouvoir de négociation est minime.

Ensuite, les débats autour de la valorisation de la biodiversité sont controversés. Il apparaît que des écarts sont souvent constatés entre les préceptes théoriques et ce qui se passe réellement dans les pays du Sud. Ainsi, la valorisation de la biodiversité ne permet-elle pas toujours d'assurer la conservation des ressources et/ou la durabilité économique des pays du Sud.

Enfin, en matière de bioprospection, l'expansion des accords prévue par la Convention n'est pas constatée dans les pays africains. Peu d'accords sont connus et du fait des défaillances des législations nationales africaines, les bioprospecteurs ne s'engagent pas dans des accords qui les soumettraient à des contraintes importantes. A Madagascar, on assiste plutôt à un autre système de coordination Nord-Sud pour l'exploitation des ressources et/ou pour la recherche scientifique. Les pays industrialisés viennent investir dans des sociétés d'extraction et d'exportation des plantes malgaches tout en assurant une coopération avec quelques communautés villageoises de l'île.

Pour l'instant, on peut dire que les communautés locales malgaches ne sont pas encore réellement impliquées dans l'exploitation de leurs ressources. Mais malgré ce constat, des efforts dans le sens de la conservation de la biodiversité et dans le sens du partage des avantages sont visibles.

BIBLIOGRAPHIE

ABOU ABASS S., 2002, « Les systèmes sui generis : comment concilier rémunération des innovations, conservation de la biodiversité, maintien de l'accès aux ressources génétiques et protection des savoirs traditionnels ? », Papier présenté lors du *Dialogue régional sur le commerce, la propriété intellectuelle et les ressources génétiques en Afrique centrale et occidentale*, Dakar, Sénégal, juillet 2002.

- ANDRIANTSIFERANA R., 2003, « Traditionnal knowledge protection in the African region », Présentation lors de *Conférence on Biodiversity, Biotechnology and the Protection of Traditional Knowledge*, Saint Louis, Missouri, 4-6 Avril 2003.
- ANDRIANTSILAVO F., 2003, « Madagascar et la Convention sur la diversité biologique », Communication lors de l'Atelier AREBIO, 17-22 novembre, Antananarivo, Madagascar.
- AKNIN A., FROGER G., GERONIMI V., MERAL Ph. et P. SCHEMBRI, 2002, « Environnement et Développement. Quelques réflexions autour du concept de durable » in J-Y. MARTIN (Dir.), *Développement durable ? Doctrines, pratiques, évaluations*, IRD Editions, pp. 51-94.
- AUBERTIN C., 2002, « De Rio à Johannesburg, les avatars de la biodiversité » in « Développement durable ? doctrines, pratiques, évaluations », in J-Y. MARTIN (Dir.), *Développement durable ? Doctrines, pratiques, évaluations*, IRD Editions, pp. 95-123.
- BOISVERT V., 2000, *Biodiversité et théories économiques des droits de propriété : Une mise en perspective des négociations entourant la Convention sur la diversité biologique*, Thèse de Doctorat en Sciences économiques, Université de Versailles St Quentin-en-Yvelines.
- BOISVERT V., 2002, « Les contrats de bioprospection et la question du partage des avantages », in AKNIN A., FROGER G., GERONIMI V., MERAL Ph. et P. SCHEMBRI (Dir.), *Développement durable : enjeux, regards et perspectives*, Cahier du GEMDEV n°28, pp. 82-115.
- BONTEMS P. et G. ROTILLON, 2003, *L'économie de l'environnement*, Edition La Découverte, Paris.
- DEDEURWAERDERE T., 2003, *Bioprospection : From the Economics of Contracts to Reflexive Governance*, FNRS UCL. Disponible sur le site : www.cpdr.ucl.ac.be/docs/docTravail/dedeurwaerdere104.pdf
- GRAIN, 2002, *Les brevets et la diversité biologique africaine*, GRAIN représentation en Afrique francophone, Cotonou. Disponible sur le site : <http://www.grain.org/fr/publications/>
- GRAIN, 2000, *Biodiversité à vendre : rétablir la vérité sur le partage de bénéfices*, Commerce global et biodiversité en conflit, n°4, Avril. Disponible sur le site : www.grain.org/fr/publications/num4-fr-p.htm
- GUILLAUD Y., 2003, « Partager les avantages liés à l'utilisation des ressources génétiques, ou comment coordonner Etat, ONG et populations locales ? », Présentation lors du 6^{ème} séminaire *Les ONG dans le champ de la biodiversité au Brésil*, Paris, mai 2003.
- KRUGMAN P. et M. OBSTFELD, 2001, *Economie internationale*, Editions De Boeck Université.
- HUFTY M. et F. MUTTENZER, 2002, « Devoted Friends : The Implementation of the Convention on Biological Diversity in Madagascar », in LE PRESTRE Ph. (Ed.), pp. 279-311.
- ILBERT H. et al. (eds.), 1999, *Gestion des ressources naturelles : droit de propriété, institutions et marchés*, Actes de la journée de débat du 26 novembre 1998, SOLAGRAL.
- IMRA, 2003, *IMRA : Laboratoire de Biodiversité et Biotechnologie*. Disponible sur le site : <http://www.malagasy.com/imra/>
- LE PRESTRE Ph. (Ed.), 2002, *Governing Global Biodiversity: The Evolution and Implementation of the Convention on Biological Diversity*, Ashgate.
- MORIN J-F., 2003, « La Convention sur la diversité biologique : partage des avantages et respect de la propriété intellectuelle », *L'Observatoire de la génétique*, n°14.

- OCDE, 1999, *Aspects économiques du partage des avantages : concepts et expériences pratiques*, Groupe de travail sur l'intégration des politiques économiques et de l'environnement, OCDE, Paris.
- OCDE, 1997, *Questions touchant au partage des avantages résultant de l'utilisation de ressources génétiques*, OCDE, Paris.
- OSTROM E., 1990, *Governing the Commons: the evolution of Institutions for collective action*, Political Economy of Institutions and Decisions, Cambridge University Press.
- PERRINGS C. et M. GADGIL, 2002, *Pour une protection efficace et équitable de la biodiversité*, IDDRI.
- RABIBIZAKA et al., 2000, *Rapport final de consultance sur les indices de la biodiversité*, ONE, Antananarivo.
- RAHARINIRINA V., 2003, *La valorisation de la biodiversité dans les pays en développement : enjeux internationaux et contraintes nationales : le cas de la filière plantes médicinales*, Mémoire de DEA, Université de Versailles St Quentin-en-Yvelines.
- RAHARINIRINA V., 2002, *Enjeux, perspectives et limites de la valorisation de la biodiversité à Madagascar : Le cas de la forêt des Mikea*, Mémoire de Maîtrise, Institut Catholique de Madagascar.
- RASOANAIVO P. et G. BODEKER, 2000, « Prospects and Problems of Trading in Medicinal Plants: A case study of Madagascar », *Medicinal plants Forum for Commonwealth Africa*, Cape Town, décembre 2000.
- RAVELONARIVO T., 2003, « Les expériences de Homéopharma », Communication lors de l'Atelier AREBIO, 17-22 novembre, Antananarivo, Madagascar.
- UICN, 2001, *Atteindre l'objectif d'accès et de partage des avantages de la Convention sur la diversité biologique*, Groupe de travail spécial sur l'accès et le partage des avantages, Bonn, Allemagne, 22-26 octobre 2001.
- VIVIEN F-D., 2002, « Diversité biologique et droit de propriété » in MALJEAN-DUBOIS (Ed.), *L'outil économique en droit international et européen de l'environnement*, pp. 257-279.

Bioprospection et savoirs indigènes au Mexique : la dynamique d'un conflit politico-technologique*

David Dumoulin

CREDAL-IHEAL/CERI

Jean Foyer

CREDAL-IHEAL

* Une version légèrement remaniée de l'article de Mr Dumoulin et de Mr Foyer a été publiée dans le dernier numéro de la revue *Problèmes d'Amérique Latine*, automne 2004, La documentation française.

INTRODUCTION

On voudrait analyser ici la bioprospection non dans ses modalités pratiques, mais plutôt comme objet de conflit politique, de controverse socio-technique, permettant de faire dialoguer scientifiques, militants et politiques. L'émergence de ce type de concertation semble bien avoir une importance cruciale pour l'avenir des pratiques démocratiques. Pour comprendre les polémiques, il est nécessaire de les réinscrire dans une dynamique politique beaucoup plus large, ainsi que de prendre en compte le rôle de ces individus à la frontière entre l'expertise et le militantisme, qui utilisent les réseaux transnationaux pour faire circuler l'information et la contestation par delà les frontières. Tant la bioprospection que sa contestation sont inscrites dans des dynamiques transnationales.

Si on définit très largement la bioprospection comme la collecte scientifique de matière vivante (plantes, champignons, micro-organismes, animaux,...) on a à faire à une pratique ancienne et très répandue¹. Cette pratique a pu et peut encore s'appuyer sur la participation des populations indigènes et de leur savoirs traditionnels, comme il en est question ici. On devrait parler dans ce cas d'ethno-bioprospection² puisque la collecte porte tout autant sur les organismes vivants que sur les connaissances liées à ces derniers. La bioprospection ne saurait donc être réduite à un simple exercice de collecte puisqu'elle se trouve désormais en amont d'un processus long et complexe, impliquant des connaissances techniques dans divers domaines (ethnologie, écologie, biologie, droit et commerce international...)³. A chaque étape de ce processus et selon les différents domaines concernés, la bioprospection pose de nombreuses questions aussi bien d'ordre technique que moral. Ces questions étaient jusqu'alors largement cantonnées aux milieux scientifiques ou spécialisés. Cependant, cette thématique possède la capacité de cristalliser un ensemble de problématiques diverses, aux croissantes résonances sociales, telles que les biotechnologies, la puissance des firmes multinationales, les systèmes de protection des droits intellectuels, les questions liées à la diversité culturelle, ou encore les droits des peuples indigènes et des paysans. Elle renvoie aussi à certains dilemmes moraux comme l'économicisation et la privatisation généralisée, notamment du vivant, ainsi qu'à la reconnaissance de la valeur des cultures marginalisées.

Ces résonances ont largement contribué à ce que la thématique pénètre peu à peu la sphère socio-politique, notamment par la voix « d'experts militants »⁴ largement relayés par la presse durant la seconde partie des années 1990. À ces prises de positions sur la bioprospection

¹ En ce qui concerne le Mexique, Arturo Argueta Villamar (2001) évoque deux expéditions botaniques mandatées par les rois d'Espagne Philippe II et Charles III aux XVI^{ème} et XVIII^{ème} siècles. Ces expéditions avaient pour but d'examiner et de décrire méthodiquement les richesses naturelles du royaume de la Nouvelle Espagne, notamment pour « promouvoir les progrès des Sciences Physiques, chasser les doutes et falsifications dans la médecine, teinture et autres arts utiles qui augmentent le commerce ».

² C'est plus généralement cette double collecte que l'on évoquera dans cet article quand on parlera de bioprospection.

³ Si on insiste ici sur la dimension plus socio-politique de la bioprospection, on ne doit jamais perdre de vue la complexité du processus dont les différentes étapes sont grossièrement : 1) collecte de matière vivante en rapport avec des connaissances traditionnelles ou non ; 2) synthétisation d'éventuels principes actifs en laboratoire ; 3) brevetage des principes actifs ; 4) élaboration de produits commercialisables à partir de ces principes ; 5) commercialisation. On comprend donc que ce processus peut se faire selon des modalités très diverses et impliquer une multitude d'acteurs différents. Les approches trop fragmentaires et sectorielles nuisent à une compréhension du phénomène.

⁴ Pour une vision critique de la révolution biotechnologique. On peut se référer à Rifkin (1999), notamment le chapitre 2 consacré plus particulièrement à la bioprospection. Un des ouvrages de ce type les plus diffusés devant être celui de Shiva (2002).

répondent les analyses de chercheurs de multiples disciplines⁵. Leurs conclusions rencontrent les convictions des militants au moins sur un point : ces nouvelles thématiques gagnent à faire l'objet d'un débat public et à ne pas être gérées par un discret dispositif juridico-économique international. Si le débat public a désormais le mérite d'exister, sa naissance s'est accompagnée d'une forte politisation des différents argumentaires et d'une certaine polarisation des positions.

Le Mexique, pays méga-divers, tant du point de vue biologique que culturel, offre une illustration étonnamment tardive de la politisation des débats autour de la bioprospection. Comment expliquer – vis-à-vis d'un temps mondial ou même latino-américain - ce « retard » du rapprochement entre écologistes et luttes indiennes, et de l'impulsion donnée par les critiques des intellectuels et réseaux transnationaux contestataires ? Il s'agit donc de montrer comment une pratique scientifique s'est peu à peu constituée en enjeu de conflits sociaux et politiques qui divisent largement les différents secteurs impliqués (Etat, communautés et organisations indigènes, scientifiques, écologistes,...), et d'évoquer comment cette politisation a non seulement influencé la nature des débats sur le thème et les pratiques de bioprospection, mais pose aussi des questions sur le renouveau des pratiques démocratiques. Pour éclairer cette dynamique, il est nécessaire d'analyser la capacité des experts-militants à produire une contre-expertise et à permettre la mise sur l'agenda gouvernemental de nouvelles thématiques, mais aussi de définir les limites de leur rôle.

I. LA BIOPROSPECTION DANS LE CONTEXTE ENVIRONNEMENTAL, CULTUREL ET SOCIO-POLITIQUE DU MEXIQUE

On voudrait montrer ici que la contestation des projets de bioprospection dépend de dynamiques internationales, mais aussi du contexte politique de chaque pays. Il est donc nécessaire de présenter d'abord la situation générale du Mexique : l'importance de ses ressources, la complexité des programmes menés avec les organisations indigènes, les facteurs permettant d'expliquer l'arrivée tardive des contestations au Mexique, et, enfin, un panorama des projets officiels de bioprospection existants.

1. Un pays méga-divers de grand potentiel pour la bioprospection

Le Mexique n'est pas seulement l'un des principaux *hot-spot* de biodiversité au niveau mondial (en général classé en 4^{ème} position) ; avec environ 12 millions d'individus⁶, c'est aussi le pays qui compte la plus forte population indigène du continent en chiffres absolus. Du fait de cette double diversité naturelle et culturelle, ce pays se trouve tout particulièrement exposé aux projets de bioprospection, ceci d'autant plus qu'il existe un certain recoupement entre les cartes des zones à la plus forte densité indienne et des zones les plus biodiverses. On doit d'ailleurs noter la particularité du système foncier mexicain qui, depuis la révolution, a

⁵ Tous les horizons de la problématique sont ainsi étudiés en détail : économique (Boivert, 2002) ; juridique ou politique (Shiva, 1993 ; 2001) ; anthropologique (Friedberg, 1999), écologique (WRI, 1993) ; ou même philosophique (Larrère et Larrère, 1997).

⁶ Les chiffres sur la population indigène du Mexique varient fortement, entre 8 et 20 millions, selon les critères retenus pour définir qui est indigène ou non. Si on rapporte ces chiffres à ceux de la population totale (un peu plus de 90 millions) le pourcentage oscille entre 10 et 15%, ce qui reste faible par rapport à des pays comme le Guatemala, la Bolivie ou encore l'Equateur. En revanche, en termes absolus, le Mexique reste le premier pays indigène du continent.

permis le développement d'un modèle communautaire de propriété de la terre⁷. Ce système fait des communautés rurales, indiennes ou non, les propriétaires légaux d'une grande partie de la biodiversité du pays. Ainsi, quatre-vingt pour cent des ressources forestières du pays appartiennent à ces communautés agraires⁸, ce qui n'est bien sûr pas sans conséquences en terme d'accès à la biodiversité pour les différents prospecteurs.

Ces communautés rurales mexicaines possèdent un savoir-faire, dans le domaine agricole, susceptible d'intéresser les industries biotechnologiques du secteur agronomique. Ainsi, la très grande diversité des maïs et haricots cultivés est sans doute l'une des principales richesses du pays pour ces industries. A ces richesses potentielles de la biodiversité agricole doivent s'ajouter celles qui concernent l'ensemble des savoirs traditionnels présents dans la culture indigène, en particulier les savoirs botaniques et médicinaux qui intéressent les industries pharmaceutiques. Au-delà de l'importance de ces richesses naturelles et culturelles, il convient de souligner la longueur et la complexité du processus de transformation qu'elles doivent connaître en vue de leur mise en valeur commerciale⁹. De plus, ces richesses sont assez largement menacées : les forêts tropicales mexicaines ont subi une très grave altération¹⁰ et les savoirs traditionnels se trouvent en cours d'érosion du fait du processus accéléré de modernisation des communautés indigènes, touchées souvent par les flux transnationaux (migrations massives, dépendance aux marchés, etc.) qui modifient rapidement l'ensemble de leurs perceptions de l'environnement social et naturel.

Dans ce contexte, la bioprospection peut représenter pour les communautés indigènes l'opportunité d'effectuer un travail de réhabilitation et de conservation de ces savoirs traditionnels, mais elle peut aussi être l'occasion de concilier tradition et modernité par la mise en valeur de ces connaissances sur le marché. Inversement, on peut voir cette pratique comme un double pillage, à la fois culturel et naturel, des richesses de populations marginalisées. Pour bien saisir l'enjeu de la bioprospection pour les populations indigènes du Mexique et d'ailleurs, il est nécessaire de poser la question des termes de l'échange économique et culturel qui est proposé à travers cette pratique. En effet, quels avantages économiques et quelles stratégies de développement peuvent en retirer les communautés ? Au-delà, quelle reconnaissance culturelle des savoirs traditionnels peut permettre la bioprospection ? On ne peut répondre ici à ces questions complexes qui doivent être posées pour chaque projet. On peut cependant faire quelques remarques, notamment à propos de l'asymétrie des forces en présence dans cet échange.

⁷ Ce système de propriété très largement répandu dans les communautés paysannes, indigènes ou non, a été fortement remis en cause depuis la réforme de l'article 27 de la constitution en 1992. Cette réforme qui met définitivement fin à la réforme agraire vise à supprimer à terme la propriété communautaire de la terre, en permettant la division en lots et la mise en vente des terres, jusqu'alors inaliénables. On peut assimiler cette mesure à un effort de privatisation de la terre.

⁸ « Biopiratería y bioprospección », n° spécial thématique, *Cuadernos Agrarios*, nueva epoca, n°21, Mexico, 2001, 204 p.7

⁹ La biodiversité, comme les savoirs botaniques des communautés indigènes sont des richesses, certes, mais au point de vue commercial, ce sont des richesses brutes qui doivent subir un long processus de transformation entre la « découverte » d'une plante active chez des populations indigènes et la commercialisation d'un médicament. On estime généralement que le développement d'un médicament requiert environ 500 millions de dollars d'investissement et près de 10 ans avant son entrée sur le marché.

¹⁰ Pour donner un exemple parlant, la plus grande forêt tropicale du Mexique et de toute l'Amérique du Nord, la forêt Lacandone du Chiapas, serait ainsi passée de 1.5 millions d'hectares dans les années 50 à moins de 500 000 actuellement. Il est intéressant de noter que, dans ce cas précis, avec en premier lieu l'industrie du bois et du pétrole, ce sont des colons paysans-indigènes qui portent une lourde responsabilité dans cette déforestation massive.

Dans un contrat de bioprospection classique, on retrouve en effet des scientifiques mandatés plus ou moins directement par les plus grandes universités et les plus grandes firmes multinationales face à des populations largement marginalisées socialement. A priori, en terme économique, il apparaît donc incertain que l'échange soit vraiment équitable tant les capacités de négociations de part et d'autre sont inégales. En termes culturels, la rencontre entre savoir occidental scientifique et connaissances traditionnelles que promet la bioprospection ne va pas non plus de soi. Cette reconnaissance des savoirs traditionnels, jusqu'ici largement méprisés par la science moderne, a beau être clamée par les conventions internationales, les ethno-botanistes et même les firmes multinationales, elle n'en demeure pas moins partielle, réduisant cet ensemble de connaissances complexes à son seul versant botanique. Si on accorde désormais une valeur à ces savoirs, c'est pour leur effectivité matérielle et leur potentiel commercial, et non pas en tant que système global d'appréhension du monde. Certains anthropologues dénoncent en effet la décontextualisation des savoirs botaniques dans les projets de bioprospection qui éludent presque totalement l'environnement culturel et spirituel auquel s'articulent ces savoirs¹¹.

Cette présence et ces transformations du monde indien, aux limites toujours en redéfinition, sont essentielles pour comprendre le problème de la bioprospection au Mexique car la catégorie « indigène » constitue un référent symbolique fort, souvent mobilisé, et non moins souvent dans le simple objectif de légitimer sa position en s'en faisant le porte-parole. La complexité des contrats et la nécessité de traduction entre problématique politico-économique et dimension scientifique, mais aussi entre culture juridique anglo-saxonne, culture nationale et cultures indigènes, semblent rendre nécessaire le rôle des intermédiaires dans les relations avec les communautés. C'est à cette articulation entre la maîtrise de plusieurs registres et arènes que les experts-militants vont justement trouver une niche politique.

2. Disjonction des problématiques environnementales et indigènes et floue juridique

Malgré ce potentiel, pourquoi la bioprospection n'est-elle devenue un objet de débat public qu'en 2000, plusieurs années après d'autres pays d'Amérique Latine ? Plusieurs facteurs plus généraux du contexte politique doivent être relevés pour saisir l'enclenchement possible de l'étape de la politisation.

Premièrement, le mouvement indigène a beaucoup de mal à s'organiser au niveau national, malgré la dynamique créée par l'EZLN (Armée Zapatiste de Libération Nationale) à partir de 1994. La dimension équitable ou non des contrats de bioprospection dépend donc pour les communautés de leur capacité à négocier et à saisir les enjeux de la bioprospection en termes économiques, mais aussi culturels. Cette aptitude à négocier nécessite une cohésion et un important degré d'organisation dont ne disposent pas forcément les populations indigènes. À part la Conférence Nationale Indigène qui peine à s'imposer comme organe représentatif des populations indigènes au niveau national, il n'existe aucune structure capable de fédérer les différents mouvements indiens du pays. Les différentes organisations indigènes du Mexique sont donc essentiellement locales et fonctionnent plus souvent sur une base régionale ou sectorielle (paysans, médecins traditionnels,...) qu'ethnique. Le panorama des organisations

¹¹ Dans son article à propos du projet ICBG Maya au Chiapas, Ronald Nigh (2002), anthropologue américain spécialisé sur la région, développe cette idée de décontextualisation des savoirs traditionnels et parle même de « violence symbolique » faite aux communautés Mayas. Parlant de la médecine traditionnelle, il s'efforce de montrer son caractère essentiellement spirituel et religieux, complètement écarté dans la plupart des projets de bioprospection. Voir aussi Posey (1997).

indigènes au Mexique est donc très éclaté et il peut exister de fortes rivalités entre ces organisations, ce qui rend la recherche d'interlocuteurs difficile pour les prospecteurs.

De plus, contrairement à de nombreux autres pays d'Amérique Latine, l'une des particularités des organisations indigènes mexicaines est de ne presque jamais articuler leurs revendications sociales et culturelles avec les revendications écologiques¹². Cette déconnexion assez généralisée entre les problématiques environnementales et identitaires n'a pas favorisé la réactivité des populations indigènes face à la bioprospection, ni leur capacité d'analyse de la problématique. On retrouve très largement cette séparation chez les acteurs institutionnels de l'Etat mexicain. En effet, les institutions environnementales et indigénistes¹³ mexicaines ont tendance à s'ignorer mutuellement et à ne pas coordonner leurs politiques. De plus, malgré une rhétorique tournant le plus souvent autour d'un développement durable qui articulerait protection de l'environnement avec développement des populations locales, les politiques mises en place par les institutions environnementales mexicaines comme la SEMARNAT (Ministère de l'environnement et des ressources naturelles) peinent à sortir d'une optique purement conservationniste. Cette tendance s'observe par exemple dans le choix des partenaires parmi lesquels on retrouve souvent les principales organisations conservationnistes américaines, elles-mêmes largement financées par de grands groupes du secteur privé. Cette orientation se traduit concrètement par la volonté de promouvoir la biodiversité du Mexique en tant que richesse négociable au niveau international, sans reconnaître vraiment le lien qui peut exister entre diversité naturelle et diversité culturelle. Malgré sa volonté affirmée de porter une attention particulière aux savoirs traditionnels, la Commission Nationale pour la Connaissance et l'Usage de la Biodiversité (CONABIO), institution dont le prestige technique est reconnu internationalement dans le domaine de l'inventaire, illustre cette nette dominante conservationniste de l'écologie officielle mexicaine. La réunion où est annoncée la création de CONABIO, en 1992, montre très clairement la volonté du gouvernement d'en faire un événement international de promotion du « Mexique-biodivers » ; un événement qui permette à la fois de montrer tout son attachement à cette Biodiversité qui est sur toutes les bouches des milieux conservationnistes, d'attirer les financeurs internationaux et de s'assurer leur collaboration¹⁴ (Sarukhan et Dirzo, 1992). Cette

¹² Le mouvement néo-zapatisme du Chiapas illustre parfaitement cette dichotomie entre mouvements indigènes et mouvements environnementaux. Les thématiques écologiques sont, à quelques exceptions près, absentes des revendications zapatistes. Cela s'explique sans doute par l'importance des colons de la jungle Lacandone (cf note 10) dans la formation des premières organisations indiennes et paysannes au Chiapas. Ces populations qui formeront plus tard une bonne partie des bases zapatistes voyaient plutôt d'un mauvais oeil les écologistes qui tentaient de protéger la forêt. Dans de nombreux autres pays d'Amérique Latine, les populations indigènes articulent souvent les revendications environnementales avec les demandes de territoire et d'autonomie.

¹³ La principale institution mexicaine en matière environnementale est la SEMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y de Recursos Naturales) dont dépendent d'autres institutions déconcentrées comme l'Instituto Nacional de Ecología (INE), la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) ou la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP). L'INE et la CONABIO (Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad) jouent un rôle essentiellement scientifique.

En matière indigène, l'INI (Instituto Nacional Indígena) est la principale institution.

¹⁴ La réunion réunit les principaux « écologues » « modérés » mexicains, une seule ONG mexicaine, Pronatura, ainsi que de très nombreuses organisations internationales majoritairement américaines : la trinité des ONG conservationnistes nord-américaines (TNC, WWF-US, CI), le World Resources Institute (WRI), de nombreux centres de recherches nord-américains, The Smithsonian Institution, MacArthur Foundation, Packard Foundation, et, pour une vision internationale non exclusivement nord-américaine : UICN, MAB-UNESCO et CNUCED. Les mémoires de la réunion sont immédiatement publiés, ils mettent en avant la participation de ces institutions « honorables », et le livre est en version bilingue -anglais-. La cohésion de ces acteurs, leur domination du champ environnemental et leur orientation libérale, dans la lignée de la politique du président Salinas, marquent largement la réunion qui préside à la création de l'entité. Sur ce « secteur mondialisé de la conservation » (Dumoulin, 2003).

réunion est aussi le meilleur signe de la participation du Mexique à la nouvelle vague institutionnelle qui lie intimement protection de la nature, science (biologie), économie (biotechnologie), et nouveaux dispositifs de gouvernance (forte intégration internationale avec le secteur privé et décentralisation). Portée par la diffusion internationale de toutes les études qui font du Mexique un des pays les plus « bio-divers » du monde, l'image verte qu'a voulu se donner à l'époque le président Salinas semble d'ailleurs avoir eu un certain impact. En effet, elle a en retour permis une accélération de l'afflux de projets internationaux pour la conservation de la biodiversité au Mexique...

Troisièmement, en ce qui concerne plus particulièrement la bioprospection, cette difficulté à penser ensemble les problématiques environnementales et culturelles se conjugue avec une situation de flou juridique. La collecte de plantes et la bioprospection sont essentiellement régulées par la Loi générale de l'équilibre écologique et de la protection environnementale (LGEEPA) qui date de 1998. Les articles 87 et surtout 87 bis concernent la collecte d'organismes vivants et la bioprospection, le premier concerne les collectes à but scientifique et le second celles dans l'optique d'utilisation dans les industries biotechnologiques. Dans la lignée de la Convention sur la Diversité Biologique de 1992, l'article 87 bis impose une autorisation du ministère, le consentement préalable, clairement exprimé et informé, du propriétaire du terrain où se trouve la ressource biologique, ainsi qu'une répartition des éventuels bénéfices dérivés. Sur bien des aspects, les termes de cette loi demeurent beaucoup trop généraux pour qu'elle soit appliquée sans ambiguïté puis qu'aucun règlement n'existe à l'heure actuelle pour sa mise en application. Dans ces conditions, l'article 87 bis est resté lettre morte et toutes les demandes de collectes se font alors sous l'article 87 de la LGEEPA qui est beaucoup moins contraignant. Aucun mécanisme institutionnel de suivi n'est bien sûr prévu pour savoir si ces collectes scientifiques ne débouchent pas à terme sur le développement de produits biotechnologiques. Une loi sur l'accès aux ressources génétiques du pays doit être votée depuis des années mais il semble que ce thème ne soit pas une priorité pour les législateurs mexicains malgré deux initiatives¹⁵ en cours de discussions et les demandes répétées de la part des instances environnementales comme de celle des groupes militants. L'établissement de mécanismes juridiques clairs a été d'ailleurs l'une des principales revendications des opposants à la bioprospection pendant l'année 2000, notamment en ce qui concerne la mise en application des avancées de la CDB relatives au rôle spécifique des populations indigènes, en particulier grâce à l'article 8j. Des groupes comme le COMPITCH dénonçaient même un règlement datant du 30 novembre 2000, dernier jour de la présidence Zedillo et donc du ministère Carabias. L'article 85 de ce règlement vient ajouter au flou en venant contredire l'article 87 de la LGEEPA qui prévoyait l'accès public des résultats des recherches. En effet, cet article du règlement conditionne les recherches scientifiques dans les aires naturelles protégées à l'autorisation du directeur de la réserve concernée, et prévoit que les documents que peut exiger le directeur au moment de donner son autorisation (notamment les résultats des recherches) ne seront pas accessibles au public. Sachant que la majorité des recherches scientifiques se font dans les Aires naturelles protégées, on peut

¹⁵ La première, émanant du PRI déclare les ressources génétiques Patrimoine de la Nation et prévoit la mise en place d'un Conseil Technique de Biosécurité et composé de scientifiques et techniciens et d'un Comité Mixte de Biosécurité composé de représentants des ministères de l'Environnement, de l'Agriculture et de la Santé. Les propositions sur les Droits de propriétés intellectuelles semblent confuses. L'Initiative Nordhausen, du nom d'un sénateur du PAN, est apparemment mieux structurée et aurait fait l'objet de débats plus approfondis, elle met la SEMARNAT et l'Institut Mexicain de Propriété Industriel au centre du processus de régulation. Quelques ambiguïtés subsistent là aussi quant aux questions de propriétés des ressources (de la nation ou du propriétaire du terrain) et de répartition des bénéfices (Nordhausen González). Pour un commentaire plus détaillé de ces initiatives Larson-Guerra et al. (à paraître).

facilement interpréter cet article comme un moyen de protéger les prospecteurs¹⁶. Quoi qu'il en soit, on peut affirmer qu'aucun dispositif juridique clair n'est prévu pour encadrer la bioprospection au Mexique, ce qui est susceptible de renforcer les conflits autour de cette thématique et des différents projets formels qui ont été mis en place.

3. Les différents contrats de bioprospection

Jusque là, le Mexique avait connu une très longue tradition de bioprospection informelle qui perdure aujourd'hui, et les universitaires de tous pays n'avaient jamais eu de problèmes pour faire leurs enquêtes et prélever des échantillons¹⁷. Lorsque les premières dénonciations de bioprospection sortent dans la presse en 1999, quatre projets formalisés et inscrits dans un protocole de recherche sont incriminés¹⁸.

L'un de ces contrats est l'ICBG Zone Aridas, signé entre le Jardin Botanique d'une des plus grandes universités mexicaines, la UNAM (Université Nationale Autonome du Mexique), l'université d'Arizona et les entreprises biotech American Cyanamid et American Home Products. Ce projet de bioprospection qui s'est déroulé sur dix ans, entre 1993 et 2003, et à travers tout le pays dans une dizaine d'Etat, essentiellement du Nord du pays (San Luis Potosí, Chihuahua,...) avait pour but la collecte d'organismes et de plantes médicinales issues de zones désertiques. Comme l'a souligné Hayden (2003) dans une étude détaillée depuis la perspective de l'ethnologie de la science, le projet ICBG Zonas Aridas était original à bien des égards. Tout d'abord, le travail de collecte s'est déroulé dans des espaces accessibles à tous (marché aux plantes médicinales, bord des routes,...) ce qui a permis d'éviter d'avoir à obtenir des permis de collecte de la part des populations locales et de mettre en place de fastidieuses clauses de répartition des bénéfices¹⁹. Cette méthode détournée de collecte exposait le projet aux critiques, ceci d'autant plus que les autorisations de collecte au niveau national n'ont été obtenues que sous l'article 87, alors que le projet avait une dimension biotechnologique évidente. Pourtant, et c'est là une autre originalité du projet, les critiques qui lui ont été adressées par les groupes militants ont été peu nombreuses et faibles. Quand le projet était évoqué par les différents articles et communiqués critiques, c'était de manière superficielle, sans jamais faire l'objet d'une véritable campagne d'opposition. La plus grande discrétion des promoteurs du projet au Mexique ainsi que le contexte moins conflictuel et l'éclatement des zones de collectes expliquent probablement que l'ICBG Zonas Aridas ait échappé aux critiques des principaux acteurs militants.

Un autre projet concernait aussi tout directement l'UNAM. Il a été signé pour la période 1998-2000 entre l'Institut de Biotechnologie de l'université et une entreprise californienne, Diversa, et portait sur la recherche de bactéries et de microbes sur l'ensemble du territoire

¹⁶ Il circule sur Internet un document signé du Movimiento Mundial por los Bosques et de Omar Cabezas et non daté, mais probablement de l'année 2002 qui présente une analyse de ce règlement (voir bibliographie).

¹⁷ En particulier les universités nord-américaines pour lesquelles le Mexique a toujours constitué un terrain riche et facile d'accès pour former leurs étudiants en anthropologie et ethnobiologie. Ils devaient s'engager vaguement à laisser des échantillons aux organismes publics mexicains (IMSS et Jardin Botanique de la UNAM). Les gens du secteur reconnaissent cependant qu'il existe de multiples réseaux informels de « prospecteurs » qui passent totalement en dehors de ces contraintes. Les Mexicains en particulier concevaient leur travail comme un service aux communautés.

¹⁸ Pour une description de l'ensemble de ces quatre projets et de la polémique nationale, voir Biopiratería y bioprospección (2001) et Larson-Guerra et al. (à paraître).

¹⁹ Cette dernière dimension des contrats de bioprospection n'était cependant pas exclue totalement du projet puisqu'il était prévu une certaine forme de compensation des communautés locales sous la forme de projets de conservations écologiques et d'ateliers sur la végétation locale.

mexicain. Ce contrat ne concernait pas directement des savoirs traditionnels et était plus spécifiquement « biologique ».

Les deux autres contrats impliquaient directement des populations indigènes. Le premier est un accord entre la Unión de Comunidades Forestales Zapotecas y Chinantecas (UZACHI) et l'entreprise Sandoz (devenue par la suite Novartis puis Syngenta)²⁰. Ce projet réalisé entre 1995 et 1998 aurait permis la collecte de milliers de champignons microscopiques de la Sierra Norte, Etat de Oaxaca. Ce cas est particulièrement intéressant dans la mesure où l'UZACHI est connue pour ses luttes pour la réappropriation de la gestion des forêts et son militantisme politique. Elle bénéficiait en plus de l'appui de ERA (Estudios Rurales y Asesoría), une ONG du courant de « l'environnementalisme social »²¹ et d'universitaire comme Ignacio Chapela.

Le deuxième projet, appelé ICBG maya (International Cooperative Biodiversity Group) est de très loin celui qui a été le plus controversé au Mexique. Tout comme le projet ICBG Zonas Aridas, il faisait partie d'un ambitieux programme de bioprospection lancé par le Ministère de la Santé des États-Unis en collaboration avec des universités et des entreprises au niveau mondial. Ce programme de bioprospection ICBG est le premier de cette ampleur ; il a donc déjà fait l'objet de vives discussions. Le projet en zones mayas reliait l'Université de Georgia, où travaillent Brent BERLIN et sa femme, le centre de recherche mexicain ECOSUR, le laboratoire anglais Molecular Nature Ltd. et le financement de la National Science Foundation et du National Institute of Health²². C'était un véritable projet d'ethnobioprospection puisqu'il prévoyait une collaboration étroite avec des organisations de médecins traditionnels de la région des Altos des Chiapas. Dans ce « point chaud » qu'est l'Etat du Chiapas, origine de la rébellion zapatiste, les tensions sociales et politiques déjà existantes ont contribué à rendre passionnel le débat sur cet ambitieux projet. Il offre une illustration paradigmatique de la polarisation des argumentaires entre les défenseurs et les détracteurs de la bioprospection, c'est pourquoi il mérite qu'on s'y attarde plus en profondeur dans la seconde partie, consacrée précisément à la politisation et l'émergence de débats publics autour de la bioprospection.

II. LA POLITISATION : LE RÔLE CRUCIAL DES RESEAUX TRANSNATIONAUX DE MILITANTS

Avant de revenir sur les argumentaires utilisés dans le cas du projet ICBG Maya, au Chiapas, qui a bien constitué le point de cristallisation des controverses et qui a permis à la polémique de prendre une tournure nationale, il convient de rappeler quelles sont ces ONG transnationales qui forment les canaux de circulation de la contestation. Leur action politique ne peut percer dans l'espace public sans un contexte national favorable et des soutiens locaux et nationaux dynamiques.

²⁰ Pour une analyse détaillée du projet, voir Baruffol (2003).

²¹ Courant s'intéressant au développement durable rural que l'on distingue du « conservationnisme » dont les objectifs sont principalement la conservation de la faune et de la biodiversité.

²² Les adresses internet des institutions évoquées sont respectivement : www.gallart.dac.uga.edu, www.ecosur.mx et www.molecularnature.com.mnlweb/. Sur les projets ICBG dans le monde, se reporter au site : www.nih.gov/fic/programs/icbg.html et www.biodiv.org/doc.case-studies.cs.abs.icbg.pdf.

1. Les groupes militants transnationaux²³, principaux canaux de la politisation

Les acteurs transnationaux de l'environnementalisme social parviennent à faire émerger au Mexique un débat à la fois autour de la bioprospection et des droits de propriété intellectuelle, en diffusant une forme d'expertise militante. Ces acteurs sont ceux qui défendent les droits des paysans du Sud et des alternatives rurales (Alvarez Flebes, 2001), avec à leur tête les organisations telles que GRAIN, RAFI/ETC²⁴, Vecinos Mundiales, et Greenpeace²⁵. Leur vocation universaliste est renforcée par leur volonté d'être le fer de lance d'une société civile transnationale qui s'oppose au monde des États et à celui des entreprises, à un projet néolibéral de mondialisation s'appuyant sur des choix technologiques autoritaires. Leurs principaux répertoires d'action sont le lobbying sur les OIG et les gouvernements, l'organisation de campagnes d'opinion pour dénoncer certains projets comme ceux de biopiraterie. RAFI/ETC est par exemple très proche du PNUD et de la FAO²⁶. Le rôle de ces acteurs est important à partir de 1995, aux côtés des nouvelles alliances écologico-indigènes qui se développent alors au niveau international²⁷. Ces organisations transnationales de défense des droits des paysans constituent des acteurs importants de la prise en compte des savoirs traditionnels sur la biodiversité au sein des Conférences des Parties de la CDB, comme au PNUE et à la FAO, ainsi que dans un second temps à l'OMC (nouvel accord TRIPS en 1996²⁸) et l'OMPI (l'Organisation mondiale pour les droits de propriété intellectuelle participe aux débats à partir de 1998)²⁹.

Par le biais de ces organismes qui sont au cœur de la gouvernance mondiale contemporaine, et par celui des dénonciations de la biopiraterie dans l'espace public, le lien entre luttes indigènes et écologistes devient incontournable. Parallèlement, le problème de la protection des « savoirs locaux » devient un thème transversal pour tous les militants travaillant avec les pays du Sud à la fin des années 1990. Cet intérêt subit et généralisé pour la problématique des connaissances traditionnelles sur la biodiversité, jusqu'aux arènes internationales

²³ Pour une description plus systématique de ce type d'ONG en réseau transnational et de leurs répertoires d'action voir Keck et Sikkink (1997) et aussi Smith et al. (1997).

²⁴ RAFI (Fondation Internationale pour le Développement Rural) s'appelle désormais ETC Group (Erosion Technology Concentration).

²⁵ Ces réseaux étaient assez proches de la première formulation de la problématique des savoirs locaux autour de la FAO, du CGIAR et de la tentative d'imposer la catégorie de patrimoine de l'humanité et du droit des paysans dans les années 1970 et 80. Ces organismes et la FAO perdent de l'influence lorsque le thème est repris par l'écologie globale, que la CDB consacre le principe de souveraineté étatique et opère un tournant vers une perception en termes de « pool génétique ».

²⁶ RAFI finit son étude pour le PNUD, qui est publiée en juin 1994, et est devenue un ouvrage de référence : RAFI, 1994.

²⁷ Les acteurs du champ globalisé de la défense des peuples indigènes ne sont pas en reste et multiplient les déclarations, en mettant en avant la notion de « patrimoine indigène » et de quête d'autodétermination. Voir Dumoulin (2003).

²⁸ L'accord TRIPS (Trade Related aspects of Intellectual Property) est un accord entre l'OMC et l'OMPI (Organisation mondiale sur la propriété intellectuelle). Il généralise les législations sur la protection des droits intellectuels et du système particulier des brevets à l'ensemble des secteurs d'activités, en particulier l'agriculture, la santé, la biogénétique.

²⁹ Pour la prise en compte à l'OMC et l'OMPI : une mission d'enquête est créée sur le thème, des tables rondes sont organisées entre les États membres de WIPO et des leaders indigènes. Après une réunion du conseil de l'organisation et de nouvelles consultations, une collecte d'informations et un projet pilote sont lancés au niveau national et régional sur l'usage actuel des droits de propriété intellectuelle et sur les us et coutumes relatifs à la protection. Pour l'instant l'OMPI ne s'est pas plus engagée.

spécifiquement indigènes³⁰, illustre bien le fonctionnement interconnecté de l'ensemble des arènes et des financeurs internationaux.

Les campagnes de ces organisations transnationales, appuyées par des alliances variées suivant les pays où elles sont implantées, permettront de lancer la problématique sur l'agenda national de plusieurs pays du sud, à grand renfort d'informations circulant dans leurs réseaux très dynamiques. En Colombie par exemple, le thème a été mis sur l'agenda dès 1996 par les leaders indigènes, en collaboration avec l'expertise de ETC (née RAFI) et de GRAIN en particulier³¹. À la fin des années 1990, on voit ainsi se développer des campagnes contre la « biopiraterie », à peu de choses près impulsées par les mêmes acteurs et selon les mêmes modalités, un peu partout en Amérique Latine.

2. L'irruption de la problématique de la bioprospection dans l'espace public au Mexique : rapprochement entre les problématiques indigènes et environnementales et campagnes d'opposition

Une telle conjonction, au Mexique, n'est devenue possible qu'à la fin de l'année 1999, date de naissance d'une vaste campagne médiatique contre les projets de bioprospection. Dans ce pays, c'est également par l'intermédiaire de l'antenne nationale de ces organisations transnationales que la problématique des droits de propriété intellectuelle et le thème de la défense des savoirs locaux sur la biodiversité va surgir sur l'agenda national³². Leur rôle de diffusion de la contestation n'a vraiment été possible que grâce à des évolutions du contexte politique national, et la sensibilisation de quelques personnalités nationales qui deviennent des relais sensibles à cette nouvelle problématique.

Des chercheurs et intellectuels mexicains et étrangers avaient en effet largement préparé le terrain en proposant un nouveau cadre intellectuel pour penser le rapprochement entre les problématiques indigènes et écologiques. La contestation issue de l'environnementalisme social avait décliné lorsque ses rangs s'étaient dégarnis, lors de l'arrivée en 1994 de l'un de leurs membres à la tête du ministère de l'environnement, transformant nombre d'anciens militants en fonctionnaires. Elle fait alors son retour médiatique, appuyée notamment par des références de plus en plus nombreuses à « l'écologisme de combat » ou à « l'écologisme des pauvres » de l'économiste espagnol Martínez-Alier. La nouveauté est principalement que ces discours contestataires sont à présent repris par la mouvance néo-zapatiste puis les organisations indiennes les plus politisées.

Toledo propose, quant à lui, un nouveau récit « écologico-indigène » pour penser le lien entre luttes indigènes et écologie militante, appuyé sur le projet d'ensemble d'une modernité alternative. À partir de 2001, sa pensée devient alors un point de ralliement pour les réseaux d'experts-militants qui reprennent à leur compte la défense de la diversité culturelle et naturelle. Les défenseurs de l'environnementalisme social n'acceptent son projet « romantique » que de manière stratégique. Ils disent y reconnaître « une bannière politique »,

³⁰ Le groupe de travail sur les populations indigènes de l'ONU organise ainsi en 1997 une réunion sur le sujet avec des représentants de la FAO, l'OIT, le PNUD, le PNUMA, l'OMPI et l'OMC. Voir Conseil Economique et Social, E/CN.4/Sub.2/1997/15, 24 juin 1997. Réunion présidée par Erica-Irene DAES.

³¹ Lors de notre séjour en Colombie en 1996-97, la thématique était en effet déjà très présente dans la presse et les sénateurs indigènes l'avaient portée devant le Congrès national.

³² Même si les projets de conservation in-situ du germoplasme agricole sont nombreux, la problématique de la conservation ex-situ des germoplasmes agricoles locaux a déjà connu une mise en pratique importante avec le CIMMYT (Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo) affilié au CGIAR.

qui peut être efficace pour participer aux débats nationaux et internationaux sur le choix d'un modèle de développement rural³³. Dans une veine plus radicale, l'économiste Barreda replace ces problèmes au sein d'une géopolitique impérialiste des ressources naturelles³⁴. Ses travaux et ses positions sont largement relayés par les groupes militants et la presse mexicaine labellisée de gauche.

En 1999-2000, les idées de ces intellectuels ont une influence de plus en plus marquée au sein des réseaux militants mexicains, en particulier dans la mouvance néo-zapatiste en voie de recomposition vers de nouvelles mobilisations anti (puis alter)globalisation. De plus en plus virulentes sont alors les dénonciations contre les politiques libérales menées par les gouvernements Zedillo puis Fox, et contre les initiatives d'intégration économique comme l'Accord de libre échange nord-américain (ALENA), le Plan Puebla Panama³⁵ ou plus généralement l'Accord de libre commerce américain (ALCA). Les dénonciations contre la bioprospection s'articulent facilement avec ces grandes campagnes puisqu'elles permettent de mettre en avant le rôle des multinationales pharmaceutiques et agronomiques, la question de la privatisation et de la marchandisation (propriété intellectuelle et des brevets), ainsi que le problème de la souveraineté des pays du Sud sur leurs ressources naturelles, notamment la biodiversité.

Les relais nécessaires à ce type de campagne ou à celles contre la « biopiraterie » sont des organisations locales dont l'activité principale se situe à mi-chemin entre les logiques d'expertises (ONG, milieux universitaires,...) et l'activisme politique. Leur travail consiste à recueillir des informations, avant tout d'ordre économique, social ou politique, en vue de mener des campagnes de pressions ou de dénonciations. Leur forte implantation locale, notamment auprès des populations indigènes auxquelles elles proposent des séminaires de formation et autres ateliers, se combine avec leur intégration dans des réseaux qui dépassent largement les frontières nationales. Leur niveau d'analyse s'étend ainsi du local au global et leur discours bénéficie d'une double légitimité puisqu'ils s'appuient à la fois sur la proximité des « bases indigènes » et sur une analyse politique macro. De plus, la circulation d'information entre les différentes organisations se fait presque instantanément, ce qui leur donne une réactivité et une capacité de mobilisation très importante. Ces organisations présentent aussi la particularité d'articuler les revendications socio-économiques, politiques, environnementales et culturelles, dépassant par là les logiques sectorielles du militantisme classique (en particulier soit écologie, soit indigène). Dans le cas des Chiapas, les antennes locales de Global Exchange et de RAFI/ETC vont ainsi être relayées par de nouvelles organisations apparues pour la plupart après 1995, comme le Consejo de Médicos y Parteras

³³ C'est exactement l'effet du livre de Toledo (2000) que l'on peut considérer comme un des exemples les plus aboutis de l'idéologie de la double conservation au Mexique.

³⁴ Il serait pratiquement impossible de lister, par exemple durant cette année 2000, le nombre de fois où les thèses d'Andres BARREDA sont citées. L'émergence du thème de la bioprospection à laquelle il participe au premier chef se perçoit dans la presse écrite, sur les sites internet d'information grand public (type Mexis)... On doit en outre noter sa collaboration étroite avec ETC/RAFI. Sa thèse de doctorat (Barreda Marín, 1999) est elle aussi souvent citée comme référence. On peut aussi renvoyer à Barreda Marín (2001).

³⁵ Le Plan Puebla Panamá est un méga-projet de développement durable qui vise l'intégration du sud du Mexique et de l'Amérique Centrale aux niveaux économique, énergétique (construction de barrage), écologique (établissement de Corridors Biologiques) ou encore communicationnel (développement des infrastructures routières et portuaires). Censée promouvoir le développement durable, cette initiative rencontre l'hostilité d'une bonne part des réseaux militants mexicains et centre-américains qui y voient avant tout un plan d'extension du néo-libéralisme menaçant la souveraineté des populations locales. Pour une présentation du PPP qui reflète la vision de ces organisations, on peut se référer à une brochure éditée par le Centro De Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria (CIEPAC), 2002, qui traite entre autres de la question de la bioprospection (pp. 39-48).

Indigenas Tradicionales de Chiapas (COMPITCH), le Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria (CIEPAC), Maderas del Pueblo del Sureste ou encore le Centro de Analisis Político y de Investigaciones Socio Económicas (CAPISE)³⁶.

Dans ce contexte intellectuel et politique, le rapprochement entre militantisme environnemental et militantisme indigène, tous deux anti-libéraux, semble de plus en plus évident au Mexique à la fin des années 1990. Les conditions pour l'ouverture d'un débat public sur la bioprospection sont donc réunies. On peut ainsi situer le début de la campagne sur la bioprospection en 1999, quand le contrat entre l'UNAM et Diversa fait l'objet d'une « dénonciation populaire » face à une autorité environnementale officielle. C'est Alejandro Nadal, professeur à l'UNAM, qui est le premier à fournir les arguments à la critique de ce contrat. Le principal reproche fait au projet concerne la clause de répartition des bénéfices. Le contrat prévoit en effet 50 dollars américains pour chaque échantillon envoyé par l'UNAM à Diversa ainsi qu'un transfert de technologie sous la forme d'un matériel spécialisé d'une valeur de 5000 dollars, qui deviendra propriété de l'université mexicaine au bout de trois ans. En ce qui concerne les éventuels bénéfices dérivés de l'exploitation des échantillons, Diversa s'engage à reverser entre 0,3 et 0,5% à la UNAM. Ces prestations économiques proposées par Diversa semblent très faibles, surtout quand on sait que pour un contrat similaire, la même entreprise s'est engagée à verser 100 000 dollars au parc de Yellowstone et surtout 10% des bénéfices sur les ventes des produits éventuellement développés à partir des composées naturelles découvertes (Nadal, 2001). Si une université publique prestigieuse comme la UNAM n'est pas capable de négocier un contrat de bioprospection économiquement équitable, on voit mal comment les termes de l'échange pourraient être plus favorables à des communautés indigènes beaucoup moins bien informées. En plus de ce problème majeur de la répartition des bénéfices, le contrat UNAM-Diversa passait outre l'autorisation de collecte au niveau fédéral, mais aussi au niveau local, pour les propriétaires des terrains où devaient être prélevés les échantillons. En « omettant » le consentement libre et informé des propriétaires, il se trouvait donc en contradiction totale avec l'article 87 de la LGEEPA et la CBD.

Le projet UZACHI a lui aussi été très critiqué par les opposants à la bioprospection qui y ont vu un pillage des connaissances traditionnelles et des richesses des communautés indigènes, abusées par une firme multinationale. En écho aux critiques d'une organisation locale (UNOSJO, Unions de Organizaciones de la Sierra de Juarez) épaulée par ETC, de nombreux articles sont parues dans *La Jornada* en septembre 2000. En ce qui concerne les savoirs traditionnels, l'argumentation est douteuse puisque, s'il s'agissait bien de micro-champignons, il est peu probable que les populations locales aient développé un ensemble de connaissances sur des ressources naturelles microscopiques, ceci d'autant plus que les travaux de collectes ont été réalisés selon les méthodes scientifiques classiques de la biologie, par un membre local de UZACHI formé par des scientifiques de Novartis. Cet exemple illustre bien les excès dans les discours de certains groupes militants qui ont parfois tendance à tourner les faits dans le sens de leurs argumentaires.

³⁶ Le Centro de Investigación Económica y Política y de Acción Comunitaria et Maderas del pueblo del Sureste sont des organisations de ce que l'on pourrait appeler la nouvelle résistance globalisée. En effet, ces organisations qui combinent les logiques d'expertises avec des prises de position très politiques se situent avant tout dans une optique de résistance, en premier lieu au néo-libéralisme économique. Elles sont aussi globalisées selon deux axes. Au niveau territorial, leur approche est globale puisqu'elles combinent un ancrage local avec une insertion dans les réseaux transnationaux de militants. Au niveau thématique ou sectoriel, leur approche est globale puisqu'elle articule des revendications aussi bien socio-économiques, que politiques, environnementales ou culturelles.

Les assesseurs de ERA et les dirigeants indiens ont cependant assumé leur position (UZACHI, 2000) en expliquant que la bioprospection ne signifiait pas forcément biopiraterie et qu'elle pouvait représenter une opportunité intéressante pour les communautés indiennes, particulièrement pour les communautés vivant à proximité des forêts et désirant développer l'exploitation de ressources autres que le bois. Le laboratoire laissé par Novartis sert désormais à la culture commerciale de champignons et de plantes ornementales au bénéfice de la communauté et il est intéressant de noter que c'est à partir de ce même laboratoire que les premières analyses sur la contamination du maïs par des transgènes ont été réalisées au Mexique. Devant le prestige d'ERA et d'UZACHI, souvent présenté comme une organisation modèle en matière de gestion forestière, les critiques n'ont pas eu beaucoup d'écho au niveau local, ceci d'autant plus que le projet était déjà terminé au moment des dénonciations.

Cependant, au niveau national, toutes ces dénonciations contre la bioprospection ont été très largement reprises à travers la presse, en particulier dans le quotidien *La Jornada*, mais aussi dans des articles spécialisés ou des communiqués diffusés par les organisations militantes un peu partout dans le monde, notamment via le réseau internet. On doit aussi noter l'organisation de colloques, réunions et séminaires entre septembre et novembre 2000, le plus souvent à l'initiative des organisations militantes les plus en vues (Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano, RAFI, Centro de Analisis Social, Información y Formación Popular,...). Ces événements médiatisés réunissent les principaux acteurs concernés : militants, chercheurs de différentes disciplines (écologues, anthropologues, juristes,...), fonctionnaires, responsables d'organisations indigènes et/ou paysannes,... Les débats sont animés et les positions représentées sont majoritairement critiques vis-à-vis de la bioprospection.

Outre les projets déjà évoqués, celui qui nourrit le plus les débats est sans aucun doute l'ICBG Maya dans le contexte de l'État du Chiapas, caractérisé non seulement par le nombre d'ONG s'appuyant sur de très denses contacts transnationaux, mais aussi par la saillance exceptionnelle des relations entre politiques de conservation de la biodiversité et mobilisations indiennes³⁷. Ce dernier projet illustre mieux que tous les autres la « montée en généralité » entre les défenseurs et les détracteurs de la bioprospection. Revenons plus en détails sur la controverse à laquelle il a donné lieu.

3. Montée en généralité des argumentaires et polarisation : le cas de ICBG maya

Afin d'illustrer comment la controverse « politico-technologique » sur la bioprospection est prise au sein de conflits et de stratégies politiques qui la dépassent largement, les positions contrastées de celui qui a lancé le projet, Brent Berlin, et de Rafael Alarcón, un de ses principaux opposant, vont être présentées.

Ce projet ICBG Maya a été élaboré pour la zone des Altos de Chiapas par Brent Berlin, ethnobiologiste nord-américain proche de Posey, dont les travaux sont parmi les plus célèbres de la discipline. Il a été la cible principale des opposants les plus virulents à la bioprospection, malgré son prestige intellectuel et son travail de plus de trente ans au Chiapas qui avait été jusque là éloigné de toute commercialisation. Berlin dit avoir agi pour « faire quelque chose

³⁷ Les bases zapatistes sont installées à côté et dans la réserve de biosphère de Montes Azules, et à partir de 1999, le problème des invasions et des relocalisations de populations ressurgit sur le devant de la scène.

de bien » pour les communautés³⁸ et par volonté de prouver (une volonté que l'on pourrait qualifier *a posteriori* de « faustienne ») que ses études sur les universaux humains étaient « vraies » puisque les connaissances indigènes étudiées étaient valorisées sur le marché mondial des biotechnologies. Ce projet de valorisation économique, première action directe de Brent Berlin en dehors du monde universitaire ; est vite devenu également sa première confrontation avec l'activité politique. Il rapporte sur le sujet le commentaire que lui a fait Darell Posey, personnage central de la diffusion de la « double conservation » au niveau international, au sujet de ses propres aventures en dehors du monde universitaire : « Oui, moi aussi j'ai senti ce sentiment de perte de temps dans les disputes politiques... jusqu'à ce que je comprenne que c'était ça, le travail... » (...) et Brent Berlin, avec un ton plus biblique, ajoute pour sa part au sujet des attaques dont il a été l'objet : « Dans ce monde, on ne peut s'échapper... nous sommes tombés de notre tour d'ivoire ».

Dans son analyse *a posteriori*, il souligne lui-même les graves ambiguïtés dans lesquelles s'est développé le projet. Le concept même d'« acceptation préalable libre et informée » des populations indigènes, qui était demandé pour tout projet de bioprospection (art. 15 de la CDB), est resté flou. Le projet s'est monté en l'absence de législation nationale sur le sujet, dans une situation où les communautés éprouvent de grandes difficultés à se forger des structures représentatives. Il se heurte aussi au paradoxe qui consiste à rémunérer une communauté qui a accepté de livrer ses connaissances³⁹, alors que les villages voisins ont refusé de le faire. Mais Berlin insiste aussi sur l'ampleur de la désinformation des campagnes militantes et l'absence de tout débat contradictoire. Il conteste le peu de représentativité des ONG qui, opposées en bloc à la bioprospection et au développement biotechnologique, ont gagné une audience en occupant le vide politique entre l'Etat et les zones marginalisées. L'épouse de Berlin va jusqu'à assimiler les activités de RAFI/ETC au « mouvement anti-science »⁴⁰. Pour justifier les aspects douteux du projet – comme le font les conservationnistes pour la biodiversité – il invoque « l'urgence » et insiste sur le fait qu'ils sont parmi les premiers à demander la permission, alors que, de toute façon, la bioprospection continue de manière informelle. Il reconnaît que le projet n'aurait pratiquement rien rapporté aux communautés, mais que, étant accompagné de la création de jardins ethnobotaniques, il aurait stimulé les échanges entre elles et la valorisation de leur propre patrimoine.

Il est important de noter combien on peut lire dans ce témoignage une posture bien différente des autres universitaires qui participent aux campagnes contre la bioprospection, en ce qui concerne le rôle des scientifiques et la politique. Chaque position est bien tenue par des experts-militants qui redéfinissent chacun à leur manière l'articulation entre activité scientifique, rôle d'expert, et activité proprement politique. C'est l'usage même de la science dans les débats publics qui est également questionné : pour les précédents, les excès de politisation occultent et entravent les résultats de la « vraie science », alors que pour les opposants, c'est la fausse neutralité des scientifiques qui fait d'eux les complices du pillage du patrimoine national.

Malgré les nuances d'une polémique qui a pris une ampleur nationale, les opposants au projet se retrouvent sur de nombreux points de l'argumentaire. Reprenons les mots de Rafael

³⁸ Les commentaires suivants sont tirés de Berlin et Berlin (2002), et les citations sont extraites d'un entretien de David Dumoulin avec Brent BERLIN à Paris le 28/05/2002.

³⁹ La bioprospection pose des problèmes inédits : « Does one person who opposes a project that offers an opportunity for sustainable development, social, and economic benefits prevent others from taking advantage of the opportunity? Does control on intellectual property only apply a veto power? » (Berlin et Berlin, 2002, p. 10).

⁴⁰ Entretien de David Dumoulin avec Brent Berlin et Eloïs Berlin à Paris le 28/05/2002.

Alarcón, principal conseiller du Consejo de Médicos y Parteras Indígenas Tradicionales de Chiapas (COMPITCH), organisation qui symbolise cette opposition indigène à la bioprospection. Au-delà de la critique de la répartition des bénéfices ou des problèmes de consultation, c'est bien d'une opposition éthique et politique qu'il s'agit, et le problème de la bioprospection fait partie d'une critique beaucoup plus générale⁴¹ : « C'est une question d'éthique médicale mondiale. La logique des entreprises internationales est le commerce, le profit. C'est ça le problème de fond (...). Elles sont dans la logique du capital, qui n'est pas compatible avec la nôtre (...). La connaissance est une connaissance collective, pas individuelle. Une entreprise ne peut se l'approprier » (n. t.).

Il s'agit de refuser une imposition d'agenda, et une manière de faire de la politique qui ne donne pas toutes les informations aux populations concernées : « Nous ne disons pas non parce qu'on ne veut pas, mais parce que nous ne savons pas. » « Oui à la bioprospection, mais sous notre contrôle, pour le bien de la communauté. » L'essentialisation et les raccourcis du référent ethnique sont bien sûr très présents : « Ou ils sont avec les Indiens ou non » (n. t.), alors que les communautés sont extrêmement divisées. Le COMPITCH, avec d'autres organisations locales militantes comme le CIEPAC ou Maderas del Pueblo del Sureste, joue donc le rôle d'antenne locale des alliances transnationales de critique du néolibéralisme : il s'oppose au gouvernement et aux fonctionnaires du Ministère de l'Environnement et autres conseillers, car « ils veulent négocier. » Il conclut en revanche des alliances avec les zapatistes et le nouveau gouverneur du Chiapas, ainsi que d'autres antennes locales d'organisations internationales comme RAFI (RAFI, 2000). Les alliances avec les Européens sont alors privilégiées contre celle avec les acteurs des Etats-Unis (les financements de COMPITCH viennent d'Allemagne, Oxfam et la Fondation McArthur). Le rôle des médias internationaux est également essentiel dans l'organisation de la contestation.

« Nous avons eu beaucoup de réunions (...) avec RAFI. Le sujet a été largement diffusé dans les journaux, dans La Jornada. (...) Newsweek est venu aussi. Le journaliste était un imbécile (cabrón) qui était en faveur de Berlin. La BBC de Londres est venue. Il y a eu un paquet de reporters avec toute cette histoire de protection de la biodiversité. La semaine prochaine nous recommençons le processus de formation dans les communautés, de mobilisation. Le projet ne s'arrête pas. On va continuer à travailler dur (...) Ce qui est bien, ce sont les accords avec les zapatistes. Ils ont déjà pris position dans notre sens » (n. t.).

Selon Alarcón l'activité du COMPITCH se fait « du bas vers le haut, c'est notre philosophie en faveur d'une stratégie où l'accès et la circulation de l'information sont possibles, ainsi que la formation et la mobilisation dans les communautés. » (...) « Nous, nous éditons un inventaire des plantes médicinales. Lui [B. Berlin] sort des livres en anglais, que tu ne trouves dans aucune bibliothèque » (n. t.).

Le maniement d'une information juridique et économique glanée au niveau international et compilée par les avocats des grandes ONG appuie donc un argumentaire qui revendique sa dimension morale : contre la marchandisation de la vie, contre le pillage du Sud par le Nord, des communautés indiennes par les riches, pour une démocratisation radicale et la défense de la diversité culturelle et naturelle. Refusant toutes les pressions, afin de « négocier dans le consensus », cette attitude aboutit à une politisation croissante qui s'exprime dans un NON radical aux projets de bioprospection, reflet du NON de l'EZLN au gouvernement et à l'ordre économique actuel. Ce refus en bloc se matérialise sous la forme d'un moratoire sur les

⁴¹ Passage tiré d'une entrevue avec Rafael Alarcón, coordinateur COMPITCH, voir aussi une longue prise de position de l'organisation dans COMPITCH, 2001.

activités de bioprospection au Mexique, signé par un grand nombre d'organisations sociales de différents secteurs et par de prestigieux chercheurs. Dans un monde où la rhétorique de la « consultation » des populations locales est devenue une forme de légitimation nécessaire, le simple fait de dire « non » est peut-être un aveu d'impuissance, mais ne doit pas être sous-estimé. Le gouvernement se doit de reconnaître les vides juridiques, d'autant qu'il a du mal à répondre aux campagnes anti-OGM qui se répandent au Mexique à la même époque et à travers le même type d'acteurs transnationaux⁴².

Les débats se sont polarisés au point de se cristalliser sur des questions jugées non-négociables de part et d'autre. En toile de fond, les questions sont avant tout d'ordre moral ou politique, et tournent autour de la possibilité ou non de commercialiser des ressources génétiques issues des savoirs et de la diversité biologique des pays du sud. Pour les multinationales, les groupes conservationnistes et certains chercheurs, il faut tirer profit économiquement de ces richesses, pour les militants, cette commercialisation constitue un nouvel empiètement des lois du marché sur la nature et la culture. Au-delà de ces prises de position radicalement opposées, d'autres acteurs qui critiquent également les projets de bioprospection soulignent cependant les excès de la radicalisation, le romantisme de certaines propositions, la distorsion de l'information ou même l'importance excessive donnée à certaines thématiques. L'intérêt des entreprises multinationales pour la bioprospection au Mexique reste faible et, au niveau mondial, il semblerait que ces entreprises aient de moins en moins besoin d'aller chercher les principes actifs directement *in situ*⁴³. Ainsi, un troisième point de vue, beaucoup plus discret mais plus critique, s'exprime chez certains ethnobiologistes et écologistes. Alejandro de Avila, directeur du Musée Ethnobotanique de Oaxaca affirme par exemple : « Les communautés ont beaucoup changé, et la connaissance traditionnelle devient une image pieuse. Dans de nombreuses communautés les jeunes ne parlent déjà plus la langue (...) Mais on parle beaucoup de la revitalisation de la culture indigène, de la sauvegarde des valeurs, des pratiques traditionnelles, alors qu'en fait dans la majeure partie des cas ce ne sont que des souvenirs »⁴⁴. Beaucoup de spécialistes se retrouvent d'ailleurs sur l'idée qu'il ne faut pas s'intéresser aux connaissances traditionnelles elles-mêmes, mais à leurs impacts concrets, à leurs éventuelles transformations, à leur adaptation au monde du marché (Agrawal, 2002 ; Dumoulin, 2003).

Tant dans le montage des projets de bioprospection que dans l'organisation de leur contestation, on retrouve donc des acteurs organisés en réseaux transnationaux et mobilisant des informations agrégées au niveau mondial. Il apparaît clairement que l'ampleur de la contestation dans l'espace public n'a été possible que grâce à l'existence des réseaux

⁴² Depuis 2001, une large campagne contre l'extension des cultures OGM est menée au Mexique. On retrouve une alliance similaire entre les membres des réseaux trans-nationaux (ETC et Greenpeace en tête) et certaines organisations sociales et communautés de base. La contamination des variétés de maïs traditionnelles du Mexique par des variétés OGM semble avoir été prouvée et les dénonciations se font de plus en plus virulentes. Pour plus d'informations, on peut consulter le site internet d'ETC (www.etcgroup.org) ou de la Comisión de Cooperación Ambiental, (www.cec.org) et les différents bulletins consacrés au sujet.

⁴³ Ceci parce que les bases de données ex-situ sont déjà importantes, mais surtout parce que les composées naturelles s'avèrent plus difficile et coûteux à manipuler que les nouveaux composés artificiels issus de la bio-informatique. (Firn, 2003).

⁴⁴ Entretien David Dumoulin avec Alejandro de Avila (dir. Jardin Ethnobotanique de Oaxaca) à Oaxaca le 09/03/00. Autre aphorisme parfois repris : « Les vieux, ça ne les intéresse pas, les jeunes ne savent pas, et les enfants n'en ont plus aucune nouvelle » Rosa Vidal Chiapas : « Ils sont dépositaires de beaucoup de connaissances, bien que les jeunes les perdent à une vitesse impressionnante, du fait des migrations internes. Beaucoup de gens ont dû se déraciner. Tous les indigènes ne connaissent pas la médecine » et « Je ne connais aucun projet sérieux qui s'occupe de sauvegarder des pratiques traditionnelles ». Entretien avec Rosa Vidal, dir. PRONATURA Chiapas, à San Cristóbal de Las Casas le 26/01/01.

mobilisés déjà existants autour du néo-zapatisme et de l'alter-mondialisation. Pour les opposants, la remise en cause de la bioprospection ne constitue qu'un instrument en vue d'une critique plus large de l'ordre politique dominant.

CONCLUSION

On a vu comment une pratique scientifique impliquée dans la sphère économique est devenue un enjeu de débats publics intensément politisés. La bioprospection ou encore, le problème des OGM, sont en effet des questions qui méritent d'être posées et débattues dans l'espace public le plus large si on veut que les choix technologiques déterminant l'avenir ne dépendent pas seulement d'arrangements économiques ou de quelques experts. Même dans le cas où cette mise dans l'espace public est devenue possible, l'intérêt général est cependant très difficile à dégager puisque certaines conséquences de tels choix technologiques restent inconnues, et que les positions illustrent des orientations politiques plus larges ou des dilemmes moraux. Au-delà des enjeux traités, ce type de controverse renvoie donc bien à l'évolution des enjeux et des pratiques démocratiques. Comment évaluer dans ce contexte le rôle des experts militants et de leurs réseaux contestataires ?

L'étude du cas mexicain montre que leur action ne peut être effective sans un contexte politique national favorable, sans que la problématique soit soulevée par des experts-militants du pays et des organisations locales qui deviennent alors les relais locaux de leurs campagnes transnationalisées. Il est remarquable que les polémiques autour de la bioprospection étaient pratiquement absentes dans l'espace public mexicain, avant fin 1999, alors qu'elles étaient très vives dans d'autres pays d'Amérique latine dès le milieu des années 1990 et que de nouveaux contrats y avaient été signés.

Les débats publics provoqués par leurs campagnes ont eu une influence bien concrète sur les activités de bioprospection au Mexique. Dans le cas de l'ICBG Maya, le projet a même été interrompu en 2001 puisque l'un des partenaires mexicains, ECOSUR, s'est retiré. Le moratoire prononcé unilatéralement par les opposants à la bioprospection semble lui aussi avoir été suivi d'effets puisque aucun nouveau projet de bioprospection d'envergure ne semble en cours aujourd'hui au Mexique. Le rôle des experts-militants est ici essentiel pour faire émerger ces nouveaux débats démocratiques autour de questions qui étaient restées « confinées » dans le monde des experts. Il est essentiel aussi, pour qu'il y ait une contre-expertise solide, des mises en récit (*framing*) et des « montées en généralité » qui permettent de retrouver le politique sous des questions trop « techniques ». La mise en débat public a en effet tendance à gommer la complexité des questions traitées en les recentrant sur des enjeux politiques plus larges et plus facilement saisissables. Les résultats sont alors ambivalents.

Cette mise en débat public de la bioprospection et ses effets concrets, l'arrêt des projets officiels, signifient-ils pour autant une victoire pour les populations indigènes et la démocratie ? On ne saurait être vraiment optimiste. La politisation du débat et la polarisation des positions a en effet plus débouché sur une situation de blocage que sur une quelconque solution au problème. En l'absence de toute règle claire et sans réelle volonté de négocier de part et d'autre, il est probable que la biopiraterie réellement informelle, sans autorisation ni répartition de bénéfices, soit désormais la règle au Mexique. Les populations indiennes semblent avoir été, dans ces débats, souvent prises en otages et utilisées comme purs référents discursifs, alors qu'une position informée de leur part nécessiterait un processus beaucoup plus large de sensibilisation. Quand les questions scientifiques deviennent aussi politiques,

quand les experts sont amenés à prendre partis et les militants à faire de l'expertise, quand la polarisation politique radicale structure les controverses technologiques, il n'est guère évident d'en tirer des leçons simples sur les pratiques démocratiques. D'une part, il peut paraître sain que la science, en tant qu'activité sociale, soit réenchassée dans des logiques conflictuelles, et que la limite entre expert et militant soit posée. De l'autre, il faut reconnaître que de nombreux excès et de claires distorsions d'informations ont entaché le débat au Mexique. Il était alors bien difficile de distinguer ce qui visait à informer les citoyens et ce qui visait à les convaincre. La responsabilité des grandes ONG dans l'usage de l'information scientifique constitue un enjeu important de ce type de débats aujourd'hui.

Enfin, un dernier problème concerne le passage de la contestation à la concertation. Même si certaines organisations comme le COMPITCH se sont efforcées d'organiser elles-mêmes la diffusion d'information et la discussion au sein des populations marginalisées, il semble très difficile de passer des actions permettant la mise sur l'agenda d'une question, à l'organisation d'un débat national inclusif et constructif. On rencontre ici les limites des capacités de ces réseaux d'ONG qui se cantonnent trop souvent à des positions critiques, mais cela permet aussi de souligner le manque de réactivité de l'Etat mexicain pour faire face à ces enjeux et organiser des arènes de concertation innovantes.

BIBLIOGRAPHIE

- ALVAREZ FLEBES N., *La diversité biologique et culturelle, racine de la vie rurale*. Disponible sur le site internet de GRAIN (consulté le 08/01/01) : www.grain.org/publications/spanish/comp2p5.html
- AGRAWAL A., 2002, « Classification des savoirs autochtones : la dimension politique », *Revue Internationale des Sciences Sociales*, 173, pp. 325-336.
- AGRAWAL A., 1995 « Dismantling the Divide Between Indigenous and Western Knowledge », *Development and Change*, 26(3), pp. 413-439
- ARGUETTA VILLAMAR A., 2001 « La protección legal y social de los sistemas de saberes indígenas, la biodiversidad y los recursos genéticos », in LEFF E. (Ed.), *Justicia Ambiental*, PNUMA, pp. 147-149.
- BARREDA MARIN A., 2001, « Biopiratería y resistencia en México », *El Cotidiano*, 110, pp. 21-39
- BARREDA MARÍN A., 1999, *Atlas Geoeconómico y Geopolítico del estado de Chiapas*, vol.1 Texte, vol.2 Cartes, thèse de doctorat de Estudios Latinoamericanos, UNAM, Fac. De Ciencias Políticas y Sociales, México
- Biopiratería y bioprospección*, 2001, n° spécial thématique, *Cuadernos Agrarios*, nueva epoca, n°21, Mexico, 204 p.
- BARUFFOL U., 2003, *Contractual Regulation of access to Information on Biodiversity for Scientific and Comercial Use, The Novartis-Uzachi Biolead Project*, mémoire de maîtrise de la Chair Forest Policy and Forest Economics, Zurich.
- BERLIN B. et E.A. BERLIN, 2002, « NGOs and the Process of Prior Informed Consent in Bioprospecting Research : the Maya ICBG Project in Chiapas, Mexico », Papier présenté au séminaire *Les ONG dans le champ de la Biodiversité*, 27-28 mai 2002, UNESCO.

- BOISVERT V., 2002, « Les contrats de bioprospection et la question du partage des avantages », in AKNIN A., FROGER G., GERONIMI V., MERAL Ph. et P. SCHEMBRI (Dir.), *Développement durable : enjeux, regards et perspectives*, Cahier du GEMDEV n°28, pp. 82-115.
- CIEPAC, 2002, *El ABC del Plan Puebla Panamá*.
- DUMOULIN D., 2003a, « Les savoirs locaux dans le filet des ONG transnationales : leur rôle au Mexique », *Revue Internationale en Sciences Sociales*, n°178.
- DUMOULIN D., 2003b, *Les politiques de la nature confrontée aux politiques du renouveau indien : une étude transnationale depuis le Mexique*, thèse de doctorat de l'Institut d'Etude Politique de Paris.
- FIRN D.R., 2003, « Bioprospecting – Why is it so unrewarding ? » *Biodiversity and Conservation* n° 12, pp. 207-216
- COMPITCH, *Biodiversidad y memoria*. Disponible sur internet : www.laneta.apc.org/biodiversidad/.
- FRIEDBERG C., 1999, « Les droits de propriété intellectuelle et la biodiversité : le point de vue d'une anthropologue », *Nature Science Société*, 7(3), pp. 45-52.
- HAYDEN C., 2003, *When Nature goes public, The Making and Unmaking of Bioprospecting in Mexico*, Princeton University Press.
- KECK M.E. et K. SIKKINK, 1997, *Activists beyond Borders, Transnational Advocacy Coalitions in International Politics*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press.
- NADAL A., 2001, « El contrato UNAM-Diversa y sus Implicaciones », *Cuadernos Agrarios*, 21, pp. 106-112.
- LARSON-GUERRA J., LOPEZ-SILVA C., CHAPELA F., FERNANDEZ-UGALDE J.C. et J. SOBERON, à paraître. « Mexico : Between Legality and Legitimacy », in *Accessing Biodiversity and Sharing the Benefits : Lessons from Implementing the Convention on Biological Diversity*, IUCN et University of California Genetic Resources Conservation Program.
- LARRERE C. et R. LARRERE, 1997, *Du bon usage de la nature, Pour une philosophie de l'environnement*, Paris, Aubier.
- MOVIMIENTO MUNDIAL POR LOS BOSQUES et CABEZAS O., 2002, *La legalidad y constitucionalidad histórica de los actos del gobierno mexicano sobre las poblaciones asentadas en la RIBMA o el maquillaje de la codicia*. Disponible sur internet à : <http://www.nodo50.org/pchiapas/chiapas/documentos/ejes.htm>.
- NIGH R., 2002 « Maya Medicine in the Biological Gaze : Bioprospecting Research as Herbal Fetishism », *Current Anthropology*, 43(3), pp. 451-476.
- NORDHAUSEN GONZALEZ J.R., *Iniciativa de Ley para el acceso y aprovechamiento de los recursos biológicos y genéticos*. Disponible sur Internet à : <http://carpetas.semarnat.gob.mx/ssfna/cira/agenda%20legislativa/agenda.shtml>
- POSEY D.A., (Ed.), 1997, *Cultural and Spiritual Values of Biodiversity. A Complementary Contribution to the Global Biodiversity Assessment*, Nairobi, UNEP / Intermediate Technology Publications.
- RAFI, 2000, « Stop Biopiracy in Mexico ! Indigenous Peoples' Organizations From Chiapas Demand Immediate Moratorium », *Geno-type*, 23, (revue électronique de RAFI : www.rafi.org).
- RAFI, 1994, *Conserving Indigenous Knowledge, Integrating Two System of Innovation*, New York, PNUD.

- RIFKIN J., 1999 *Le siècle des biotech*. Paris, La Découverte.
- SARUKHAN J., et R. DIRZO, *México antes los retos de la Biodiversidad*, Mexico, CONABIO.
- UZACHI, 2000, publiée dans le journal *Noticias de OAXACA*, 29 septembre.
- SHIVA V., 2002, *La Biopiraterie ou le pillage de la nature et de la connaissance*. Paris : Alias etc. 1^{ère} éd. South End Press.
- SHIVA V., 1993, *Monocultures of Mind : Biodiversity, Biotechnology and the Third World*, Penang, Third World network
- SMITH J., PAGNUCCO R. et R. CHATFIELD (eds.), 1997, *Transnational Social Movements and Global Politics: Solidarity Beyond the State*, Syracuse, N.Y., Syracuse University Press.
- TOLEDO V.M., 2000, *Ecología, luchas indígenas y modernidad alternativa*, México, Quinto sol.
- WRI, 1993, *Biodiversity Prospecting*, Washington D.C.

Déforestation et politiques de développement

Audrey Aknin

Université de Versailles Saint-Quentin
C3ED, UMR IRD-UVSQ n°063

Vincent Geronimi

Université de Paris X, UVSQ
EconomiX ; président du GEMDEV

Le thème de la déforestation cristallise de façon exemplaire les débats qui traversent les relations entre développement durable et développement des Sud. Effectivement, la forêt apparaît simultanément comme étant un capital naturel en grand danger de déplétion accélérée (à la base des approches conservationnistes) et comme une source indispensable de revenu pour les pays du Sud (entre autre les populations les plus pauvres).

I. UN CAPITAL MENACE

Selon la FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture), entre 1990 et 2000, les forêts de la planète ont été réduites de 9.4 millions d'hectares par an. La plus grande part de cette perte est localisée dans les zones tropicales, en particulier en Afrique où une perte annuelle de 5.3 millions d'hectares a été enregistrée (FAO, 2001).

Bien que la définition et l'estimation de la déforestation fassent débat (Angelsen, 1995 ; Smouts, 2001), ce phénomène et ses conséquences sont reconnus comme une menace pour l'environnement, en termes de réduction de la biodiversité, de changement climatique, d'accroissement de l'effet de serre (Laurance, 1999).

II. UNE SOURCE DE REVENU INDISPENSABLE

Les forêts sont également, pour les populations locales des supports de vie en ce qu'elles fournissent non seulement du bois (bois d'œuvre et de chauffe) mais aussi des produits non ligneux (chasse, cueillette, plantes médicinales, fibres végétales, etc.). Enfin, pour les Etats, elles sont une ressource naturelle qui a longtemps fait l'objet d'une exploitation publique de type monopoliste. En effet, même si la cause principale de la déforestation dans les pays en développement réside dans la recherche de terres agricoles, l'exploitation commerciale des bois n'est pas une variable à négliger en raison d'une demande mondiale croissante (Smouts, 2001). La notion de gestion durable des forêts traduit bien cette préoccupation de maintenir la fonction productive de la forêt. Ainsi, selon Pearce et al. (2003, p. 230), la gestion durable des forêts peut être définie comme « un système qui vise à maintenir les rendements des multiples biens et services de la forêt ». Il apparaît dès lors assez clairement que le caractère durable questionne non pas tant l'exploitation de la forêt elle-même que son organisation, sur les plans techniques comme institutionnels.

C'est au niveau international, sous la forme de déclarations issues de Sommets et Conférences, que l'on peut mesurer l'état des rapports de force entre les acteurs et les conflits d'intérêt sous-jacents aux analyses de la déforestation.

En 1992, à l'issue du Sommet de la terre de Rio, sont adoptés les principes relatifs aux forêts. Il s'agissait d'un compromis pour leur protection et leur gestion durable en partenariat avec les pays en voie de développement qui n'avaient pas souhaité qu'ils soient l'objet d'une convention. Quatre années plus tard, en 1996, la définition d'un consensus international autour des objectifs du millénaire traduit l'émergence de la lutte contre la pauvreté comme priorité internationale pour les pays du Sud les plus pauvres. La cohérence (ou l'incohérence ?) de ces deux dimensions du développement durable et de la lutte contre la pauvreté, mots d'ordre internationaux, avec les intérêts et politiques locales nécessite un questionnement approfondi, au-delà même de la question de la déforestation.

Lors de la séance du 5 mars 2004, les contributions de Alain Karsenty et de Benjamin Singer sont venues nourrir ce questionnement, en montrant que la gestion des forêts dans les pays en développement est d'abord une affaire d'Etat et une affaire entre Etats.

C'est en posant la question de l'état de droit et de la gouvernance dans le secteur forestier en Afrique centrale, que la contribution d'Alain Karsenty « Les enjeux des réformes dans le secteur forestier en Afrique centrale » précise les enjeux qui se nouent autour de l'exploitation forestière, au niveau national, régional et international.

Reste-t-il alors une place, une spécificité pour une coopération européenne en matière de forêt tropicale ? Benjamin Singer dans sa contribution, « Analyse comparative des politiques forestières tropicales en Europe : Allemagne, Finlande, Royaume-Uni », s'interroge sur les convergences et divergences des politiques de coopération de trois pays européens (Allemagne, Finlande et Royaume-Uni) en matière de forêt tropicale.

Dans sa contribution, Alain Karsenty, après avoir analysé les enjeux entourant le changement de statut des espaces forestiers, se concentre sur le cas de l'exploitation de bois et le rôle de la fiscalité dans le partage de la rente forestière. Les cas du Cameroun et de trois autres pays forestiers d'Afrique Centrale (Gabon, Congo et RDC) sont plus spécifiquement discutés. La réforme forestière camerounaise fait l'objet du dernier point de l'article. L'auteur souligne alors les singularités et la difficulté de procéder à des comparaisons entre les pays d'Afrique centrale. Il ressort de ce travail qu'un Etat de droit et des règles économiques clairement établies sont une condition préalable à toute gestion durable des forêts dans la région.

Dans « Analyse comparative des politiques forestières... », Benjamin Singer présente d'abord le cadre international sur les forêts tropicales et ses évolutions récentes. L'analyse de l'évolution des conventions et accords internationaux et du rôle des divers bailleurs de fonds permet de préciser les principaux débats et courants conceptuels qui délimitent le champ de la réflexion et de l'action au niveau international. L'auteur, en comparant les politiques forestières de l'Allemagne, de la Finlande et du Royaume-Uni, précise la façon dont ces politiques nationales s'insèrent dans ces débats internationaux. La comparaison est structurée autour de plusieurs axes : la place des forêts domestiques, le cadre institutionnel des politiques forestières de coopération, les politiques elles-mêmes, la gestion des projets, la recherche et l'évaluation. La conclusion de l'article porte sur le thème des convergences et des différences entre ces politiques. Les convergences se nouent autour des thèmes de la décentralisation, de l'intégration, de la participation. Les divergences quant à elles sont principalement d'ordre géographique, thématique et politique. De façon intéressante, les points de convergence repérés par Benjamin Singer recoupent autant d'avantages comparatifs des politiques européennes en matière de coopération, au-delà de la question forestière elle-même. La décentralisation, l'intégration, la participation (le partenariat) sont autant de thématiques fortes, sur lesquelles l'Europe a, historiquement, adopté des positions spécifiques.

Les analyses de la déforestation menées par ces deux auteurs conduisent à un double constat : celui de l'importance des conflits d'intérêt qui se nouent autour de cette ressource naturelle, et de l'absence d'un consensus international sur la façon de mettre en place une gestion durable des forêts dans les pays les plus pauvres de la planète. Au-delà, la question forestière illustre de façon frappante le manque de cohérence entre les politiques adressant les différentes dimensions du développement, économique, social et environnemental. Les relations entre

politique de gestion durable de la forêt tropicale et politique de lutte contre la pauvreté restent indéfinies, alors qu'il s'agit d'une dimension cruciale pour les pays les plus pauvres.

BIBLIOGRAPHIE

- ANGELSEN A., 1995, « Shifting cultivation and "deforestation": A Study from Indonesia », *World Development*, 23, pp. 1713-1729.
- FAO, 2001, *Evaluation des ressources forestières mondiales 2000 : Rapport principal*, Etude FAO n°140, Rome.
- LAURANCE W., 1999, « Reflections on the tropical deforestation crisis », *Biological Conservation*, 91, pp. 109-117.
- PEARCE D., PUTZ F. et J. VANCLAY, 2003, « Sustainable forestry in the tropics: panacea or folly ? », *Forest Ecology and Management*, 172, pp. 229-247.
- SMOUTS M-C., 2001, *Forêts tropicales, jungle internationale : les revers d'une écopolitique mondiale*, Presses de Sciences Po, Paris.

Les enjeux des réformes dans le secteur forestier en Afrique centrale

Alain Karsenty

Cirad, département forestier

INTRODUCTION

L'Afrique centrale n'est pas forcément le « ventre mou » du continent, décrit par les géopoliticiens tout à la fois comme une zone d'instabilité et de stagnation politique. Dans cette sous-région qui contient le second massif forestier tropical du monde (celui du Bassin du Congo, derrière l'Amazonie), la gestion de la forêt constitue un enjeu écologique et économique reconnu, mais aussi – et ceci est moins bien compris – au plan de la gouvernance et de la construction de l'état de droit. Le secteur pétrolier et celui des mines sont nettement plus importants sur le plan de la constitution du PIB, mais leur gestion concerne une poignée d'acteurs – grandes multinationales, petit cercle gouvernemental et poignée d'hommes d'affaires internationaux – et demeure d'une opacité impressionnante. Le secteur forestier, du fait notamment de la globalisation des questions d'environnement, n'est plus l'objet exclusif des arrangements d'un cercle discret réunissant des spécialistes forestiers de l'administration ou des organisations internationales et une poignée d'entreprises connues de longue date. Les ONG d'environnement et de développement, nationales ou occidentales, ont investi le champ de l'information (et de la dénonciation) sur l'exploitation forestière. Les « projets » de toute sorte (conservation, conservation-développement, aménagement pilote, système d'information, etc.) ont fleuri ces 15 dernières années et ont transformé ce secteur d'activité naguère assez opaque en l'un des plus documenté⁴. Cette explosion de l'information ne pouvait manquer d'avoir des répercussions sur le plan de la gouvernance du secteur. D'autant qu'à la faveur des mesures d'ajustement ou des prêts de reconstruction économique, les institutions financières internationales (IFI) que sont la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) vont susciter un ensemble de réformes structurelles qui n'oublie pas le secteur forestier, et vont conduire à des modifications profondes de certains équilibres.

Deux grands champs de « réforme » ou de dynamiques de transformation peuvent être mis en évidence :

- L'un concerne le statut des espaces et des ressources, autrement dit les modalités d'articulation entre droits fonciers et gestion forestière. Cette dynamique est constituée par des actions publiques (zonage, classement), mais également privées, qu'elles soient communautaires et locales (tentative de « privatisation collective » de certains espaces) ou qu'elles soient le fait d'organisations internationales de conservation (concept des « concessions de conservation », qu'on interprétera comme une tentative de privatisation de la conservation). Dans les deux cas, on assiste à une remise en cause implicite de la forêt comme « affaire exclusive de l'Etat ».
- L'autre est lié au partage de la valeur ajoutée, à travers les réformes de la fiscalité forestière et les débats très vifs qui surgissent à cette occasion. Bien que certains acteurs de ce débat échafaudent volontiers une « théorie du complot » pour expliquer les changements intervenus récemment dans plusieurs pays de la sous-région, on verra qu'une autre lecture, prenant en compte les changements d'équilibre au sein des appareils d'Etat, permet de mieux comprendre ces changements et de les replacer dans la longue durée, grâce aux rappels historiques de Coquery-Vidrovitch (1972) dans son remarquable travail sur l'époque des grandes concessions en Afrique centrale.

⁴ Le programme *Global Forest Watch* du World Resource Institute (WRI) propose sur internet (www.globalforestwatch.org) un ensemble de cartes interactives sur l'exploitation des forêts de plusieurs pays du Bassin du Congo, mettant dans le domaine public des informations jugées quasiment confidentielles il y a seulement quelques années.

On examinera dans un premier temps les enjeux attachés autour du changement de statut des espaces et ressources, en présentant successivement les dynamiques locales de privatisation et les phénomènes liés à la globalisation des enjeux environnementaux. Dans un deuxième temps, on analysera les changements apportés par les réformes portant sur la fiscalité forestière. Enfin, on regardera la manière dont le processus de réforme au Cameroun, pays considéré comme un « laboratoire », est utilisé comme repoussoir par certains acteurs pour peser sur le cours des réformes dans les autres pays de la sous-région.

I. LES ENJEUX AUTOUR DU STATUT DES ESPACES

1. Les tentatives de « mise en ordre » de l'espace forestier

En Afrique centrale la forêt a traditionnellement été « affaire de l'État ». La forêt fut l'un des lieux privilégiés d'application du principe colonial qui accordait à l'État « les terres vacantes et sans maître ». On sait que dans beaucoup de pays ce principe a surtout servi à fournir une base légale à la mobilisation de superficies de terres à mettre en valeur au profit de la colonisation, privée ou publique. Cet objectif n'était peut-être pas le plus important pour les massifs forestiers convoités pour leurs bois précieux. Dès la fin du XIX^e siècle, les entrepreneurs occidentaux avaient su acquérir auprès des souverains africains des droits d'exploitation forestière sous forme de concessions (Verdeaux et Alpha, 1999).

Une certaine confusion entoure l'articulation entre le régime juridique des terres et les codes forestiers qui imposent un régime de police sur les « forêts », définies par leurs spécificités physiques – formations végétales dont les fruits sont de nature forestière et non agricole. Bien que la catégorie des « terres vacantes et sans maître » a disparu des textes – sinon des esprits – le statut juridique des terres boisées est resté ambigu sous l'inamovibilité d'un « domaine forestier » présumé mais non constitué selon les procédures d'un État de droit (classement et immatriculation) (Karsenty et Marie, 1998). Le « domaine » a connu en Afrique une extension démesurée si on le compare à la part restreinte du domaine privé de l'État en France.

Plusieurs pays du bassin du Congo s'apprêtent à réaliser ce que la Côte d'Ivoire a fait dans la première partie du siècle en classant ses principaux massifs forestiers⁵. En effet, le Congo, le Cameroun, le Gabon, pour ne prendre que les principaux pays forestiers de la sous-région n'ont pas encore accordé leurs pratiques juridiques avec les textes régissant la constitution du domaine forestier permanent et hérités de la fin de l'époque coloniale. Le « domaine » reste une anticipation, une présomption qui permet d'appliquer, tant bien que mal, le régime forestier (qui est un « régime de police » visant à restreindre les droits d'usage pour la conservation des forêts) et permet de faire fonctionner le système d'attribution des permis d'exploitation et des concessions forestières. Les revenus drainés par l'attribution de droits d'exploitation sont tout à fait substantiels – seconde recette d'exportation après le pétrole – et permettent l'entretien d'une clientèle politique de « second rang », celle qui a souffert de la diminution des rentes et prébendes étatiques, et qui est exclue des dividendes de l'exploitation pétrolière où se joue une partie aux enjeux financiers trop élevés pour elle.

⁵ Sur la Côte d'Ivoire, voir la thèse de Claude Garrier (1992).

Pourquoi entamer maintenant, avec un demi-siècle de décalage, cette clarification, et risquer un rattrapage brutal de l'histoire qui ferait voler en éclats les derniers avatars des « forêts vacantes et sans maîtres » en restreignant considérablement les surfaces que l'État parviendrait à conserver ? C'est que les enjeux forestiers se sont globalisés. La forêt équatoriale est devenue autant l'affaire des bailleurs de fonds et des grandes ONG institutionnelles que des États de moins en moins souverains quant à l'utilisation de ces écosystèmes perçus comme patrimoine commun planétaire⁶. Or les modèles de gestion apportés par ces acteurs difficilement contournables sont fondés sur des divisions spatiales exclusives et spécialisées. La logique qui se présente sous le nom d'aménagement – du territoire –, est celle d'une affectation de l'espace à des usages spécialisés, avant de l'affecter ensuite à des sujets de droit – les personnes privées ou morales. À partir d'une spécialisation progressive et spontanée du territoire avec l'approfondissement des courants d'échange au cours des siècles en Occident, les modèles de la division industrielle du travail ont été appliqués aux espaces (Larrère et Nougarede, 1990, Karsenty et Marie, 1998). C'est celui qui est offert aux pays africains. Mais dans les sociétés rurales des pays du Sud, le trait dominant est la polyvalence des espaces qui correspond à celle des activités, aux exigences de sécurité alimentaire et à la diversité sociale qui est le véritable garant de l'échange (Pélissier, 1995).

2. Les ressorts « néo-coutumiers » d'une privatisation collective

Le « plan de zonage » est l'instrument central de ce modèle de gestion des espaces forestiers. Il fournit les propositions de découpage de ces espaces en fonction de leurs « vocations », c'est-à-dire de leur densité de peuplement humain et de l'état du couvert végétal (Karsenty et al., 1997). Le fait que les « forêts communautaires » – innovation de la loi camerounaise que le code forestier gabonais récemment promulgué a repris à son compte – soient des entités spécifiques, limitées à 5.000 hectares et placées à l'extérieur du futur « domaine forestier permanent », conforte cette idée d'un antagonisme indépassable entre populations locales et forêts de production industrielle.

Le passage de la loi de 1994 relatif à la possibilité ouverte aux villageois de constituer des forêts communautaires n'est pas passée inaperçue au Cameroun. De nombreux ruraux ont vu ainsi un moyen de sécuriser un espace péri-villageois face aux intrusions des exploitants forestiers, et également un moyen inédit d'affirmer une emprise territoriale permettant de négocier plus avantageusement vis-à-vis de ces mêmes exploitants ou de l'administration. Or, la constitution de ces forêts communautaires est soumise à la délimitation publique du domaine forestier permanent sur la base des propositions du plan de zonage. De cette délimitation dépendra l'ampleur de la forêt communautaire potentielle de chaque village... Ce qui est en jeu est donc un véritable partage du territoire entre administration forestière et paysans.

Un certain nombre d'opérations de délimitation ont eu lieu au Cameroun, généralement en liaison avec des projets d'aménagement forestier. Les « palabres » relatives à l'emplacement des lignes de démarcation entre domaine forestier permanent et domaine national ont abouti à des résultats tout à fait avantageux pour les ruraux, par rapport aux propositions du plan de zonage. Ceci pourrait paraître surprenant si l'on ne prenait pas en compte des modifications des rapports de force politique au sein de la société camerounaise. La décentralisation

⁶ Sur la globalisation des enjeux forestiers, et une critique de la conception des forêts comme « bien commun planétaire », voir Smouts (2001).

institutionnelle a permis le renforcement d'élites provinciales qui sont directement intéressées par l'exploitation des ressources forestières ou tout au moins par la possibilité d'en contrôler les conditions d'accès, favorisant une recomposition du champ politique en dehors des grands centres urbains (Oyono, 2004). L'autre facteur d'appropriation de l'espace est venu de la fiscalité. L'émergence au Cameroun, dans certaines forêts, d'une forme de « taxe villageoise » de 1000 Francs CFA par m³ de bois prélevé aux exploitants forestiers sur les « ventes de coupe » (permis de court terme et de taille modeste) a considérablement accru les enjeux de la reconnaissance de l'emprise des différents villages sur les espaces forestiers, puisque ce sont parfois des dizaines de millions de Francs CFA qui ont été « en jeu »⁷.

La généralisation de cette appropriation collective de nature « néo-coutumière » rendrait très vite intenable la fiction d'un vaste Domaine Privé de l'Etat constitué par défaut, et prétexte à la marginalisation juridique des modes d'appropriation locaux. Un processus de « privatisation collective » de l'espace forestier semble entamé, processus dont le sens et les issues restent encore objets de conjectures.

3. La souveraineté « encadrée » par la globalisation de la question des forêts tropicales

Le concept de la forêt comme « affaire de l'Etat » est également malmené par le « haut », avec la mise en avant par les institutions internationales et les organisations de défense de l'environnement des fonctions « globales » des grands massifs forestiers de l'Amazonie, de l'Asie du Sud-Est et, bien sûr, de l'Afrique centrale. L'enjeu est celui, non de la substitution, mais de la « surimposition » de la notion de patrimoine commun sur celle de la souveraineté pleine et entière des États sur leurs ressources naturelles (Smouts, 2001). La souveraineté, sans être remise en cause, a toutefois été « encadrée » par la déclaration sur l'environnement et le développement de Rio (1992) qui, tout en reconnaissant aux États « le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et de développement » précise qu'ils ont « le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres États ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale » (Principe 2). La biodiversité et les émissions de dioxyde de carbone liées à la déforestation sont bien sûr implicitement visées par cette précision. Les entreprises opérant en Afrique centrale et les États qui édictent les règles d'utilisation des forêts sont soumis à une forme de contrôle social international qui est d'autant plus efficace que les groupes de pression agissent moins sur les gouvernements que sur les pays du Nord ou les organisations internationales (Banque mondiale, Union européenne ...) qui sont les principaux bailleurs de fonds des pays endettés de la sous-région. La conditionnalité environnementale est venue s'ajouter aux formes précédentes qui ne concernaient que les équilibres macro-économiques.

Cette dimension nouvelle n'est pas à proprement parler une socialisation internationale de l'appropriation des ressources forestières, car les exploitants restent détenteurs des concessions qui leur ont été attribuées et les gouvernements restent maîtres *in fine* du contenu de leurs textes législatifs et réglementaires. Mais elle pose des limites à l'exercice discrétionnaire du droit d'exploiter et orientent le contenu des réformes concernant l'usage des forêts.

⁷ Même si ce phénomène de taxe villageoise est nettement en déclin au Cameroun depuis 2000-2001. Voir aussi Geschiere (2004).

L'autre manifestation de cette globalisation des enjeux environnementaux est la « privatisation de la conservation », avec le développement d'aires protégées gérées très directement par des ONG de conservation et financées par les institutions internationales. L'extension des surfaces placées en conservation est sensible en Afrique centrale et la mise en place de ces superficies découle des objectifs pris par les grandes ONG de conservation internationales (WWF et IUCN) de mettre 10 % des forêts du monde en aire protégée, autre forme de spécialisation des espaces⁸.

4. Vers une conservation privatisée ?

Tout récemment, c'est une organisation internationale bien connue qui a proposé le concept de « concessions de conservation » (ou concessions de biodiversité)⁹. Convaincu de l'impraticabilité de « l'aménagement forestier durable » pour l'exploitation du bois, Conservation International (CI) a suggéré de racheter aux entreprises forestières concessionnaires leurs droits d'exploitation dans les forêts tropicales, notamment les droits sur les parties déjà exploitées afin de les soustraire *ad vitam* aux prochains cycles de coupe¹⁰. Le total des surfaces à retirer de l'exploitation ferait l'objet de négociations bilatérales entre « conservationnistes » et chaque compagnie, afin de parvenir à des arrangements mutuellement profitables. Pour l'entreprise le problème de limitation des récoltes liées aux contraintes de la rotation (assiettes annuelles de coupe) ne se poserait plus, et rien ne l'empêcherait d'accroître sa vitesse de coupe tout en maintenant des niveaux « soutenables » à l'unité de surface. En outre, les opérations coûteuses de sylviculture post-récolte ne seraient plus nécessaires. Ainsi les bénéfices de court terme de la compagnie seraient-ils maximisés et l'état futur de la forêt serait garanti par l'abandon des droits de coupe et la mise en protection intégrale pour une très longue durée.

Outre plusieurs problèmes techniques, qu'on ne développera pas ici¹¹, il convient de reconnaître que l'exploitation et la gestion forestière ne se réduisent pas à des engagements contractuels bilatéraux entre une institution publique ou privée et une compagnie. En Asie et en Afrique c'est le plus souvent l'État qui concède des droits d'usage spécifiques (le droit d'exploiter) sous le régime de la concession. Il attend de cette concession de droits, non seulement des revenus directs sous forme de redevances de superficie, mais également des quantités de revenus annexes, qu'ils soient directs – taxes d'abattage, taxes d'exportation, taxes d'importation sur le matériel, TVA, impôt sur les bénéfices des sociétés, ou indirects – emplois induits par l'exploitation, le transport et la transformation, revenus des collectivités publiques locales et des communautés, désenclavement des régions éloignées et entretien des routes... À travers ses fonctions de redistribution, l'État fait bénéficier d'une partie des revenus de la gestion forestière (au sens large) aussi bien aux habitants des banlieues des

⁸ Cf. le site de l'Alliance Banque mondiale – WWF :

<http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/envext.nsf/80ByDocName/WBWWFForestAlliance>

⁹ Niesten et Rice (2004).

¹⁰ Cf. Rice et al. (2001). L'idée est que les coupes initiales dans les forêts primaires sont suffisamment sélectives pour laisser la possibilité à la forêt de recouvrer à peu près sa structure initiale en quelques décennies, alors que les rotations de 25/30 ans (et les passages intermédiaires normalement prohibés) modifient profondément la structure de la forêt. L'autre idée est que les exploitants forestiers sont essentiellement intéressés par la première coupe qui leur permet de collecter la « rente de forêt primaire », et qu'ils sont enclins assez facilement à se défaire de leurs droits sur les parties déjà exploitées, surtout s'ils doivent acquitter une redevance annuelle de superficie élevée.

¹¹ Voir Karsenty et Nasi (2004).

grandes agglomérations que ceux des zones forestières. Même dans les pays où le foncier forestier fait l'objet de transactions marchandes (comme au Brésil où les exploitants sont souvent propriétaires des surfaces), les conséquences de l'activité économique induite par l'exploitation dépassent le seul cadre de la relation État/entreprise : la socialisation est plus large du fait notamment des effets multiplicateurs des investissements.

Le discours des « compensations » (prix du renoncement au développement) se pare des attributs de l'équité. On est, en apparence, proche de la figure de la négociation bilatérale coasienne, où pollueur et pollué forts de leurs droits de propriété respectifs, choisissent le type d'arrangements compensatoire le plus approprié à leurs préférences. Le principe proposé par CI est dominé par une conception exclusivement contractuelle et bilatérale des rapports sociaux, qui oublie les fonctions redistributrices de l'État. Cela pose un problème d'équité quant à la nature et l'ampleur des compensations à offrir à l'État et à la société (civile) et quant à l'échelle de temps à laquelle il faut se référer.

Les coûts auxquels se réfèrent étroitement Niesten et Rice (2004), notamment la fiscalité, dépendent des arrangements institutionnels existants à un moment donné dans un pays et peuvent difficilement servir de guide pour des accords sur longue période. L'exemple rapporté de Guyana dans leur article, sur les compensations financières en relation avec la fiscalité forestière laisse perplexe quand on sait que les seules redevances de superficie issues des adjudications de concessions au Cameroun atteignent au minimum 120.000 \$ pour une surface équivalente à celle citée dans l'article, soit nettement plus que les 11.000 et 30.000 \$ mentionnés pour le Guyana. En alignant la valeur des compensations annuelles versées à l'État sur les modalités clientélistes d'attribution des concessions prévalant en Guyana (comme c'était le cas également il y a 10 ans au Cameroun, mais qui a changé depuis), CI fait une opération de conservation – et de communication – à peu de frais mais qui est peut-être loin de ce que devrait représenter une compensation jugée équitable avec un « arrangement institutionnel » différent.

La question de la légitimité de ce type de mécanismes, et tout particulièrement des concessions de conservation doit, à son tour, être posée. Avec sa théorie de la justice fondée sur la « capacité », Sen a suggéré que les politiques publiques doivent être évaluées en fonction de l'extension de la « capacité » des personnes. « Dans l'évaluation de la justice fondée sur la capacité, les revendications des individus ne doivent pas être jugées en fonction des ressources ou des biens premiers qu'ils détiennent respectivement mais de la liberté dont ils jouissent réellement de choisir la vie qu'ils ont des raisons de valoriser » (Sen, 2000, p. 122) nous dit l'économiste indien. Et dans ce terme de capacité les options et opportunités offertes par la société sont fondamentales. Le monde suggéré par les « incitations directes à la conservation » est assez univoque : c'est celui d'une réduction significative des choix offerts aux habitants des zones forestières riches en biodiversité de « choisir la vie qu'ils ont des raisons de valoriser ».

II. LES ENJEUX DE L'EXPLOITATION DES FORETS

1. Une trajectoire spécifique de dégradation

Le contexte de l'exploitation dans les forêts d'Afrique centrale doit être précisé. Les schémas de déforestation bien connus dans les autres zones tropicales (i.e. conversion massive des

terres boisées en zones d'élevage extensif, en zones agricoles ou de plantations monospécifiques comme l'hévéa, le palmier à huile ou l'acacia mangium) ne s'appliquent guère dans les grands massifs forestiers d'Afrique centrale du fait d'une faible dynamique agricole et d'une absence de capacité d'investissement dans de l'agro-industrie à grande échelle.

La situation est très différente dans les zones côtières et dans les massifs forestiers éloignés, du fait des différences de coûts de transport d'une part, des dynamiques d'usage des terres, d'autre part. Dans les premières, les forêts sont souvent très dégradées du fait d'une exploitation à intervalles répétés et d'une activité agricole permanente dans les zones les plus peuplées. Dans les seconds, les dégradations sont d'abord le fait d'une exploitation hyper-sélective caractérisée par une intensité faible (entre 3 et 12 m³ à l'ha en moyenne, soit souvent moins d'un arbre prélevé) mais une surexploitation sur de vastes surfaces des essences de plus haute valeur commerciale, typiquement les *Entandrophragma* (sapelli, sipo), ainsi que les okoumé, moabi, iroko, voire ayous. Ce mode d'exploitation ne conduit pas au déboisement (sauf circonstances particulières), mais constitue un facteur d'érosion de la diversité biologique avec des risques de raréfaction sérieuse des essences qui constituent la structure floristique de ces forêts. Paradoxalement, la faible intensité des prélèvements en volume par unité de surface ne permet pas de stimuler le renouvellement de la plupart de ces essences de haute valeur commerciale, qui sont souvent des héliophiles et ont besoin de trouées importantes dans la canopée (Fredricksen et Putz, 2003). Les plans d'aménagement ne sont pas en eux-mêmes suffisants pour résoudre ce problème, puisque les taux de reconstitution des essences traditionnelles en deuxième rotation sont souvent peu élevés¹². D'un autre côté, de nombreuses essences dites « secondaires » possèdent les qualités nécessaires pour être employées comme bois d'œuvre, mais ne sont pas suffisamment appréciés sur les marchés pour se substituer aux essences « traditionnelles ». Ces essences sont largement sous-exploitées bien qu'elles constituent des effectifs non négligeables dans les forêts.

Alors qu'en Asie du Sud-Est, l'objectif des gestionnaires est de réduire le volume prélevé à l'hectare et le nombre d'arbres abattus par unité de surface (on prélève dans ces régions jusqu'à 80 m³ ou 100 m³ par hectare, soit jusqu'à une douzaine d'arbres), en Afrique centrale l'objectif principale dans les forêts de production aménagées est de réduire la pression sur les essences « traditionnelles » qui seraient surexploitées, en favorisant le report sur d'autres essences. L'accroissement de l'intensité de l'exploitation – en deçà de certains plafonds à définir dans chaque massif – dans les forêts aménagées constitue également un objectif de gestion raisonnable, puisqu'il facilite le renouvellement d'un grand nombre d'essences traditionnelles d'une part, et qu'il facilite la transition économique, d'autre part. Le passage de ce modèle « extensif et hyper-sélectif » à un modèle plus équilibré et plus intensif, nécessite de profondes adaptations du tissu économique sectoriel s'appuyant sur un développement des capacités de transformation du bois empruntant des trajectoires bien spécifiques (qui ne se limitent pas à des industries de première transformation cantonnées aux seules essences traditionnelles) et des évolutions importantes dans les relations aux marchés. Les plans d'aménagement constituent le creuset de cette transition à travers les contraintes nouvelles qu'ils posent et les outils qu'ils fournissent (connaissance de la ressource et de sa dynamique), mais ils ne fournissent pas les clés de la transition nécessaire.

¹² Bien que ce fait soit connu des spécialistes de l'aménagement, les publications scientifiques à ce sujet sont encore rares, mais les travaux en Guyane et en Indonésie sur des cas similaires confirment cela (Gourlet-Fleury et al., 2004 ; Sist et al., 2003).

Dans ce cadre, les instruments économiques, et notamment la fiscalité, peuvent jouer un rôle auxiliaire non négligeable. La fiscalité devrait apporter les bons signaux aux agents économiques, sur l'abondance ou la rareté de la ressource, et sur la composition des récoltes. En attendant une telle évolution dans l'utilisation de la fiscalité, et malgré une volonté perceptible d'introduire explicitement cette dimension environnementale dans les systèmes fiscaux de plusieurs pays, l'enjeu principal de l'utilisation de la fiscalité forestière reste la « capture de la rente économique ». C'est dans cette lutte pour une nouvelle répartition de la valeur ajoutée qu'il faut lire les tensions actuelles autour du thème de la fiscalité forestière au Cameroun, au Gabon et dans les deux Congo.

2. Vers de nouvelles modalités de partage de la rente forestière

2.1. De l'âge d'or...

Comme le rappelle Coquery-Vidrovitch (1972) il y eut un âge d'or de l'économie forestière en Afrique centrale, notamment au Gabon. Une bille d'Okoumé (près de 2 m³), achetée 5 Frs aux Africains, était revendue jusqu'à 150 Frs aux exportateurs. La tonne d'okoumé, « offerte de 30 à 60 frs en 1916, passa à 90 frs au lendemain de la guerre, puis à 525 et jusqu'à 7 et 800 frs au plus haut, avant de retomber à 250 frs à la veille de la crise » (Ibid., p. 454). Si bien que toutes les productions agricoles d'exportation reculèrent, et que les anciennes entreprises de caoutchouc se reconvertirent dans l'exploitation forestière. Le salaire moyen d'un bûcheron africain est estimé à 50 frs par mois dans les années 1920, dont une partie lui servait à payer l'impôt de capitation. Une bonne partie du reste était dépensée immédiatement dans les factoreries les plus proches, qui sont généralement des magasins de l'entreprise concessionnaire¹³...

L'Etat ne tirait pas de revenus substantiels de cette exploitation. Avant 1927, un paiement initial de 0,25 frs par hectare de permis était requis, transformé après cette date en une caution de 2 frs par hectare. En sus, la redevance territoriale était fixée depuis 1923 à 50 centimes par hectare. En 1927, cette dernière fut remplacée par une taxe d'abattage au montant variable selon les essences. Autour des années 1930, l'État a mis en place un système d'adjudication des droits de coupe au début de chaque année, après affichage des demandeurs pour les permis dans les catégories 2500, 10 000 et 25 000 hectares (1 ou 2 lots), et ce « afin de mettre à profit les offres élevées des Sociétés concurrentes dont l'industrialisation et la concentration ne firent que progresser » (Ibid., p. 453). On ne retrouvera ce principe qu'un demi-siècle plus tard au Cameroun !

Quant à l'exploitation commerciale directe par les Africains, elle fut combattue dès les années 1920 par l'interdiction de la coupe familiale ou villageoise, dans le but « de protéger les peuplements et de réserver les droits des forestiers concessionnaires » (Ibid., p. 455).

2.2. ... aux vicissitudes des réformes

Sur le plan du partage de la valeur ajoutée, il faudra attendre les années 1990 pour voir les gouvernements tenter de changer les modalités de répartition qui prévalaient jusqu'à lors.

¹³ En 1965, la SHO (Société du Haut-Ogooué, chaîne d'entreprises industrielles et commerciales) estimait que les ¾ de la paye de ses bûcherons (jusqu'à 15 000 Fcfa avec les primes) étaient dépensés dans la boutique SHO-Commerce située sur chaque chantier de la SHO-Bois.

La caractéristique commune des pays forestiers d'Afrique centrale était d'avoir globalement soumis l'accès à la ressource à la logique clientéliste : l'attribution de permis forestiers s'effectuait « de gré à gré », la détention de très grandes superficies n'était pas pénalisante puisque les redevances de superficie étaient très basses voire inexistantes, l'attribution réservée de certaines portions du territoire (par exemple la zone côtière au Gabon) aux « entrepreneurs » nationaux permettait – et permet toujours – à des notables de s'installer dans une confortable position rentière en « affermant » leurs permis à des exploitants étrangers disposant de moyens d'exploitation. Les taxes, généralement modérées, étaient prélevées essentiellement sur les exportations, notamment le bois en grumes.

Cette situation a permis l'installation et le développement d'entreprises relativement prospères, souvent européennes mais aussi libanaises et exceptionnellement africaines (au Cameroun), qui exploitaient la forêt en prélevant les essences les plus rémunératrices. Sur le plan de la « durabilité », ce mode d'exploitation conduit à une surexploitation de certaines essences (des bois rouges comme l'acajou, le sipo, le sapelli ou des bois plus clairs comme l'okoumé) et une sous-exploitation des (nombreuses) autres, mais ne débouchait pas sur des processus de déforestation ou de forte dégradation des massifs – au moins loin des côtes – du fait de récoltes de faible intensité (généralement moins de 10 m³ à l'ha). Il s'accompagne néanmoins d'un fort gaspillage de bois, tant dans l'exploitation (nombreux arbres détruits pour en récolter un seul) que de la transformation (besoins allant jusqu'à 4 ou 5 m³ de grume pour produire un m³ de bois scié).

Dans les périodes de cours élevés des bois sur les marchés internationaux, certains de ces exploitants introduisent des techniques « modernes » de planification de l'exploitation, en utilisant judicieusement la cartographie pour optimiser le tracé et la longueur de pistes de débardage, et en formant des abatteurs afin de réduire les pertes de bois lors de la coupe. Des unités industrielles de dimension respectable se constituent au Cameroun, au Zaïre et au Congo, démentant l'image d'une Afrique centrale se contentant d'exporter des grumes qui seront transformées en Europe. L'économie forestière rapporte peu aux États, lesquels perçoivent des rentes bien plus confortables du pétrole ou des mines, mais enrichit une clientèle politique de « second rang », fonctionnaires mais aussi notables provinciaux qui se sont vu attribuer des permis qu'ils sous-traitent ou qui sont des « facilitateurs » indispensables pour calmer les populations locales en cas de conflit, délivrer les autorisations d'exportation, etc.

Les années 1990 marquent un tournant. Plusieurs pays de la sous-région voient leurs recettes d'exportation se tasser avec la baisse des cours internationaux des matières premières et il n'est plus question de laisser un secteur économique, perçu (à tort) comme capable de relayer les mines ou le pétrole comme pourvoyeur de rentes, apporter une contribution marginale à de budgets nationaux qui ne parviennent plus à atteindre l'équilibre financier. Plusieurs pays, comme le Cameroun, sont également sous ajustement structurel, ce qui donne un rôle prééminent au Ministère des finances au détriment des ministères sectoriels. Et, bien sûr, l'influence des institutions financières internationales s'est accrue. C'est donc sans surprise que le premier pays à s'engager sur la voie d'un nouveau partage de la valeur ajoutée soit le Cameroun, avec son nouveau code forestier préparé dès le début des années 1990 et voté en 1994.

2.3. Le « laboratoire » camerounais

La réforme introduit l'obligation d'aménagement des forêts, une catégorie de forêts « communautaires », la perspective d'un arrêt des exportations de grumes avant la fin de la décennie. Surtout, elle conduit à l'accroissement des redevances de superficies, par la combinaison d'un accès concurrentiel aux permis (appel d'offres dont la composante essentielle est le taux de redevance annuelle proposé) et d'un « taux plancher » fixant une redevance minimum, de 1 500 Fcfa par hectare en 1995, ramené ensuite à 1 000 Fcfa en 2000. Quelques années auparavant, la redevance de superficie n'était que de 98 Fcfa/ha.

Des discussions extrêmement âpres eurent lieu avec la profession sur les modalités d'application de cette réforme, notamment sur le niveau du taux plancher et celui des autres taxes, augmentées elles aussi. Des dimensions diplomatiques sont apparues, avec des réserves implicites de la France sur la nouvelle fiscalité, vue comme un obstacle à « l'aménagement durable ». Malgré l'argument avancé par Brunner et Ekoko (2000) sur le déficit d'appropriation (*ownership*), pertinent à certains égards mais insuffisant dans le cas de la fiscalité, le soutien de la Banque mondiale à la réforme n'aurait sans doute pas été décisif sans l'appui trouvé auprès de la technocratie du « Comité Technique de Suivi des réformes économiques » (CTS) dominée par les fonctionnaires du Ministère de l'économie et des finances. De même, les parlementaires qui ont joué un rôle certain dans la rédaction finale de 1994 voyaient plutôt d'un bon œil la hausse des redevances de superficies (sauf ceux qui ont des intérêts dans l'exploitation forestière...) car la nouvelle loi affecte 50% de ces redevances aux communes forestières (dont une partie aux villageois riverains de la concession), ce qui renforce le poids des élus des zones forestières.

Le débat sur le « taux plancher » va s'estomper avec l'amélioration progressive des conditions d'adjudication – notamment avec l'introduction d'un « observateur indépendant » à partir de 1998 dans la commission d'évaluation des offres. L'entrée « dans le jeu » de nouveaux entrants, y compris camerounais, pousse à la hausse les offres financières pour les meilleurs forêts et, dès qu'un minimum de concurrence est réunie, les offres tournent autour de 3000 – 4000 Francs CFA par hectare (redevance annuelle). Il devient alors plus difficile pour les exploitants de dénoncer une pression fiscale qui est générée par leurs propres offres.

Ce qui ne signifie pas que les problèmes aient disparu. Et les effets de ce changement de répartition de la rente économique forestière ne sont pas univoques. L'analyse de ces effets est toutefois rendue complexe par la simultanéité d'un ensemble de facteurs et de retombée d'autres aspects des politiques publiques : surcapacités de transformation du bois, développement d'un important secteur informel pour l'approvisionnement en bois d'œuvre des populations urbaines, introduction de régulations contraignantes pour la gestion durable avec baisse des surfaces exploitables annuellement, montée des conflits avec les populations locales, « tracasseries » administratives de toute nature...

Deux types de « réponses » se manifestent simultanément : l'une (type 1) est potentiellement favorable à la « gestion forestière durable » et est fondée sur l'accroissement de la productivité des opérations en forêt (élargissement de la gamme des essences, réduction des pertes de bois, accroissement de l'efficacité dans la transformation du bois tentative d'innovation marketing, etc. ; l'autre « réponse » (type 2) est constituée de pratiques contraires à la gestion durable, comme le recours à des sources « informelles » d'approvisionnement de bois, l'évasion fiscale et l'exploitation illégale. En fait, en fonction

de la pression qu'elles ressentent de la part des autorités de contrôle, la plupart des sociétés tendent à mixer les stratégies de « type 1 » et de « type 2 » dans différentes proportions.

2.4. L'influence sur les autres pays forestiers d'Afrique centrale

Les évolutions au Cameroun ne sont passées inaperçues dans les pays voisins. Les 5 pays – Congo Brazzaville, République Centrafricaine (RCA), Gabon, République Démocratique du Congo (RDC), Guinée Équatoriale – de la sous-région s'engagent dès le milieu des années 1990 dans la voie de la révision de leur code forestier et des réformes de leur structure fiscale. Trois grands objectifs sont décelables : la gestion durable à travers l'aménagement (porté par les Ministères des forêts), l'industrialisation (objectif très largement partagé par les différents acteurs publics) et l'accroissement de la contribution du secteur forestier au budget de l'État (porté par les Ministères des finances, avec le soutien des IFI). Les exemples du Gabon et du Congo-Brazzaville sont les plus significatifs : dans ces pays peu peuplés, certaines concessions sont de très grande taille (autour d'1 million d'ha) au contraire du Cameroun (souvent moins de 200 000 ha), et les conséquences financières d'une introduction de taxes de superficie ne sont pas négligeables pour leur détenteurs¹⁴.

Là où le gouvernement camerounais avait décidé de laisser expirer les anciens permis de court terme pour ensuite ré-attribuer la plus grande partie du domaine forestier de production par appel d'offres, les gouvernements congolais et gabonais ayant accordé précédemment des permis de longue durée doivent fixer des taux d'imposition... et affronter la colère ultérieure de la profession. Pourtant l'introduction de taxes de superficie semble inévitable dans ces pays qui affichent l'objectif de diminuer drastiquement l'exportation de grumes pour favoriser l'industrialisation. Dans la mesure où l'essentiel des rentrées fiscales reposait sur celles-ci, il faut bien se résoudre à déplacer le centre de gravité des prélèvements¹⁵. Or, en Afrique, l'asymétrie d'information est telle entre les entreprises et les services administratifs qu'on ne peut laisser à l'impôt sur les bénéfices des sociétés le soin de « collecter la rente » issue de l'exploitation d'une ressource naturelle. Quant aux taxes d'abattage, elles sont sujettes à une fraude massive dès lors que leur importance s'accroît.

- Au Gabon, le gouvernement propose initialement une taxe de 1000 Fcfa. Cette mesure devait être appliquée début 2003, mais face aux vives réactions de la profession, c'est un taux unique de 600 Fcfa qui est décidé. Or, contrairement aux recommandations des experts qui préconisaient une baisse parallèle des taxes d'exportation, ces dernières ont été renforcées depuis 5 ans.

- Au Congo-Brazzaville, le gouvernement a introduit une taxe de superficie de 350 Fcfa par ha pour la zone Nord et 500 Fcfa pour la zone Sud. Parallèlement, il a fortement accru les taxes d'abattage et d'exportation, ce qui a provoqué une levée de boucliers et une « grève » des opérateurs avec fermeture provisoire d'usines. Des accords sont intervenus en mai 2003, qui réduisent d'environ 20 % les différentes taxes.

- En RDC, où existent des méga-concessions (faiblement exploitées) de 2 et 3 millions d'hectares, le gouvernement tente d'introduire une taxe de superficie de 0,25 \$ par hectare (initialement de 0,50 \$, mais revue à la baisse après les protestations de la profession auprès de la Présidence) et une réforme fiscale plus progressive vient de voir le jour. Dans ce pays où

¹⁴ Bien que le poids de la taxe de superficie, ramené au m³ prélevé, est identique pour une petite comme pour une grande concession, dès lors que, dans un régime d'aménagement, 1/30^{ème} (ou 1/25^{ème} si la rotation est de 25 ans) de la concession est exploitée chaque année. Cette taxe pénalise surtout les concessions « sous-utilisées ».

¹⁵ Reporter les taxes sur les exportations de produits transformés (sciages, etc.) serait contraire aux objectifs largement partagés de développement de l'industrie du bois.

la forêt occupe plus de 100 millions d'hectares (contre environ 20 millions au Gabon ou au Cameroun), la fiscalité forestière n'a rapporté à l'État que moins de 2 millions de dollars en 2002.

- En RCA, le « loyer annuel » (redevance de superficie) est passée successivement de 125 Fcfa/ha (avant 1998), à 300 Fcfa (de 1998 à 2003), et vient d'être porté à 500 Fcfa par ha à la mi-2003.

Dans ces différents cas, on peut déceler des caractéristiques communes. Contrairement à une vision naïve des politiques publiques qui seraient le fruit de décisions rationnelles sous-tendues par une politique aux objectifs bien identifiés, les processus de décision qui ont conduit à ces mesures sont fort peu ordonnés. Au Gabon et au Congo, et en RDC, il est très difficile de simplifier le système fiscal comme le préconisent les experts, parce que différentes institutions publiques intervenant dans la filière bois fonctionnent largement avec des taxes ou des prélèvements « affectés ». Par conséquent, le « rééquilibrage » de la fiscalité entre l'aval (exportation) et l'amont (superficie) de la filière a cédé la place à un simple « empilement » de taxes, les taux évoluant toujours à la hausse avec un véritable effet de cliquet et d'une situation initiale de sous-fiscalisation, on a sans doute basculé vers une sur-fiscalisation. Il en va des taxes comme des institutions : de nouvelles s'ajoutent sans pour autant effacer les anciennes...

Dans les deux cas gabonais et congolais, comme ce le fut aussi au Cameroun, l'entrée dans le jeu du ministère en charge des finances publiques a perturbé le jeu des alliances clientélistes, établi parfois de longue date entre les opérateurs économiques et une partie du personnel de l'État¹⁶. Les Présidents appelés en arbitre par la profession semblent avoir voulu éviter une implication directe dans ces conflits, donnant sans doute quelques consignes de modération pour favoriser des solutions négociées. Quant aux IFI, notamment la Banque mondiale qui a appuyé plusieurs études fiscales dans ces pays, elle ont vu à plusieurs reprises vu les recommandations de ces études détournées et « instrumentalisées » par les gouvernements, lesquels n'ont retenu que certains éléments isolés d'un ensemble de mesures associées, mais se sont abrités derrière les fameuses « exigences de la Banque mondiale », qui servent généralement à faire avaler quelques couleuvres aux amis.

2.5. Un changement irréversible ?

Pourtant, au delà de ces processus complexes de décision et leurs dimensions partiellement contingentes, on retrouve bien des constantes liées à l'évolution socio-économique et politique des pays d'Afrique centrale. Confrontés à la baisse des ressources pétrolières (Gabon, Cameroun) ou au poids financier et social de la reconstruction (les deux Congo), les États se sont mis à considérer différemment un secteur forestier auparavant quelque peu négligé (au moins sur le plan fiscal) et les IFI les ont encouragé dans cette voie. Dans la logique des politiques de décentralisation, le besoin de financer les entités décentralisées (communes ou provinces) a joué son rôle dans la mise en place de redevances de superficie dont une partie est affectée aux collectivités publiques locales. Il s'agit bien d'une nouvelle donne dans le partage de la valeur ajoutée d'un secteur économique « de second rang »

¹⁶ Bien qu'au Congo, la réforme fiscale soit l'œuvre exclusive du Ministère de l'économie forestière qui y voyait un avantage direct dans la mesure où 70 % des nouvelles taxes de superficie ainsi que la totalité des taxes d'abattement étaient affectées au Fonds Forestier dont le Ministre est l'ordonnateur. Cette situation est en passe d'être modifiée avec l'entrée en lice du MINEFI, avocat de l'unicité de caisse, mais elle explique sans doute pourquoi un ministère technique s'est fait le porteur d'une augmentation substantielle du taux d'imposition des entreprises de son secteur.

comparé aux mines et au pétrole, mais qui recèle un véritable potentiel de développement et de création d'emplois. Ce qui vient compliquer l'analyse, c'est que cette tentative d'imposer une nouvelle répartition de la rente s'effectue dans un contexte d'« informalisation » croissante des économies africaines, qui conduit à un phénomène pervers bien connu (Sindzingre, 2001) par lequel les gouvernements accroissent les taxes pour compenser le rétrécissement de la production imposable, surtaxant les acteurs formels, ce qui incite à un passage accru dans l'informel, et ainsi de suite. Au Cameroun, c'est au moins 1 million de m³ de bois d'œuvre seraient prélevés par le secteur informel (illégaux, scieurs de long, artisans transformateurs – Plouvier et al., 2002), alors que la production officielle est tombée à 2,5 – 2,8 millions de m³. En RDC la grande majorité de l'économie forestière relève de l'informel (Djire, 2004).

2.6. Un problème d'action collective

L'incidence de la corruption constitue un autre problème épineux. L'accroissement des régulations de toute sorte (y compris la hausse de la fiscalité) dans le secteur forestier – et les abus de pouvoir inhérents à une montée de la quantité de réglementation dans des sociétés souvent éloignées de l'état de droit – a conduit à un accroissement des coûts privés de la corruption, et les « budgets gris » des entreprises (provisions pour « frais administratifs ») ont suivi la même évolution. Ce coût privé de la corruption a une forte incidence sur les coûts de production, et constitue un argument avancé *mezzo voce* par la profession auprès des IFI pour maintenir une pression fiscale faible. Bien évidemment, l'argument qui consiste à mettre en avant des transferts privés illicites au détriment de l'abondement des fonds publics a fort peu de chances d'être entendu, mais il n'en constitue pas moins un problème réel lié aux difficultés des exploitants et industriels forestiers de constituer de réelles inter-professions capables de construire des propositions structurantes, d'être de véritables partenaires pour les IFI et les gouvernements réformateurs et de gérer des biens collectifs pour la profession¹⁷. Sur le plan de la corruption, les entrepreneurs adoptent des positions stratégiques purement individuelles au terme desquelles, chacun voulant améliorer sa propre position crée l'enfer pour tous comme dirait Jean-Pierre Dupuy (1992), contribuant à accroître encore les « tarifs » des passe-droits.

III. PERCEPTION ET « INSTRUMENTALISATION » DE LA REFORME FORESTIERE CAMEROUNAISE

Beaucoup de lignes ont été écrites sur le processus de réforme forestière au Cameroun. La loi de 1994 et son application ont été souvent décrites comme réalisées « sous contrainte extérieure », ce qui ne traduit qu'une partie de la réalité, comme on l'a souligné plus haut dans ce texte. Surtout, différents aspects de ce processus de réformes ont été utilisés – et le sont toujours – comme des « repoussoirs » par des parties prenantes du débat sur les réformes dans la sous-région.

¹⁷ L'existence de l'IFIA (Interafrican Forest Industries Association, basée en Côte d'Ivoire et à Paris) ne doit pas, à cet égard, faire illusion. Il s'agit plus d'un lobby destiné à faire pièce aux mouvements écologistes et à influencer les positions des bailleurs de fonds sur différents dossiers – dont précisément la fiscalité – que d'une inter-profession.

1. La crainte de la « contagion »

La principale crainte d'une partie du secteur privé – du moins des sociétés disposant de filiales dans plusieurs pays de la sous-région – a été celle de la « contagion ». L'introduction de la concurrence pour l'obtention des permis forestiers, avec ses conséquences potentielles en terme de renchérissement des redevances de superficie limitant de facto la probabilité de cumul de vastes surfaces, était particulièrement redoutée¹⁸. Voici comment l'IFIA (2002) juge ce principe : « Cette pratique est la source d'une grande confusion chez les industriels sérieux (...) Les enchères n'ont pas annulé les pressions des hommes influents et sans schéma industriel (Ibid., p. 4) ; mise en concurrence sauvage des approvisionnements d'industriels aux abois. Cette psychose a entraîné des adjudications à des prix très élevés qui, non seulement déstabilisent les opérateurs, mais gèlent leurs autres investissements environnementaux, industriels et sociaux » (Ibid, p. 5).

Pourtant, deux ans auparavant le ton du représentant de l'IFIA était nettement différent : « (...) je dois exprimer la surprise positive de IFIA devant le résultat concret des efforts du MINEF (Ministère de l'environnement et des forêts du Cameroun) et de la WB (World Bank), lors des adjudications de permis, et pour lesquels nous étions au départ très réservés tant le problème de la non-application de la loi semblait complexe et profond »¹⁹.

Entre ces deux analyses, deux modifications du contexte sont intervenues : d'abord, plusieurs des sociétés que l'on peut qualifier d'*insiders* (les adhérents de l'IFIA) ont été battues lors de l'adjudications de juillet 2001 par des *outsiders*, nouveaux-venus au Cameroun ou dans l'industrie forestière ; l'attribution elle-même a été fortement contestée par ces *insiders* qui ont parlé alors d'un « processus d'apprentissage du mécanisme d'appel d'offres entre corrupteurs et corrompus » permettant de remettre en selle les vieilles pratiques de trafic d'influence. Ensuite, le mouvement de réforme a dépassé les frontières du Cameroun pour gagner le Gabon, le Congo et la RDC, avec comme principal enjeu le remodelage de la fiscalité et les modalités d'accès aux concessions.

Le discours du secteur privé a profondément évolué, en relation avec les avatars des réformes au Cameroun et notamment les changements dans la fiscalité. Une organisation comme l'IFIA enfourche désormais le discours de la « gestion durable », avec deux adversaires principaux : les organisations écologistes radicales qui combattent par principe l'exploitation industrielle des forêts et prônent le boycott commercial, d'un côté, les institutions financières internationales – et notamment la Banque mondiale – qui veulent introduire la concurrence dans l'accès aux concessions et réformer la fiscalité forestière. Et elle trouve sur certains points des soutiens assez inattendus, comme celui de Greenpeace France qui, dans une lettre adressée à la Banque mondiale en 2001, critiquait le poids prépondérant de l'offre financière dans le système d'adjudication camerounais. Pourtant, comme l'a souligné à plusieurs reprises l'observateur indépendant camerounais Behlé (1999), les composantes de l'offre technique sont très difficilement vérifiables et cette composante de l'appel d'offres est particulièrement sensible au trafic d'influences du fait de l'inévitable part de « subjectivité »

¹⁸ Cependant, à l'exception de la RDC qui a inscrit ce principe dans sa nouvelle loi, aucun autre pays n'a renoncé au principe de l'attribution de gré à gré, et de très vastes surface ont été concédées dans les années 1990 pour des durées longues, ce qui les soustrait à d'éventuelles allocations par voie de concurrence.

¹⁹ Landrot, Secrétaire Général de l'IFIA, lettre à Gabus, 28/08/2000.

<http://www.mysunrise.ch/users/agabus/effendi/coments/comments.htm>

du jugement sur le projet soumis (sans compter que personne ne peut garantir que les engagements pris en termes de construction d'infrastructures, d'emploi, etc. seront respectés dans l'avenir).

2. Des comparaisons délicates

Plus globalement, la réforme camerounaise et notamment sa composante « appel d'offres – fiscalité » est critiquée par un certain nombre d'acteurs publics et privés européens²⁰ au nom de la « gestion durable des forêts ». Il est avancé que l'aménagement des forêts piétine au Cameroun alors qu'il avancerait à grand pas dans les pays voisins (RCA, Gabon, Congo-Brazzaville). Et de suggérer que les responsables seraient la Banque mondiale et le FMI censés pousser les États à accroître directement ou indirectement les charges financières pesant sur les entreprises. Pourtant, les chiffres de 2002 montrent que 25% des surfaces en concession au Cameroun ont fait l'objet de préparation d'un plan d'aménagement soumis à l'administration, contre 26 % au Gabon, 10 % au Congo-Brazzaville et 9,3% en RCA (Mégevand, 2003). Certes, il est plus difficile de préparer des plans d'aménagement dans les forêts souvent déjà exploitées du Cameroun, avec des négociations complexes à mener avec les populations riveraines, que dans les vastes massifs très faiblement peuplés du Gabon ou du Congo. De plus, la taille moyenne des concessions au Cameroun est de 80 000 ha, alors qu'elle est de 400 000 ha au Gabon, 350 000 ha au Congo et 300 000 ha en RCA, ce qui renchérit le coût à l'hectare du plan d'aménagement lequel comprend un certain nombre de coûts fixes. En outre, si la comparaison avec le Gabon et le Congo est justifiée du point de vue des grandes caractéristiques des peuplements forestiers, il devient plus difficile d'aller au-delà dès lors que l'on prend en considération des caractéristiques démographiques, économiques et socio-politiques qui sont déterminantes dans la compréhension de l'évolution de la gestion forestière au Cameroun. Sous plusieurs aspects, il est plus légitime de comparer le Cameroun avec le Ghana ou la Côte d'Ivoire, voire même d'un pays comme l'Indonésie, que de vouloir l'assimiler au Gabon, à la RCA ou au Congo-Brazzaville.

Les statistiques montrent par ailleurs qu'une partie du secteur est engagé dans une tentative de « sortie par le haut ». Selon les données de Fochivé (2004), les capacités de transformation industrielle du bois auraient atteint 2 360 000 m³ en 2002/2003, soit 17% de plus qu'en 1998. L'emploi serait passé de 6 700 à 10 700 employés, entre l'exploitation et la transformation, soit une augmentation de 58% sur la même période. Mais c'est surtout la redistribution des cartes qui retient l'attention : 4 à 5 usines ont fermé leurs portes, pour la plupart des unités obsolètes. Dans le même temps, 8 nouvelles usines ont été construites, et 6 à 7 usines existantes ont fait l'objet d'investissements importants pour leur modernisation. Comme le reconnaît Fochivé (2004), qui fut pendant 5 ans secrétaire général du Groupement Professionnel de la Filière Bois, le patronat forestier, « une minorité d'entreprises, bien que militant avec l'ensemble pour l'obtention des avantages fiscaux auprès de l'État, a déjà modifié sa stratégie en considérant le volume de bois à récolter dans le cadre de l'aménagement durable comme une donnée et s'oriente vers une adaptation économique par l'amélioration de la valeur ajoutée en rationalisant la production et son outil, en réalisant des investissements de productivité » (Ibid., p. 2).

²⁰ Par exemple l'Agence française pour le développement en France et le WWF-Belgique. L'une et l'autre de ces entités sont très actives dans le financement et l'accompagnement des plans d'aménagements dans le Bassin du Congo.

3. Exploitation illégale et normes

L'autre utilisation du Cameroun comme « repoussoir » vient de l'exploitation illégale, supposée nettement plus importante au Cameroun que dans les pays voisins, bien qu'aucun chiffre vérifiable n'ait été avancé à l'échelle du pays. Pourtant, on doit faire un constat assez simple : plus un système de gestion est régulé, plus le périmètre d'infractions potentielles est étendu. Le risque de se retrouver en dehors des règles est d'autant plus important que celles-ci sont d'introduction récentes, car les entreprises font montre d'inertie et ont des capacités plus ou moins importantes d'adaptation à de nouveaux contextes institutionnels et réglementaires. Symétriquement, une faible régulation des activités forestières n'ouvre que peu d'occasion d'exploitation illégale, mais l'absence de règles de gestion peut poser un problème sérieux pour le renouvellement de la ressource. Les pays qui ont fait l'effort d'introduire des règles sylvicoles relativement contraignantes ont toutes les chances d'avoir les pourcentages d'exploitation illégale les plus élevés. Il en est de même pour les changements règles d'attribution. Le Cameroun n'a pas renouvelé, à partir de 1995, ses anciennes licences attribuées de gré à gré pour préparer l'introduction d'un nouveau mécanisme d'attribution des permis par voie concurrentielle. La résistance à l'introduction de cette innovation a retardé l'attribution des surfaces aux opérateurs, lesquels ont réagi par le recours à l'exploitation illégale jusqu'à ce que les attributions reprennent progressivement à partir de 1997. Le Cameroun a également édicté des normes d'aménagement contraignantes depuis 2001. Le Gabon vient seulement de publier les siennes. Aucun des deux Congo n'a commencé à les écrire.

En outre, grâce au nombre élevé d'ONGs, au rôle de *watchdog* joué par Global Witness²¹, l'information sur la situation de l'exploitation forestière est relativement abondante au Cameroun, ce qui n'est pas le cas ailleurs. Ce qui est, bien sûr, indiscutable, c'est que la pression fiscale plus élevée au Cameroun incite à la multiplication des tentatives de fraude pour éviter de payer les taxes. Avec les récents changements de fiscalité dans les pays de la sous-région, il est inévitable que ce phénomène, déjà existant néanmoins dans tous les pays de la sous-région, se développe encore plus rapidement.

CONCLUSION : L'AMORCE DE MUTATIONS PROFONDES

Le secteur forestier en Afrique centrale est entré dans une phase de mutation de grande ampleur. Le monopole que l'État s'est historiquement arrogé sur la gestion des grands espaces forestiers s'effrite plus ou moins rapidement selon les pays. Au Cameroun, la montée des demandes locales exprimée sous la forme de forêts communautaires ou de redistribution de la fiscalité forestière, correspond à une volonté d'une partie des populations de s'introduire dans un jeu rentier duquel elles ont été historiquement exclues au profit des entreprises d'exploitation et d'une clientèle nationale « de second rang » constituée par une partie de l'administration forestière, les autorités politiques locales et les « attributaires nationaux » qui s'empressaient le plus souvent de confier à de véritables opérateurs l'exploitation de leurs permis, moyennant finance. Cette immixtion dans le jeu rentier traditionnel se fait volontiers passer pour une « gestion communautaire locale » des ressources naturelles, bénéficiant ainsi d'un soutien attentionné de la part de nombres d'organisations et de coopérations convaincues

²¹ Qui a joué jusqu'en 2002 un rôle d'observateur indépendant de l'exploitation forestière, en accord avec le gouvernement camerounais et grâce au soutien de la coopération britannique.

des vertus de la « gestion locale » pour la durabilité. Une autre manifestation de ce qu'on peut qualifier de déclin de « l'Etat forestier » (Bigombe Logo et Nkoum-Me-Tseny, 1999 ; Karsenty, 1999) est décelable dans l'accroissement spectaculaire de l'exploitation due au secteur informel dans les pays de la sous-région, véritable économie populaire mais déclarée illégale par l'absence de politique spécifique visant à son intégration. A cet égard, il faut établir une distinction entre les pays les plus peuplés que sont le Cameroun (16 millions d'habitants) et la RDC (57 millions), et les autres pays faiblement peuplés (Gabon, Congo, RCA, Guinée Équatoriale). Le Cameroun et la RDC ont en commun la remise en cause de la légitimité de la gestion monopoliste de l'État sur les forêts, mais les perspectives d'évolution sont très différentes. Le Cameroun s'engage de facto dans une nouvelle phase où l'Etat n'a pas renoncé à des intentions régulatrices, où des innovations institutionnelles s'effectuent – avec des fortunes diverses – et où se dessinent de nouveaux rapports entre les niveaux de pouvoirs dans la société, tandis qu'en RDC l'emprise de l'Etat central sur le territoire est elle-même en question.

Les pays moins peuplés ne sont pas confrontés aux mêmes tendances centrifuges alimentées par les structures locales, et donnent au moins sur ce plan l'apparence d'une certaine continuité. Mais la multiplication des échanges d'expérience facilitées par les initiatives sous-régionales (Partenariat international pour le Bassin du Congo, appuyé par les USA et la France, COMIFAC²², CEFDHAC²³), et les recommandations assez standardisées des bailleurs de fonds, rendent le développement de telles dynamiques assez probables dans les pays en question.

Sur le plan de l'économie forestière, la mutation qui s'annonce est radicale. Les réformes qui ont conduit à l'imposition de l'aménagement forestier, au moins pour les grandes concessions, se sont accompagnées de réformes fiscales qui ont en commun de modifier le coût d'accès à la ressource. Les entreprises forestières étaient habituées à mener une exploitation très sélective sur de vastes surfaces, avec peu d'investissements sinon dans le réseau routier ; les voilà confrontées à des contraintes inédites pour elles en termes d'exploitation (restriction de la liberté de coupe dans le temps et dans l'espace) d'une ressource dont le coût de mise à disposition s'est considérablement accru. L'industrialisation devient un impératif, tant réglementaire qu'économique (accroître la valeur de la production pour compenser la limitation des surfaces annuelles exploitables), auquel seule une partie de la profession est véritablement préparée. Une redistribution des cartes d'une ampleur significative est en train de s'amorcer, avec de nouveaux entrants qui vont tendre à supplanter des entreprises anciennement installées qui ne peuvent faire face aux nouvelles contraintes. Parmi ces nouveaux entrants, il y a des industriels performants qui peuvent tirer en avant le secteur en aidant à sa professionnalisation et en accroissant la valeur ajoutée, ce qui aiderait à la réalisation d'une « sortie par le haut » de la transition actuelle. Mais les risques d'une « sortie par le bas » d'au moins une partie du secteur sont réels, qu'elle passe par accroissement de l'exploitation illégale ou par l'utilisation de l'activité forestière comme instrument de blanchiment pour des capitaux douteux²⁴. D'où l'importance de dépasser la perspective d'une gestion de la forêt par la technique – tentation de certains bailleurs de fonds – et de penser la

²² Conférence des ministres en charge des forêts d'Afrique centrale, structure permanente issue de la Conférence des chefs d'Etat de Yaoundé en 1999, soutenue par le WWF.

²³ Conférence sur les écosystèmes de forêts denses humides en Afrique centrale, forum institutionnalisé de débats et de réflexions, soutenu à l'origine par l'UICN.

²⁴ C'est notamment l'hypothèse de Finifter et Verna (1996) dans un document de travail de l'Université Laval (Québec). Cependant, on ne dispose jusqu'à présent d'aucun cas documenté d'entreprise qui serait manifestement structurellement déficitaire mais néanmoins prospère.

gestion des ressources forestières dans la logique du développement, de la nécessité de faire prévaloir les règles d'une économie assainie et de l'état de droit. Cela signifie insister pour que soit introduite de la transparence dans des domaines où les logiques discrétionnaires étaient, jusque là, de règle, comme elle sont toujours dans les pays voisins du Cameroun. Il s'agit bien d'un problème de fond dans les pays où la forêt constitue une des ressources naturelles majeures après le pétrole ou les minéraux précieux. Les conflits armés, la corruption et les phénomènes de néo-patrimonialisation des États²⁵ trouvent largement leurs racines dans les jeux de pouvoir qui se déploient autour de la maîtrise de l'accès à ces ressources naturelles et le partage de leurs bénéfices²⁶. La gestion de ces ressources recouvre d'emblée une dimension d'économie politique, qui est au cœur des problèmes que rencontrent les pays africains potentiellement riches de leurs ressources naturelles, et qui font de l'Afrique le « continent sinistré » du développement, et l'Afrique centrale la zone de tous les dangers économiques, politiques et sociaux.

BIBLIOGRAPHIE

- BEHLÉ O., 1999, « Rapport de l'Expert Indépendant - Commission Interministérielle d'Attribution des Ventes de Coupe », MINEF, octobre, Yaoundé.
- BIGOMBÉ LOGO P. et L.-M. NKOUM-ME-TSENY, 1998, « Vers la décentralisation de la gestion forestière au Cameroun. Dynamique de la contestation de l'État forestier et de la construction de la gestion participative des ressources forestières », in *Exploitation forestière et développement local : sortir de l'État forestier ?*, Arbres, forêts et communautés rurales, *Bulletin FTTP*, n° 15-16, Yaoundé.
- BRUNNER J. et F. EKOKO, 2000, « Environmental Adjustment : Cameroon Case Study », in SEYMOUR F. et N. DUBASH (eds.), *The Right Conditions : The World Bank, Structural Adjustment, and Forest Policy Reform*, World Resources Institute, Washington D.C.
- COLLIER P., 2000, *Economic Causes of Civil Conflict and their Implications for Policy*. Disponible sur internet : <http://www.worldbank.org/research/conflict/papers/civilconflict.htm>
- COQUERY-VIDROVITCH C., 2001, *Le Congo au temps des grandes compagnies concessionnaires, 1898-1930*, Réimpression de l'édition originale de 1972 (Monde d'outre-mer, passé et présent. Première série, Études, 37).
- DJIRE A., 2004, *Rapport final de l'étude sur le secteur informel du bois d'œuvre en RDC. Rapport d'appui à la Revue économique du secteur forestier*, Banque mondiale et Ministère de l'environnement de la RDC, Kinshasa.
- DUPUY J.-P., 1992. *Introduction aux sciences sociales*, Ellipses, Paris.
- FINIFTER F. et G. VERNA, 1996, *Le prix et la valeur : application au négoce international des bois tropicaux africains*, document de travail Université Laval (Québec).
- FOCHIVÉ E., 2004. *Evolution du secteur forestier sur la période 1998-2003 (opérateurs économiques, investissements, emplois)*, document de travail non publié.

²⁵ Cf. Médard (1991) sur le concept de néo-patrimonialisation.

²⁶ Voir à cet égard les récents travaux de Collier (2000).

- FREDERICKSEN T.S. et F.E. PUTZ, 2003, « Silvicultural intensification for tropical forest conservation », *Biodiversity and Conservation*, 7(12), pp. 1445-1453.
- GARRRIER C., 1992, *Forêt et Institutions ivoiriennes*, Thèse de Doctorat, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Paris.
- GESCHIERE P., 2004, « Ecology, Belonging and Xenophobia : The 1994 Forest Law in Cameroon and the Issue of 'Community' », in ENGLAND H. et F. NYAMNJOH (eds.), *Rights and the Politics of Recognition in Africa*, Palgrave Macmillan Ltd (série : Postcolonial Encounters), New-York.
- GOURLET-FLEURY S., CORNU G., DESSARD H., PICARD N. et P. SIST, 2004, « Modelling forest dynamics for practical management purposes », *Bois et Forêts des Tropiques*, 280, pp. 41 - 52.
- IFIA – Fondation Européenne, *Éléments de réflexion sur la fiscalité forestière dans les pays du Bassin du Congo*, décembre 2002, disponible sur internet : http://www.ifiasite.com/index.php?rub=Actions&nom_page=Fiscalit%E9&langue=fr
- KARSENTY A., 1999, « Vers la fin de l'État forestier ? Appropriation des espaces et partage de la rente forestière au Cameroun », *Politique Africaine*, 75, pp. 147-161.
- KARSENTY A. et J. MARIE, 1998, « Les tentatives de mise en ordre de l'espace forestier en Afrique centrale », in ROSSI G., LAVIGNE DELVILLE Ph. et D. NARBEBURU (Dir.), *Sociétés rurales et environnement*, Karthala, Paris, pp. 153-175, pp. 147-161.
- KARSENTY A. MENDOUGA L. et A. PÉNELON, 1997, « Spécialisation des espaces ou gestion intégrée de massifs ? Le cas de l'Est-Cameroun », *Bois et Forêts des Tropiques*, 251, pp. 43 - 52.
- KARSENTY A. et R. NASI, 2004. « Les concessions de conservation sonnent-elles le glas de l'aménagement forestier durable ? », *Revue Tiers Monde*, 177, pp. 153-162.
- MÉDARD J.-F., 1991, « L'État néo-patrimonial en Afrique noire », in MÉDARD J.-F. (Dir.), *États d'Afrique noire : Formation, mécanisme et crise*, Karthala, pp. 323-353.
- MÉGEVAND C., 2003, *État de l'aménagement des forêts de production au Cameroun*, Mimeo, Document de travail de la Banque mondiale (non publié).
- NIESTEN E. et R. RICE, 2004, « Gestion durable des forêts et incitations directes à la conservation de la biodiversité », *Revue Tiers Monde*, 177, pp. 129-152.
- OYONO P., 2004, *Institutional deficit, representation and decentralized forest management in Cameroon – Elements of natural resource sociology for social theory and public sociology*, Working Paper #15, série Environmental Governance in Africa, World Resources Institute, Washington D.C.
- PÉLISSIER P., 1995, *Campagnes africaines en devenir*, Arguments, Paris.
- PLOUVIER D., EBA'A ATYI R., FOU DA T., OYONO R., DJOUKAM R., 2002, *Étude du sous-secteur sciage artisanal au Cameroun*, AGRECO-MINEF, Yaoundé.
- RICE R.E., SUGAL C.A., RATAY S.M. et G.A. FONSECA, 2001. « Sustainable forest management: A review of conventional wisdom », *Advances in Applied Biodiversity Science*, 3, Washington DC, CABS/Conservation International, pp. 1-29.
- SEN A., 2000, *Repenser l'inégalité*, Éditions du Seuil (traduction française de *Inequality Reexamined*, Oxford University Press, 1992).
- SINDZINGRE A., 2001, « État et intégration internationale des États d'Afrique subsaharienne : l'exemple de la fiscalité », *Afrique Contemporaine*, 199, numéro spécial « L'État en Afrique : entre le global et le local », pp. 63-77.

- SIST P., PICARD N. et S. GOURLET-FLEURY, 2004, « Sustainable cutting cycle and yields in a lowland mixed dipterocarp forest of Borneo », *Annals of Forest Science*, 60 (2003), INRA, EDP Sciences, pp. 803-814.
- SMOUTS M.-C., 2001, *Forêts tropicales, jungle internationale*, Presses de Sciences-Po, Paris.
- VERDEAUX F. et A. ALPHA, 1999, « L'économie très politique d'une mise en valeur des ressources forestières : Côte d'Ivoire, 1900-1990 », *La forêt-monde en question*, Autrepart (Cahier des Sciences Humaines), 9, Éditions de l'Aube, pp. 33-51.