



Programme Conjoint du CEDREFI – La Fondation Friedrich Ebert

LES DEFIS DE LA PARTICIPATION DANS LE CADRE

DE

L 'ACCORD DE COTONOU

LE RAPPORT FINAL

*Raïfa Bundhun
Jérôme Boulle
Pynee A.Chellapermal*

CEDREFI, MAI 2001

La mise en oeuvre de l'accord de Cotonou et ses enjeux pour Maurice

1. Introduction

Le nouvel accord de partenariat entre l'Union européenne (UE) et les Etats du groupe Afrique Caraïbes Pacifique (ACP) signé Cotonou capitale du Bénin en juin 2000, associe à dimension politique, le commerce et le développement. L'objectif principal de l'accord demeure la réduction et voire à terme l'éradication de la pauvreté tout en contribuant au développement durable et à l'intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale.

Les principales orientations de l'accord reposent sur des choix politiques suivants:

- Un renforcement de la dimension politique des relations entre les Etats ACP et l'Union Européenne;
- L'intégration de la société civile, du secteur privé et d'autres acteurs non étatiques au processus de coopération ;
- La réduction de la pauvreté comme objectif central;
- Un cadre de coopération économique et commercial novateur;
- La rationalisation des instruments financiers et un nouveau système de programmation glissante.

La République de Maurice est connue pour avoir su tirer le maximum de bénéfices des conventions de Lomé. Toutefois, les données changent dans le cadre de l'accord de Cotonou. Avec le remaniement du régime commercial, les préférences tarifaires non- réciproques prendront fin le 31 décembre 2007. Par conséquent, Maurice aura à négocier soit un accord de partenariat économique réciproque ou d'autres arrangements commerciaux à partir de septembre 2002.

C'est dans ce contexte que Maurice aborde la mise en oeuvre de l'Accord de Cotonou. Des études ont été commanditées par l'Etat afin de déterminer la stratégie mauricienne.

L'étude réalisée par le Centre de Documentation, de Recherches et de Formation Indianocéaniques (CEDREFI) fait un constat du dialogue politique dans le cadre de la mise en oeuvre de l'Accord de partenariat ACP-UE. Elle

identifie les faiblesses de structurelles du cadre de ce dialogue. Elle analyse les nouvelles opportunités offertes par l'accord et cerne les défis de la participation des acteurs non-étatiques dans le cadre de sa mise en œuvre.

Cette étude a fait l'objet d'une journée de restitution avec les acteurs mauriciens concernés par la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou. La restitution, qui avait eu lieu le 23 mai 2001 à l'hôtel Gold Crest, Quatre Bornes, a réuni des participants des services gouvernementaux, du secteur privé, de la société civile mauricienne, du représentant de la délégation de l'Union Européenne et de la Commission de l'Océan Indien(COI). L'ouverture de cette journée avait été faite conjointement par le représentant résidant de la Fondation Friedrich Ebert basé à Madagascar, Monsieur Klaus-Peter Treydte et le Directeur du CEDREFI, Monsieur Pynee A.Chellapermal. La restitution a permis, d'une part, de présenter le rapport et d'autre part d'enclencher un processus de dialogue sur le fond dans l'esprit de l'Accord de Cotonou.

2. Le dialogue politique

Cette partie de l'étude traite du dialogue politique dans le cadre de la mise en oeuvre de l'accord de Cotonou en se référant à Maurice. Cependant, il est important de faire un bref survol historique afin de mieux situer l'évolution de la dimension politique des relations entre les Etats ACP et les pays membres de UE.

2.1. Les origines du dialogue politique dans le cadre de la coopération UE-ACP

Les relations politiques entre les Etats ACP et les pays membres de l'UE n'ont pas pris naissance avec la signature de la dernière convention de coopération au Bénin, en juin 2000. Les relations politiques entre les pays de l'UE et les anciennes colonies membres des ACP sont antérieures aux différentes conventions de Lomé.

- Le contexte international à la fin des années 80

Vers la fin des années 80, la situation politique sur le plan international connaît une évolution majeure. C'est la fin de la guerre froide, une tendance mondiale vers la démocratisation prend naissance, le pluralisme politique s'installe dans un nombre croissant de pays, et l'*accountability* devient une préoccupation constante. Dans le concret cette évolution est illustrée, entre autres, par la chute du Mur de Berlin, la démocratisation dans l'ancienne Union soviétique, et l'avènement de gouvernements démocratiquement élus en Afrique. Il ne faut pas

oublier que cette évolution coïncide avec les initiatives pour l'élargissement de l'Europe.

La nouvelle donne sur le plan géostratégique réduit l'importance de certains Etats ACP aux yeux des capitales européennes. Ces dernières ne sentent plus la nécessité pour l'Occident d'avoir une zone d'influence pour contrecarrer la présence soviétique. Les nouveaux partenaires européens sans aucune attache historique avec les anciennes colonies estiment que leur contribution à l'aide au développement est suffisante. Les régimes spéciaux pour les anciennes colonies sont à leur avis indésirables.

C'est dans ce contexte politique qu'une première tentative d'intégrer explicitement les questions d'ordre politique aux accords de coopération est faite. Lors des négociations de Lomé III en 1985, la partie européenne propose que la question des Droits de l'Homme soit intégré à la Convention. Les ACP opposent une résistance car, estiment-ils alors, accepter cette proposition serait porter atteinte à la souveraineté des Etats. Or, un des piliers de la Convention était justement le respect de cette souveraineté.

- *L'intégration explicite des questions politiques dans la coopération*

Toutefois, à la signature de Lomé IV (bis) en 1995, les questions d'ordre politique deviennent explicites dans la convention. Le respect des droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit sont des éléments essentiels de l'accord de coopération.

Ces considérations sont reprises dans le livre vert publié par l'UE pour préparer l'après Lomé IV. De nouveaux éléments viennent s'ajouter aux conditions relevant du respect de la démocratie et des droits de l'homme. Parmi, la bonne gouvernance, les partenariats régionaux, la participation des acteurs non-étatiques et la programmation glissante. Toutes ces conditions sont reprises et intégrées dans l'accord signé à Cotonou, l'année dernière.. Avec l'Accord de Cotonou, l'importance de la dimension politique devient explicite. Elle se retrouve au cœur de l'accord de coopération UE-ACP

2.2. Les dispositions institutionnelles permettant la participation des acteurs non étatiques

Alors que les conventions de Lomé ont privilégié des rapports Etat-Etat et ont permis au pays ACP de définir ses priorités en toute souveraineté, l'Accord de Cotonou rompt avec cette tradition. Il fait de la participation des acteurs non étatiques, un des piliers de la coopération. L'obligation de "*favoriser la participation du secteur privé et des organisations de la société civile à la vie*

politique, économique et sociale est stipulée aux articles 1 et 2 de la convention comme un de ses principes fondamentaux.

- *Participation des acteurs non-étatiques au débat*

Contrairement à certains autres pays ACP, Maurice a une tradition démocratique. La libre entreprise est ancrée dans les mœurs et le secteur privé est bien structuré. Les opérateurs économiques sont regroupés dans des organisations sectorielles qui, elles-mêmes, font partie des fédérations. Parmi ces organisations on compte la Mauritius Employers Federation (MEF), le Joint Economic Council (JEC), la Mauritius Export Processing Zone Association (MEPZA), la Chambre de Commerce Industrie (CCI). Toutes ces instances font régulièrement entendre leur points de vue, surtout sur des questions d'ordre économique.

Quant à la société civile, elle compte de nombreuses organisations. Certaines plus actives que d'autres. Le Mauritius Council of Social Service (MACOSS) regroupe quelques ONG's, mais on lui reproche sa trop grande dépendance de l'Etat.

- *Absence de forum pour un large dialogue politique*

Toutefois il semble qu'au niveau institutionnel, il n'existe pas de forum pour faciliter un dialogue structuré entre les politiques et les acteurs non-étatiques. Il y a bien des consultations ponctuelles. Certaines sont régulières comme les concertations pré-budgétaires ou celles destinées à fixer le montant de la compensation salariale.

Ces consultations *ad hoc* comportent deux faiblesses. D'abord, elles ne portent pas sur des stratégies à long terme et donc ne permettent pas un apport des acteurs non étatiques à la définition des politiques. Ensuite, dans la pratique, elle est limitée à une sorte de face à face entre les représentants de l'Exécutif et les organisations de la société civile.

Il est à noter qu'il n'existe aucune structure permettant une interaction entre une large palette d'acteurs politiques et les organisations du secteur privé et de la société civile. Le dialogue, si l'on peut ainsi qualifier les rencontres sporadiques entre l'exécutif et les acteurs non étatiques se révèle peu efficace.

2.3. Démocratie, droits de l'homme et bonne gouvernance

Le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques, l'existence d'un Etat de droit ainsi que la bonne gestion des affaires publiques sont les éléments fondamentaux du dialogue politique entre les parties contractantes. Il en est fait mention dans les articles 8 et 9 de l'Accord de Cotonou.

- Démocratie, Etat de droit et bonne gouvernance à Maurice

Maurice est reconnu comme un Etat démocratique. Les élections sont libres et sont organisées régulièrement, les libertés individuelles garanties par la Constitution sont respectées, la presse n'est pas soumise à la censure et les travailleurs sont libres d'adhérer au syndicat de leur choix.

D'autre part les Mauriciens ne sont pas soumis à la règle de l'arbitraire. L'Etat de droit existe. La séparation de pouvoir entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire est effective. En général, chacune de ces branches de l'Etat exerce ses pouvoirs avec indépendance. Cette nuance est importante pour l'analyse des rapports entre l'Exécutif et le Législatif.

- Les initiatives de l'exécutif pour approfondir la démocratie.

Depuis quelques années, l'Exécutif mauricien a pris certaines initiatives allant dans le sens souhaité par les signataires de l'Accord de Cotonou, pour assurer le respect de la démocratie et la bonne gouvernance. Ainsi, une commission des droits de l'homme a été mise sur pied, un tribunal anti-corruption avait été instituée, mais n'a pas vraiment fonctionné, en raison d'une injonction judiciaire. En ce moment un comité d'élite parlementaire se penche sur la question. A ce chapitre de la bonne gouvernance, *l'Economic Crime Office* est un organisme indépendant instituée en vertu de la constitution pour enquêter sur des allégations de fraude et de corruption.

2.4 Les lacunes du dispositif institutionnel

En dépit de ces acquis, Maurice a encore du chemin à parcourir en ce qu'il s'agit des avancées démocratiques. Outre l'absence de structure permettant un dialogue organisé entre acteurs politiques et organisations non étatiques, il existent d'autres contraintes. Elles sont de nature institutionnelle.

- préséance de l'exécutif

Dans le système mauricien les ministres doivent être députés et siègent à l'Assemblée nationale comme tels. Le conseil de ministres décide de l'ordre du jour du Parlement, alors que le Premier ministre en sa capacité de chef de la majorité propose l'ajournement des travaux et les dates des séances de l'assemblée nationale.

Le parlement mauricien est uni caméral. A part la commission des comptes et celle des règlements internes, il n'existe aucun autre comité pour traiter d'autres questions d'intérêt national. Les députés peuvent introduire des motions en leurs noms, mais les débats n'ont lieu qu'une fois l'an. Autrement, ils peuvent interpellier les ministres et participer aux débats sur les projets de loi. Toutefois, c'est l'exécutif qui détermine l'agenda.

La préséance du gouvernement central, donc de l'exécutif, par rapport aux pouvoirs locaux constitue également un manquement institutionnel. Cette situation ne saurait favoriser un dialogue politique sur des thèmes d'intérêt national.

- *les lacunes du système électoral*

Le système électoral mauricien est calqué sur la modèle britannique, mais avec trois députés par circonscription. Il en est résulté, une sous représentation de l'opposition au Parlement. Avec une 30 % de votes, l'opposition n'a actuellement que 5 parlementaires sur 62 élus, soit 7 %. Par conséquent, bien de courants minoritaires dans le pays ne sont pas représentés au niveau parlementaire. Ainsi la participation réelle de toutes les tendances d'opinions politiques dans des échanges pouvant influencer l'élaboration des politiques se retrouve tronquée.

2.5. L'accord de Cotonou et la classe politique

L'accord de Cotonou est un instrument de coopération. Cependant elle est avant tout un document politique. Mais quel est l'intérêt que lui portent les acteurs politiques ?

- *manque d'intérêt des parlementaires*

L'Accord de Cotonou ne semble pas susciter beaucoup d'intérêt auprès des parlementaires. Depuis septembre 2000, il n'y a pas eu d'interpellation liée directement au sujet. Dans l'esprit des députés, la coopération c'est l'affaire de l'exécutif.

Il est intéressant de noter que les députés qui se sentent interpellés par les délibérations autour de l'accord de Cotonou sont ceux qui ont été ministres ou ceux qui siègent à l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE. Cette absence d'intérêt de la majorité des parlementaires se manifeste par une méconnaissance des enjeux de la coopération multilatérale par les acteurs politiques.

- *échanges limités entre politiques et autres acteurs*

A la décharge des députés, on peut avancer que l'Accord de Cotonou n'est pas d'une grande signification pour la population. Pourtant les parlementaires se sentent interpellés par l'éradication de la pauvreté, le développement durable et l'intégration du pays dans l'économie mondiale. Quoique ces sujets soient les principaux objectifs de l'accord de Cotonou, ils ne sont jamais abordés par les députés comme un enjeu de la coopération.

Par conséquent dans ses dialogues avec les autres acteurs socio-économiques, le politique n'aborde pas les questions sous l'angle de la coopération. Il en est de même pour ses échanges avec d'autres acteurs politiques comme par exemple ceux qui sont membres de l'exécutif.

Ces lacunes donnent souvent lieu à des incompréhensions sur des sujets d'intérêt national. Le débat autour de la centralisation au sein de l'industrie sucrière et celui autour de la productivité dans les unités manufacturières produisant pour l'exportation en sont des exemples.

- *absence de structure de dialogue au niveau des partis*

A part les comités de direction où l'on discute de plusieurs sujets, il n'existe pas, au niveau des partis politiques, de structures où l'on discute régulièrement de façon sérieuse des questions de coopération. La tradition des commissions ou de comité d'experts avec secrétariat et documentation au sein des partis politiques n'est pas encore passée dans les mœurs. De multiples raisons allant du manque de capacités au calcul de carrière peuvent expliquer cette situation. Cette question ne révélant pas des paramètres de la présente étude, nous en resterons là.

- *absence de concertation au niveau de la région*

Il existe très peu d'échanges entre les parlementaires des pays de la région. Quand des rencontres ont lieu, elles sont organisées par des agences internationales et focalisent sur des thèmes spécifiques. Bien souvent, il y a une rotation parmi les députés assistant à ces manifestations. Même si la question de regroupement régional est à l'agenda des décideurs en matière de coopération, il n'y a aucun forum politique régional permanent se spécialisant dans les questions de développement, dans la zone océan indien. La Commission de l'Océan indien a d'autres fonctions. Elle n'est pas un forum pour les échanges d'idées, elle fonctionne comme un organisme assurant la mise en œuvre de la coopération régionale.

Le manque de volonté politique serait à la base de cette lacune. L'indisponibilité des fonds et le manque de capacités sont des questions secondaires.

2.6. Comment susciter davantage d'intérêt pour l'accord de Cotonou?

Il est évident que l'accord de Cotonou ne suscite pas beaucoup d'intérêt au sein de la population mauricienne. Cela s'explique par le manque d'information, l'absence de structures de discussion et le manque de capacités. Il faut donc commencer par créer les conditions propices à un véritable dialogue autour des thèmes de la coopération au développement. Les actions devraient être initiées tant à partir du sommet que de la base.

- Revoir les structures institutionnelles

Une des premières mesure à prendre serait de revoir les structures institutionnelles. A court terme, on peut prévoir la mise sur pied d'une commission parlementaire pour se pencher sur les questions de coopération. Cela peut se faire dans le cadre des règlements internes de l'Assemblée nationale.

D'autres réformes plus en profondeur tels les changements aux lois électorales pourront intervenir dans le moyen terme. Entre-temps, le gouvernement pourrait considérer l'institution d'un conseil économique et social avec des comités composés de représentants de la société civile et assistés d'experts.

- Diffusion d'informations au sujet de Cotonou

La mise sur pied des instances officielles disposant des fonds facilitera la diffusion d'informations au sujet de l'accord de Cotonou et de ses implications. Il s'agit surtout d'informer la population sur les changements des conditions dans lesquelles les produits mauriciens destinés à l'exportation auront accès au marché européen.

Il faudra aussi que les populations soient conscientes que les principaux bailleurs de fonds internationaux souhaitent une plus grande participation des acteurs non-étatiques dans l'élaboration des politiques.

Nous ne formulons pas des propositions concrètes car un tel exercice demande des analyses qui ne relèvent pas de la présente étude.

- Instance régionale de concertation et d'échanges

Eu égard au rôle majeur que jouera la région, à l'avenir, dans le cadre de la coopération internationale, il est important qu'une instance régionale de concertation soit créée.

Le choix de la région à laquelle adhèrera Maurice est secondaire. On peut déjà commencer avec les Etats de l'Océan indien. Il reste la question de financement. Et c'est là qu'intervient la pertinence d'une concertation au niveau de la région. Aucune demande de financement auprès de l'UE pour une telle initiative ne peut venir d'un Etat. En revanche, un regroupement d'Etats pourra le faire .

Toutefois, il faut être très prudent dans cette démarche. Il ne saurait être question d'une initiative qui porterait préjudice à la solidarité des ACP. A cet effet on pourrait tirer des enseignements de l'expérience du Cariforum et celui du Pacific Forum qui sont des instances régionales de consultations, respectivement, dans les Caraïbes et la région Pacifique.

2.7. Critique des dispositions de l'accord de Cotonou

C'est bien d'assurer dans le pays une plus large concertation sur les objectifs de la coopération. Toutefois, une question demeure centrale : à quoi servirait cette concertation ?

Les politiques risquent d'être pris dans un cycle infernal si, après avoir institué des instances de dialogue, ils ne parvenaient pas à combler les attentes créées. Il ne servirait à rien de se concerter si l'autre partenaire ne campe sur ses positions ou prend des initiatives sans aucune concertation.

- *Le mauvais fonctionnement du dialogue politique entre l'UE et les ACP*

On ne peut, hélas, passer sous silence, le manque de dialogue entre l'UE et les ACP depuis la signature de l'Accord de Cotonou. Pas plus tard que ce mois-ci, la porte-parole des ACP a dit la désapprobation du groupe par rapport à l'initiative "Tout sauf les armes" lancée par le commissaire européen au commerce Pascal Lamy. Et cela sans consultations avec les ACP. Pourtant l'article 12 de l'Accord de partenariat prévoit que "lorsque la communauté envisage, dans le cadre de ses compétences, de prendre une mesure susceptible d'affecter au titre des objectifs du présent accord, les intérêts des Etats ACP, elle en informe ceux-ci en temps utile".

- *Le rôle limité des institutions paritaires*

Il existe bien des institutions paritaires qui permettent aux représentants des ACP de rencontrer leurs pairs de l'UE. Si cela permet de dégager des synergies quelquefois, il n'en demeure pas moins vrai que la marge de manœuvre de ces

instances soient très étroites. Ceux qui ont participé aux Assemblées paritaires savent que c'est un forum qui privilégie la rhétorique. Elle doit certainement être maintenue, mais il faudra l'améliorer pour lui permettre de jouer un rôle plus déterminant dans le cadre de la coopération EU-ACP.

- *Le manque des capacités au sein des ACP*

L'article 14 de l'Accord du partenariat que l'UE soutiendra " *les efforts ACP pour renforcer leur capacités à traiter tous les domaines liés au commerce.*" Or, jusqu'ici ce qui a été accompli dans ce domaine laisse à désirer. La formation des cadres pour défendre les intérêts des ACP dans les enceintes internationales, dont l'Organisation Mondiale du Commerce ne se fait pas à la satisfaction des Etats ACP.

2.8. Les aspects positifs du volet politique de l'accord de Cotonou

Nonobstant, tout ce qui a été dit au paragraphe précédent, il faut reconnaître que l'Accord de Cotonou contient des aspects positifs. Il contribue à l'avancement des principes démocratiques, au respect des droits de l'homme, à l'établissement de l'état de droit et à l'adoption des pratiques de bonne gouvernance dans un certain nombre de pays.

Si les dispositions de l'accord sont suivies à la lettre, les acteurs politiques seront contraints de reconnaître et de discuter avec des partenaires non étatiques.

Toutefois, il reste beaucoup de chemin à parcourir pour que '*le meilleur cadre de coopération entre le Nord et le Sud*' tienne ses promesses.

3.0 LA PARTICIPATION DES ACTEURS NON-ETATIQUES

L'accord de Cotonou reconnaît que l'Etat ne peut avoir le monopole de la coopération entre l'Union Européenne et les ACP. Par conséquent la Convention de Cotonou, contrairement à Lomé, reconnaît le rôle de secteur non-étatique en tant que partenaire dans la mise en œuvre de l'Accord. En fait cet accord reconnaît à l'article 2, Principes fondamentaux (deuxième principe), la participation: «outre l'Etat en tant que partenaire principal, le partenariat est ouvert à différents types d'autres acteurs, en vue de favoriser la participation de toutes les couches de la société, du secteur privé et des organisations de la société civile à la vie politique, économique et sociale ». L'Accord de Cotonou a comme ambition de permettre à l'ensemble des acteurs des Etats ACP de participer de manière intensive à la coopération ACP-EU en élargissant le concept de participation à un partenariat. Cependant, le concept du secteur non

étatique ne nous paraît pas satisfaisant. Nous aurions préféré le concept traditionnel qui consacre trois secteurs notamment l'Etat, le secteur privé et la société civile. En fait cette approche est plus proche de la réalité mauricienne. Elle s'inscrit dans la mouvance internationale des ONG. C'est dans cette perspective que nous aborderons les possibilités et les défis de la participation. Nous analyserons aussi la dynamique relationnelle entre ces trois composantes de secteur non étatique dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou.

3.1 Le secteur privé mauricien

L'organisation et la représentativité du secteur privé mauricien

Maurice dispose d'une économie relativement diversifiée avec une agriculture dominée par la production et l'exportation du sucre, une industrie manufacturière dominée par le textile, et un secteur des services partagés par le tourisme, les services financiers offshore et le port franc.

Plusieurs groupements professionnels ont été créés, selon le type d'activité économique (tourisme, manufacturier, horticole, entreprises d'exportation, finance, ...), selon la dimension des entreprises (Fédération des Petites et Moyennes Entreprises, ...), selon les dirigeants (Association Mauriciennes des Femmes Chef d'Entreprise de Maurice, ...), entre autres, ... Certains de ces groupements professionnels existent depuis plusieurs années alors que d'autres ne se sont constitués que récemment et cela dans le cadre des réflexions amenées par les organisations internationales de développement et des bailleurs de fonds, en particulier en ce qui concerne le rôle des PME dans le développement économique d'un pays, ou encore concernant la question genre. Par ailleurs, certains de ces organismes sont affiliés à des organisations du même type aux niveaux régional et international (Chambres de Commerce, Femmes Chefs d'Entreprises Mondiales, ...).

Un autre organisme, le Joint Economic Council (JEC), et comprenant certains groupements professionnels, s'est donné l'objectif de dialoguer avec les autorités publiques, sur des questions touchant aux problèmes économiques et pour défendre l'intérêt de ses membres. Le Joint Economic Council est considéré par les autorités gouvernementales comme l'organisme représentant le secteur privé mauricien.

Or, force est de constater que plusieurs entreprises ne sont pas représentées dans ces différentes organisations. Les entreprises qui ne sont pas représentées au sein des associations constituant le JEC et les organisations professionnelles non-adhérents au JEC se retrouvent exclues des grandes consultations entre le secteur public et le secteur privé. Cependant, les associations qui ne se sont pas

adhérées au JEC font leurs propres consultations avec les autorités gouvernementales.

Il est cependant difficile de faire comprendre aux entreprises la nécessité de s'adhérer à quelque association, car elles n'y voient pas d'intérêt financier à court terme. Ce manque de vision à long terme de la part de la plupart des entreprises est souvent décriée. Par ailleurs, ces entreprises donnent souvent comme raison pour leur non-adhésion à certains groupements professionnels le montant de la cotisation, considéré trop cher pour certaines PME. Certaines de ces PME considèrent parfois que l'Etat devrait leur offrir gratuitement certains services. Ces entreprises ne considèrent pas cette adhésion comme un investissement pour la bonne marche et la pérennisation de leur activité économique.

L'exemple de l'AMFCE, l'Association Mauricienne des Femmes Chef d'Entreprise, est intéressant à plus d'un titre. Regroupant des PME dont les dirigeantes sont des femmes, l'AMFCE s'est adhéree à la Chambre de Commerce et d'Industrie de Maurice (CCIM), et est devenue membre de son Conseil d'Administration durant l'année 2001. De ce fait, la participation financière de chaque PME membre de l'AMFCE est d'un montant très faible par rapport à ce qu'elle aurait payée si elle s'était adhéree à la CCIM de manière individuelle. Par ailleurs, l'AMFCE se retrouve renforcée de par les informations dont ses membres disposent à travers les discussions au sein de la CCIM, mais aussi par le fait qu'elle peut participer au dialogue secteur privé-Gouvernement et que ses intérêts peuvent être défendus dans le cadre de la participation de la CCIM au sein du JEC.

En ce qui concerne d'autres PME, le besoin de s'organiser s'est fait sentir afin de se faire entendre. La Fédération des Petites et Moyennes Entreprises, SMEF (*Small and Medium Enterprise Federation*), créée en 1999 regroupe 10 associations de PME impliquées dans les secteurs suivants: chaussures, plastique, boulangerie, pâtisserie, bijouterie, métal, textile, meubles, imprimerie, et autres. Ces PME ont comme point commun d'avoir presque toutes un certificat de la SMIDO (*Small and Medium Industries Development Organisation*), ce qui leur permet d'avoir des avantages fiscaux pour le développement de leurs entreprises. Elles écoulent presque tous leurs produits sur le marché local. Certaines d'entre elles exportent vers les régions COI, COMESA, et SADC. La SMEF fait ces propres consultations avec le gouvernement, mais n'est pas affiliée à la MCCI ou au JEC. Cette fédération de PME ainsi que les autres organisations professionnelles non-membres de la CCIM gagneront à s'adhérer à cet organisme, comme l'a fait l'AMFCE.

3.2 Le rôle du secteur privé dans le dialogue politique et économique et l'élaboration de la politique économique

Un des éléments novateurs de l'Accord de Cotonou concerne la place du secteur privé dans sa mise en oeuvre. Le secteur privé est ainsi encouragé à participer dans la définition des réformes, des politiques, des stratégies, et des priorités économiques, sociales, et institutionnelles, mais aussi à leur mise en oeuvre.

Le dialogue privé et gouvernement existe depuis longtemps à Maurice et s'est institutionnalisé dans certains cas, avec par exemple la tenue des réunions tripartites gouvernement - secteur privé - syndicats avant chaque exercice budgétaire du gouvernement ou encore la participation systématique des représentants du secteur privé sur le Conseil d'Administration d'institutions publiques ou para-étatiques. Par exemple, la SMEF (Fédération des PME) a eu l'aval du gouvernement pour être cette année membre du Conseil d'Administration de la SMIDO, organisme étatique en charge du développement des PME.

Cependant, certains points de vue tendent à dire que la position prise par le secteur privé dans ce dialogue public-privé est beaucoup plus "réactive" et rarement "proactive". Une action entreprise sur un mode réactif est définie comme arrivant à la suite d'un problème constaté, comme une alerte aux problèmes existants. Le mode proactif consiste à anticiper les menaces afin de les éviter ou tout au moins d'en limiter les dommages, ou encore "prévenir plutôt que guérir". Ces deux notions sont plutôt difficiles à expliciter en matière de politique économique: Jusqu'à quel point n'est-on plus proactif et devient-on réactif?

La détection proactive des vulnérabilités d'ordre économique repose sur une démarche structurée:

- Une veille des vulnérabilités d'ordre économique, politique, sociale, et technologique, entre autres et cela à travers les réseaux, les études, ...;
- Un audit suivi des réalisations et des perspectives;
- L'évaluation des risques et scénarios possibles;
- L'analyse de l'évolution;
- La préconisation de nouveaux paradigmes, de nouvelles solutions.

Les éléments de cette démarche proactive doit être effectués selon une fréquence appropriée, avec une portée aussi large que possible, afin de pouvoir répondre aux attentes des entreprises elles-mêmes afin qu'elles, ainsi que les autorités gouvernementales puissent mettre en oeuvre leurs systèmes de défense ou d'attaque.

Ceux qui pensent que le secteur privé n'est pas proactif disent que le secteur privé n'est jamais venu proposer au gouvernement un plan de politique économique comprenant les détails relatifs aux actions à entreprendre d'une part

par le gouvernement et, d'autre part, par le secteur privé, et cela dans une perspective de problèmes et contraintes que les entreprises auraient à faire face dans le futur, donc dans le cadre d'une réflexion stratégique. Le développement de la Zone Franche, le lancement du secteur de la technologie de l'information sont souvent cités comme exemples de cette position réactive du secteur privé qui est systématiquement en attente d'une politique de la part de l'Etat avant de s'engager. Le manque de réflexion sur l'avenir de notre secteur agricole est aussi cité: Que faire sinon planter de la canne à sucre pour produire l'électricité? Que faire des autres terres disponibles? Quelle culture faut-il développer? La position et la manière de faire du secteur privé est perçue comme réagissant surtout à une politique gouvernementale, à une position des syndicats, ou encore à des critiques du public, alors qu'elle n'arrive pas à penser à des solutions à long terme pour ses propres problèmes.

L'exemple des représentants du secteur privé, des groupements professionnels et des organisations patronales venant avec un "shopping list" c'est-à-dire avec des mesures spécifiques visant à défendre les intérêts de telles filières surtout durant chaque consultation pré-budgétaire que le gouvernement effectue avec le secteur privé démontre cette tendance réactive.

Dans le cadre de la participation des représentants du privé dans les Conseils d'Administration des institutions publiques ou para-étatiques, le dialogue se fait plutôt dans un cadre de consultation et de concertation.

Certains pensent que le secteur privé doit pouvoir venir avec des plans de politiques économiques ou de politiques de développement de tel ou tel secteur. Depuis quelques temps, une évolution dans la manière de dialoguer avec les autorités gouvernementales a été constatée. Un dossier élaboré par un Task Force mis sur pied par le Joint Economic Council intitulé "The Economic Transition of Mauritius" préconise des mesures d'ordre macro-économique. Cependant, les membres du Task force n'apportent pas de propositions par rapport à certains problèmes identifiés au niveau du secteur privé même. Le secteur privé est considéré dans ce cas comme n'étant pas totalement proactif, vu que des propositions ne sont pas apportées à tous les problèmes.

Cette faiblesse du secteur privé mauricien contraste avec la position très forte du secteur privé vis-à-vis des autorités gouvernementales dans d'autres pays en développement, comme l'Inde ou la Malaisie. Cette faiblesse est peut-être dû au manque d'une réflexion suivie de la part du secteur privé. Ce qui fait que le secteur privé mauricien est toujours considéré comme suiveur ou réactif, mais rarement proactif. Autre problème: Même les grandes entreprises membres de groupements professionnels ne se sentent pas concernées par les questions touchant au commerce et au développement du secteur privé. Les associations professionnelles et autres organismes du secteur privé font un travail de conscientisation et d'information auprès de leurs membres mais ne reçoivent pas forcément une réponse de la part de leurs adhérents. Les entreprises

concernées par un problème réagissent en général avec du retard, lorsque le problème est déjà présent. Cela démontre un manque de réflexion et de vision à long terme de la part de certaines de ces grandes entreprises.

Cependant, les torts sont partagés dans ces lacunes relatives à la participation du secteur privé dans la politique économique. Certains de ces torts se trouvent au niveau de l'Etat, et de l'appareil gouvernemental. Le renfermement et la domination de la part des autorités publiques sur certains dossiers, le non partage de certaines informations avec le secteur privé, la mise en place au niveau des institutions publiques des personnes qui ont aidé durant les campagnes électorales et dont les mérites électoraux sont loin d'être intéressants dans le cadre de l'élaboration de politiques de développement, la corruption, les lenteurs dans la mise en place des législations appropriées, sont autant d'éléments déterminant l'environnement économique qui sapent la confiance des entrepreneurs. Dans un tel contexte, la perception que l'Etat mauricien ne veut pas être qu'un facilitateur est difficile à enlever.

Par ailleurs, même lorsque les représentants du secteur privé font des propositions au Gouvernement, soit à travers les consultations prébudgétaires ou à travers leur présence dans les Conseils d'Administration des institutions para-étatiques, ils se retrouvent souvent confrontés à des fonctionnaires qui n'ont aucune idée de la stratégie à adopter pour tel ou tel secteur, qui ne connaissent et ne comprennent pas les enjeux ou les priorités, qui ont peur de perdre ce privilège conféré à "ceux qui décident", et qui préfèrent s'opposer à tout changement suggéré par le secteur privé, sans quelque raison économique et stratégique valable.

Les consultations établies par le Ministère du Développement Economique, représentant l'Ordonnateur National, pour l'élaboration de la Stratégie de Coopération se sont faits entre quelques représentants du secteur privé, alors qu'une consultation plus large, englobant les représentants d'autres opérateurs économiques aurait été souhaitable. Le manque de participation du secteur Privé dans la programmation du 9ème FED dans ce cas peut être imputé à cette non-ouverture des autorités gouvernementales sur la question. Cette position de l'Ordonnateur National est celle adoptée durant les précédentes Conventions de Lomé.

La réflexion conduite par le secteur privé sur la corruption est un autre exemple des lacunes observées au niveau de l'Etat. Bien que cette réflexion du secteur privé peut être considérée comme réactive par rapport aux critiques relatives aux problèmes des entreprises qui corrompent ou qui acceptent de corrompre pour voir leurs affaires évoluer, elle peut aussi être considérée comme proactive par rapport à la réflexion stratégique relative à l'environnement économique que l'Etat doit garantir. L'Etat de son côté n'est pas encore venu avec des idées de mécanismes qui permettraient de limiter la corruption au niveau de l'Etat, bien que la réflexion soit en cours.

L'Accord de Cotonou vient mettre en exergue l'insuffisance de cette relation public/privé à Maurice. Cette relation doit donc nécessairement évoluer. Les dispositifs inclus dans l'Accord de Cotonou pourront être utilisés pour renforcer les capacités du secteur privé à devenir proactif. Mais cela ne pourra réussir que si l'Etat de son côté fait des efforts, que ce soit au niveau des décideurs que de l'exécutif, de se conforter dans son rôle de facilitateur.

3.3 Les dispositifs d'appui au secteur privé:

Bien qu'il y ait eu plusieurs missions de la Commission Européenne à Maurice pour mieux faire connaître les dispositifs d'appui au secteur privé, il existe encore des lacunes en matière d'informations. Ainsi, les dispositifs d'appui sur la question du genre et qui touchent les femmes entrepreneurs ne sont pas connus à Maurice. Les informations que les femmes entrepreneurs ont sur les aides dont elles peuvent bénéficier ont été récoltées lors de visite de leurs représentantes à la Commission Européenne à Bruxelles.

L'information passe encore moins facilement en ce qui concerne les fonds d'appui des autres bailleurs de fonds. Cette lacune peut aussi être imputée aux organismes du privé qui ont accès à ces informations, et qui les circulent auprès de leurs seuls adhérents. L'adhésion de l'AMFCE est intéressante à ce titre car cela permet à toutes les PME membres de l'AMFCE de mieux connaître les activités de tous les bailleurs de fonds et des dispositifs d'appui disponibles.

En ce qui concerne l'utilisation de ces dispositifs d'appui, les entreprises qui y sont impliquées sont la plupart du temps des grosses entreprises qui ont accès à l'information à travers leur réseau mais qui ont aussi les ressources humaines nécessaires pour préparer leurs dossiers de demande de financement et élaborer les projets. Par ailleurs, les grosses entreprises peuvent se permettre de respecter les conditions de financement notamment en matière de partage des coûts. Cet élément pénalise les PME qui doivent pouvoir couvrir 50% ou 25% du coût total des projets, quel que soit le montant du budget. La plupart des PME, ayant un retour sur les investissements qui sera en règle générale inférieur à celui découlant des activités d'une grande entreprise, ont beaucoup de difficulté à accepter de payer un consultant, en règle générale un européen si c'est un projet qui demande une expertise non disponible à Maurice, pour un travail de consultant.

Beaucoup de personnes rencontrées pensent que la SMIDO aurait du jouer un plus grand rôle dans la circulation de l'information et d'aide aux PME dans le cadre de l'Accord de Cotonou, avec si possible un guichet vers lequel peuvent se tourner les PME. Cependant, il semble que la SMIDO évolue dans la bonne direction, avec notamment cette année et ce pour la première fois, la participation de la Fédération des PME au sein du Conseil d'administration de la

SMIDO. Cette participation des représentants des PME au sein de ce service public devrait permettre une meilleure interaction entre les deux parties, avec d'une part une meilleure information des PME et d'autre part, une meilleure organisation qui permettrait à la SMIDO de mieux répondre aux besoins de ces entreprises.

3.4 Le secteur privé et la société civile

La première réflexion qui nous vient à l'esprit lorsque l'on parle de la relation secteur privé et société civile est la relation entre les syndicats et le patronat, sur les questions touchant au bien-être des travailleurs. Les conflits entre les syndicats des travailleurs et les directions d'entreprises font parfois l'objet de l'arbitrage soit de l'exécutif avec le Ministère du Travail, soit du judiciaire.

La question de la responsabilité sociale de l'entreprise est souvent en question. Pour la direction d'une entreprise, le fait de pouvoir rouler une entreprise de manière à garder ou recruter une main d'œuvre est déjà une forme de responsabilité sociale. Bien évidemment, cette responsabilité doit aller au-delà de ces préoccupations d'emplois.

Une des responsabilités sociales à l'intérieur des entreprises concerne la formation des employés. Grâce aux divers avantages que donnent l'Etat aux entreprises pour pouvoir former leurs employés, notamment les remboursements des frais de formations agréés par l'IVTB, les entreprises se sont lancées dans la formation de tous leurs employés, que ce soit les cadres ou les noncadres. Le nombre de centres de formations qui ont été créés ces dernières années, que ce soit en matière de gestion, ressources humaines, entre autres, attestent de cette forte demande de formation.

Par ailleurs, les institutions internationales de développement ont depuis quelques années enclenché des débats sur la responsabilité sociale de l'entreprise. A Maurice, des réflexions ont cours actuellement sur cette responsabilité, notamment au niveau du Joint Economic Council. Cette réflexion a été entamée à la suite des émeutes qui avaient affecté Maurice en février 1999 et qui avaient fait encourir des pertes financières aux entreprises et à l'Etat.

Les problèmes sociaux de 1999 ont vu des entreprises prendre certaines responsabilités sociales, par exemple avec la reconstruction de maisons détruites par des émeutiers. Le soutien et la participation du secteur privé au niveau du combat contre la pauvreté est aussi reconnu. C'est le cas du Trust Fund sur la Pauvreté mis sur pied par le Président de la République après les émeutes de février 1999. Ce trust Fund bénéficie du soutien financier du secteur privé. Cependant, pas tous les représentants du secteur privé y sont présents.

La place occupée par la société civile, hors syndicats et notamment les groupes communautaires et les ONGs, dans le processus de responsabilité sociale de l'entreprise est presque inexistante ou alors amplement insuffisante. Les ONGs travaillant dans des secteurs comme l'environnement, la santé, l'éducation, la lutte contre la pauvreté, et autres thèmes de développement durable, se tournent souvent vers le secteur privé pour un soutien financier pour leurs activités. Certaines entreprises préfèrent le mécénat culturel à travers le parrainage de spectacles, expositions, et concours, ... alors que d'autres financent les ONGs de développement. Le soutien financier de la part d'une entreprise au bénéfice d'une ONG peut être considéré comme une responsabilité sociale de l'entreprise à un très faible degré, car cela n'engage pas l'activité de l'entreprise, ni celle de la direction, ni celle des employés.

L'entreprise a à faire face à divers problèmes sociaux au niveau de ses employés, au niveau de son environnement, entre autres. La direction de l'entreprise, notamment dans le cas des PME, n'a pas les moyens de recruter des experts en ressources humaines pour s'occuper du bien-être des employés. Ou encore, elle n'a pas les connaissances et le savoir-faire nécessaire pour mettre en oeuvre sa responsabilité sociale vis-à-vis de la société qui avoisine son lieu d'activités, par exemple. La relation entre le secteur privé et la société civile peut prendre racine dans un partage des tâches où chaque partie apporte son savoir-faire.

L'exemple de l'AMFCE par rapport à la responsabilité sociale de l'entreprise est intéressant de ce point de vue. L'AMFCE a effectué la démarche d'établir des discussions entre ses adhérents et des ONGs travaillant avec des groupes vulnérables, notamment des femmes, des filles-mères, et des enfants. L'aide recherchée par les entreprises par rapport aux problèmes auxquels elles font face, notamment au niveau des employés peut être offerte par ces ONGs qui ont les connaissances et les structures appropriées pour aider l'entreprise dans son ensemble.

L'établissement de ce type de relation est crucial à Maurice dans le contexte des difficultés économiques, du nombre d'enfants qui arrivent sans formation sur le marché du travail, de l'accroissement de la pauvreté, des fléaux sociaux, entre autres. La démarche de l'entreprise doit être citoyenne. La responsabilité sociale de l'entreprise doit être effectuée selon cette démarche citoyenne.

Un autre volet de la relation société civile et secteur privé concerne surtout les ONG impliquées dans des activités de protection des consommateurs. L'exemple reçu des pays développés est important: Les consommateurs européens demandent à ce que le mode de production des entreprises soit compatible à une démarche citoyenne, au cas contraire ils sanctionnent l'entreprise eux-mêmes en boudant les services et produits offerts par l'entreprise. Cette sanction se fait aussi avec l'aide d'une autre partie de la société civile, notamment les médias. Cette démarche est aussi considérée

maintenant par rapport aux entreprises impliquées dans l'industrie alimentaire où les consommateurs demandent une démarche citoyenne de la part de l'entreprise, mais aussi compatible à leur propre santé, à celle des employés, et à la protection de l'environnement. Afin d'aider les entreprises des pays ACP à mieux se prémunir contre de telles attaques, le COLEACP a aidé à l'élaboration d'un Code de Pratique destiné aux producteurs horticoles des pays de l'Afrique de l'Est. L'Apexhom, association professionnelle regroupant des producteurs et exportateurs horticoles de Maurice, fait partie des signataires de ce Code de pratique et compte le mettre en oeuvre. Ce genre de Code est en règle général implémenté par les entreprises sur une base volontaire et aucune action légale ne peut donc être prise à l'encontre de celles qui ne l'appliquent pas. C'est là que se joue le rôle de chien de garde des associations des consommateurs. A Maurice, il existe des associations de consommateurs qui jouent ce rôle de chien de garde, mais les capacités de ces associations doivent être renforcées.

Toujours dans le cadre du respect des demandes des consommateurs, beaucoup d'entreprises investissent dans la mise en place de systèmes de qualité (ISO...) à l'intérieur de l'entreprise. Ces critères de qualité sont considérés par les entreprises comme un outil de marketing, mais représentent aussi un système permettant à tous les employés de se sentir concernés par les problèmes de l'entreprise et être parties prenantes de la démarche citoyenne au niveau de l'entreprise. Beaucoup d'entreprises appliquent aussi le système de cercles de qualité qui permet aux employés et employeurs de discuter ouvertement des problèmes auxquels ils font face au niveau de leurs postes respectifs et de trouver des solutions acceptables pour tous. La satisfaction engendrée par la réussite de ces démarches de qualité est partagée par tous. Il est intéressant de noter que suite à ce type de démarches initiées par les entreprises privées, beaucoup de services publics leur ont emboîté le pas.

L'environnement est aussi un facteur important que certaines entreprises tiennent en compte, notamment celles qui dépendent d'un environnement propre et sain. A Maurice, le premier secteur dont la pérennité économique dépend d'un environnement sain est le tourisme. Cependant, même là, il existe des opportunités de collaboration entre les groupes hôteliers et les ONGs travaillant dans l'environnement qui ne sont pas prises en considération de façon optimale. L'exemple le plus flagrant concerne le problème créé par le projet de construction d'un hôtel sur un îlot se trouvant dans un parc marin. Ce projet a vu des batailles entre entreprises hôtelières, communautés villageoises, et ONGs travaillant pour la préservation de l'environnement. Il existe des exemples dans d'autres pays insulaires où le secteur privé, des ONGs, des associations de développement local, et des représentants de l'Etat siègent ensemble sur des comités en charge de la gestion de parcs marins. Ce genre de processus peut être reproduit à Maurice mais n'est malheureusement pas courant.

Ces exemples montrent que l'entreprise est obligée de prendre en considération son environnement, la condition des gens dans et hors de l'entreprise. Donc,

l'idée de la responsabilité sociale de l'entreprise doit être considérée dans le cadre d'un développement durable auquel l'entreprise doit être partie prenante.

3.5 Recommandations

L'analyse précédente montre que la qualité et de la pertinence de la participation du secteur privé dépend, avant tout de deux facteurs:

Elle dépend d'une part, de l'organisation du secteur privé, et de la structuration des associations professionnelles. Il est recommandé que des aides soient apportées au renforcement des associations du privé, pour qu'elles aient tout d'abord des structures permanentes et aussi un élargissement des services qu'elles pourront entreprendre pour le compte de leurs secteurs respectifs.

Elle dépend d'autre part de l'accès à l'information économique et sociale, à des analyses sur les problèmes présents, mais aussi à des études de conjectures économiques pour les différents secteurs qui aideraient le secteur privé à devenir plus proactif. Il est recommandé de créer un observatoire économique qui aiderait le secteur privé, la société civile, ainsi que les autorités publiques à mieux comprendre les enjeux.

4. La Société Civile

La société civile mauricienne a une longue histoire et s'est constituée au fil du temps. Dans le cadre de cette étude, nous allons limiter notre analyse à la société civile organisée qui comprend les syndicats, les Organisations Non-Gouvernementales, les associations de développement locales et autres organisations populaires ou citoyennes. Cette définition cadre très bien avec le concept large de la société civile adoptée par l'Accord de Cotonou. Le particularisme de la société civile est qu'elle comprend des groupes organisés qui sont concernés par des questions d'intérêts communs. A Maurice, l'histoire de la société civile remonte à la période coloniale française, durant laquelle époque on voit se constituer des groupes d'intérêts en marge de la révolution française. L'arrivée des travailleurs engagés durant les années 1830 allait favoriser l'émergence des groupes de défense des droits des travailleurs engagés. Certains acteurs de la société civile ont même joué des rôles importants dans la lutte politique du pays pour de meilleures lois du travail et des droits politiques étendus.

4.1. Les Syndicats

En vertu de la nature de leurs activités, les syndicats ont toujours eu la possibilité d'avoir des relations de travail avec le gouvernement et le secteur privé. Les discussions ont été le plus souvent limitées aux revendications salariales et les

conditions de travail. Cette concertation est symbolisée par le rencontre annuelle du « Comité Tripartite ». Des syndicats siègent à certains comités de travail ou des conseils des institutions para-publics qui oeuvrent pour le bien être des travailleurs dans des secteurs comme la zone franche et l'industrie sucrière. Depuis quelques années certaines fédérations syndicales participent activement à la mise en œuvre du programme sur la productivité et la concurrence au niveau national à travers le « Productivity and Competitiveness Council ». Cependant, cette participation ne fait pas l'unanimité au sein de la classe syndicale. La non-participation de certains syndicats aux travaux du Conseil illustre à juste titre que le mouvement syndical mauricien est traversé par plusieurs courants qui ne lui permettent pas d'avoir des positions communes sur un ensemble des enjeux de développement. Or, il y a eu plusieurs tentatives de constituer des plateformes communes regroupant les centrales syndicales à Maurice, mais ces expériences ont buté sur des clivages idéologiques. A l'exception de certaines centrales syndicales et certaines ONG de développement, la classe syndicale a très peu de relations avec le milieu associatif.. Il y a un climat d'incompréhension entre les syndicats et les ONG à Maurice. Par conséquent, ces organisations ne collaborent pas entre eux et ne se consultent pas.

4.2. Les ONG et les associations de développement locales

Au niveau du tissu associatif, Maurice en tant qu'ancienne colonie Anglaise, a hérité d'un cadre constitutionnel favorisant l'émergence des ONG et des associations. La constitution de Maurice garantit le droit d'association du citoyen. De ce fait, le mouvement associatif mauricien trouve son origine dans l'histoire des mouvements organisés pour la défense des droits et des causes des populations de l'île. Bien entendue chaque vague de peuplement du territoire a enrichi dans son sillage le tissu associatif. Aujourd'hui, la République de Maurice dispose d'un tissu associatif très diversifié. Il y a autant d'ONG ou d'associations qu'il y a d'activités humaines. Il est à souligner que l'indépendance de Maurice a favorisé l'émergence des ONG ou associations autochtones qui occupent toujours le devant de la scène de nos jours. Au cours de ces dernières années le pays a connu l'émergence d'une nouvelle génération des associations dite citoyennes ou des associations de développement locales, engagées dans des actions sectorielles comme le combat contre la pauvreté, le rattrapage scolaire, des micro-projets économiques, le développement communautaire et autres activités d'ordre infrastructurel etc. Mais il n'y a pas une fédération d'ONG et associations mauriciennes qui regroupe l'ensemble des ONG mauriciennes. Par contre il existe un collectif, le MACOSS, qui regroupe environ une centaine d'ONG de toutes natures y compris socio-culturelles et religieuses. Ce dernier fonctionne sous l'égide du Ministère de la Sécurité Sociale, de la Solidarité Nationale, des Institutions Réformatrices et des Personnes Agées. Sa dépendance de l'état n'a pas favorisé l'adhésion de certaines ONG de développement qui préfère garder leur autonomie et en particulier leur droit à la critique et des propositions alternatives. A cela s'ajoute

des réseaux ou collectifs d'ONG de moindre importance dans des domaines divers comme l'environnement et le droit de l'Homme. A l'île Rodrigues, il existe un petit nombre des ONG de développement et un collectif d'association de Comité de Village qui assure la mise en œuvre des programmes de développement dans les villages.

Dans ce contexte, il a toujours été difficile et complexe pour les ONG et associations de dégager des positions communes sur des grands enjeux nationaux. Tout comme les syndicats, le tissu associatif est traversé par différents courants de pensées et de perspectives. Malgré cela il y a eu certaines tentatives de mettre en place des collectifs visant à favoriser la réflexion et l'action mais il a été difficile de pérenniser ces initiatives. Cependant, le milieu ONG a une riche expérience de fonctionnement au niveau des comités thématiques sur une base ad hoc et dans certains cas le développement des activités de lobbying vis à vis du gouvernement notamment dans les domaines de l'environnement, la drogue et les droits des consommateurs.

Si ce paysage associatif parcellaire n'a pas permis l'émergence d'une force associative, des ONG/associations ont pu quand même participer à des concertations à l'initiative de l'Etat. On peut relever certaines expériences de consultation entre l'Etat et la société civile mauricienne sur le développement sociale, la préparation des livres blanc, le document de projection de Maurice en 2020 etc. Il faut aussi souligner la participation de certaines ONG dans des comités de concertation au niveau des ministères tel que le secteur du commerce et de l'environnement. Enfin la préparation du Budget de l'Etat illustre le système de référence en matière de consultation qui est généralement pratiqué à Maurice. Dans le cas du budget, cette consultation se résume à des revendications sectorielles ou des requêtes précises en terme de subventions. Par conséquent l'expérience de participation active à la formulation des politiques est très faible. Il y aussi le fait que l'Etat a tendance à mettre en place des services qui sont assurés de façon efficace par des ONG. Au lieu d'aider ces ONG à se consolider davantage, l'état favorise l'émergence des structures parallèles permettant une forme d'étatisation. Une telle démarche ne favorise pas le partenariat et développe plutôt la méfiance.

La société civile mauricienne souffre en fait d'une double faiblesse : il y a, d'une part, peu d'expériences en matière de réflexion stratégique entre les différents acteurs et d'autre part il n'y a pas vraiment d'expérience de participation à la formulation des politiques au niveau nationale. La mise en œuvre de l'accord de Cotonou met en exergue l'absence d'un environnement propice pour la participation de la société civile et le développement d'un dialogue politique.

5. De la Démocratie Consultative à une Démocratie Participative

L'expérience mauricienne en matière de démocratie est caractérisée par une démarche consultative. L'initiative de consultation est laissée dans la plupart des cas à L'Etat. Les acteurs de la société civile sont dépourvus de moyens pour évaluer et faire des contre propositions lors de ses consultations sur la politique de l'Etat ou sur un programme de développement. Ainsi l'Accord de Cotonou pose des véritables défis au niveau de la participation de la société civile. En fait cet accord invite la société civile à devenir de véritables partenaires du développement, à s'associer au dialogue politique, à participer à la formulation des politiques de développement. Malgré l'expérience mauricienne en matière d'expérience démocratique et de consultation avec les acteurs de la société civile, la mise en œuvre de l'accord ne sera pas chose facile dans la mesure où il n'y a pas eu une réflexion stratégique de la part des ACP et l'UE sur sa mise en œuvre. Il est laissé aux pays ACP de faire la mise en œuvre en fonction de leur réalité. Or c'est sur cette réalité de la société mauricienne que va buter les partenaires mauriciens afin d'assurer la mise en œuvre en accord avec l'esprit de l'Accord de Cotonou.

5.1. L'Information et la Culture du Secret

Maurice a développé un système de gouverner dans le secret de l'information et qui est devenue au fil du temps une culture de gestion dans l'administration. La diffusion et l'accès à l'information demeure un sérieux handicap à la participation au développement et à la transparence. Il y a une confusion totale entre la confidentialité et le droit d'être informé. Finalement, la confidentialité est devenue la règle. Dans ce contexte des rapports sur des problèmes de société qui sont d'intérêt national ne sont pas toujours rendu public. Une telle pratique favorise des fuites d'information organisée vers la presse par les décideurs eux même. Par exemple une étude financée par l'Union Européenne dans les années 90 et commanditée par le Ministère du Développement Economique et de la Planification sur la pauvreté n'a jamais été rendue public. En érigeant la culture du secret en système de gestion, l'Etat n'a jamais trouvé utile de définir une stratégie en matière de diffusion de l'information et de mettre en place un mécanisme favorisant la circulation de l'information. Ainsi il n'est pas étonnant de constater que sur l'ensemble des acteurs potentiellement concernés par la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou, très peu sont au courant du contenu de cet accord. Les entretiens conduits dans le cadre de cette étude a eu le mérite, de faire connaître de façon schématique certes, le contenu de l'accord. Or l'accès à l'information sur le partenariat global de l'Accord de Cotonou, le dialogue politique, le dialogue sur la programmation, ainsi que sur les autres dispositifs est un préalable si on veut que les acteurs non étatiques et en particulier la société civile participent activement à la mise en œuvre de la coopération entre l'Union Européenne et la République de Maurice. Dans ce contexte, Maurice étant un Etat archipel, le problème de l'information se corse dans le cas de Rodrigues. Par conséquent, il est indispensable pour que les

acteurs de la République de Maurice concernés par la mise en œuvre de Cotonou se concertent pour remédier à ce lacune et mettre en place une stratégie sur l'accessibilité à l'information dans le cadre de l'Accord de Cotonou

5.2. La Culture Administrative

Dès par la signature et la ratification de l'Accord de Cotonou, l'Etat est non seulement tenu à mettre en œuvre l'accord mais surtout à respecter l'esprit de cet accord à travers une véritable participation des acteurs non étatiques. D'ailleurs l'article 2 de l'accord définit cette participation comme l'un des principes fondamentaux de la coopération. Qui dit participation implique la disposition desprit des décideurs d'associer effectivement les acteurs de la société civile. Or la culture administrative et de gestion du secteur public est caractérisée par une prise de décision par la technocratie qui est régie par ses rationalités propres et les bénéficiaires ainsi que les autres partenaires sont souvent mis devant des faits accomplis. Une telle démarche tend à limiter la participation. Par conséquent, la culture administrative actuelle ne favorise pas la participation actives des acteurs non-étatiques en particulier la société civile. La démarche participative demande un changement d'attitude de la part des décideurs. Or changer des habitudes du jour au lendemain n'est pas chose facile. Aussi, le calendrier rigide de l'Union Européenne ne donne pas une grande latitude à nos décideurs pour prendre le temps afin de favoriser une véritable participation.

Cependant, les deux dispositifs protégeant la participation sont des engagements légaux susceptibles d'être vérifiés par les institutions ACP-UE ou par la société civile eux-mêmes. L'article 4 à 7 de l'accord vise à favoriser la participation des acteurs non-étatiques à la coopération ACP-UE et en particulier dans la formulation de la coopération ACP-UE et dans l'évaluation des résultats.

5.3. Les Contraintes de la Société Civile

Très peu d'acteurs de la société civile ont l'expérience de participation dans l'axe de coopération au développement. Pour la grande majorité cette expérience se ramène à leur participation dans des conférences au niveau international. Ce constat est applicable aussi bien aux syndicats qu'aux ONG et les associations. Pour les syndicats, il y a un début de réflexion sur les enjeux de la globalisation mais plusieurs enjeux de développement et des défis posés par la libéralisation et l'intégration au marché mondial et à l'OMC n'ont pas fait l'objet de réflexion stratégique. Or la classe syndicale n'a jamais débattu de l'accord de Cotonou. Peu de syndicats ont eu l'occasion d'analyser l'ancienne convention de Lomé. Il faut aussi dire que le manque de personnes ressource pour contribuer à ce débat fait défaut au sein de la classe syndicale. Est-ce que les syndicats sont prêts à utiliser les ressources prévues par l'Accord de Cotonou pour consolider

leur capacité dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord? C'est une question que le mouvement syndical mérite de creuser et de se positionner par rapport aux opportunités de l'accord de Cotonou.

Quant aux ONG et les associations, elles n'ont pas l'habitude de dialoguer entre eux et de s'engager dans des réflexions stratégiques. Or une petite minorité d'ONG mauriciennes seulement ont des expériences de dialogues et de réflexion stratégique, d'une part, dans le cadre de leur affiliation à des réseaux des ONG au niveau régional ou international et d'autre part, dans le cadre leur accréditation auprès des organisations internationales et des institutions des Nations Unies comme la Commission de Développement Durable de l'ONU. Par contre au niveau national, cette pratique est inexistante. Dans leur majorité, les ONG et associations sont submergées par leurs préoccupations locales qu'elles ne trouvent pas prioritaires d'établir des liens entre leur action au niveau local et ce qui se passe au niveau national et international. L'ancien accord de Lomé ou le Plan de la Barbade sur les Petits Etats Insulaires en sont des exemples. Or l'établissement de ses liens permet de contribuer à une valeur ajoutée à leurs projets.

Le fait demeure que les ONG et associations se positionnent plus comme des concurrents que comme des véritables partenaires. Si certains ONG et associations sont des organisations spécialisées dans des domaines particuliers, d'autres sont des organisations généralistes qui couvrent une multiplicité de domaines. D'où la nécessité pour les ONG aussi bien que pour les associations de développement local d'enclencher une réflexion stratégique entre eux afin de se repositionner dans la société mauricienne dans un esprit de complémentarité et de partenariat. Par rapport à l'Accord de Cotonou, les ONG et associations doivent prendre le temps pour dialoguer entre eux afin de dégager des positions communes par rapport à l'Etat et le secteur privé. Aussi il y a la nécessité de faire des propositions dans le cadre de la mise en œuvre de la convention. Il est souhaitable qu'une telle initiative vienne des ONG eux-mêmes et non de l'Etat ou de la Délégation de l'Union Européenne. Cependant, l'identification des ONG et associations éligibles sur des critères de légitimité, de compétences spécifiques, de représentativité, la manière dont ils répondent aux besoins de la population et le caractère démocratique et transparent de leur mode d'organisation et de gestion, comme préconisé par la convention, sont indispensables si on veut faire participer de façon effective et efficace les ONG et associations. Il faut ajouter le choix des représentants en terme de capacité de comprendre l'accord et le contexte politico-économique du pays, et de participer activement au processus de mise en œuvre. C'est une nouvelle opportunité pour les ONG de se donner un cahier de charge dans le cadre de l'accord de Cotonou.

Le mouvement associatif ou des ONG n'est pas un groupe homogène. Il est plus difficile pour les associations de développement local de faire entendre leur opinion et de dialoguer avec l'état. Ce privilège est laissé aux ONGs de soutien qui sont plus structurées. Aussi, il y a une certaine forme de clientélisme de la part

de l'état vis à vis de certaines ONG, des petites associations tel que les associations féminines et les clubs troisième âge. La dérive d'une démarche populiste écartant par la même les ONG disposant des compétences au profit des personnes ressources en leur capacités personnelles existe. Il est impérieux pour la société civile organisée de d'assumer leur responsabilité et de réagir face au risque de marginalisation.

La difficulté demeure sur la participation effective des associations de développement local engagées sur une base sectorielle au processus de mise en œuvre de l'Accord de Cotonou. La situation actuelle risque aussi de favoriser certaines ONG intermédiaires qui sont contrôlées par une élite au détriment des associations locales. La complexité des dispositifs de Cotonou ne permet pas à la grande majorité des ONG et associations de comprendre les enjeux. Les dispositifs de l'accord de Cotonou risquent de le réduire, dans la perception du grand public, tout simplement à un instrument d'accéder à des fonds.

6. La Mise en Œuvre de L'Accord de Cotonou

L'accord de Cotonou qui a été signé le 23 juin 2000 est déjà en plein processus de sa mise en œuvre dans les pays ACP et dans le cas de Maurice, le 9^{ème} FED a déjà été signé entre la Délégation de l'Union Européenne et le Gouvernement Mauricien, en attendant la mise en œuvre officielle de l'accord suite à sa ratification par les pays ACP et l'Union Européenne. Si le processus de mise en œuvre a été enclenché à Maurice, il faut reconnaître qu'on est toujours dans une situation de balbutiement. Car il ne suffit pas de reconnaître et d'accepter les grands principes de l'accord pour réussir la mise en œuvre en respectant l'esprit de l'accord de Cotonou. Nous proposons de faire un état des lieux du processus du processus de mise en œuvre afin de comprendre sa complexité et éventuellement avancer des propositions.

6.1. La mise en place de dialogue structuré

La République de Maurice n'a pas vraiment de tradition et ni de culture dans ce domaine. Comme expliqué plus haut, malgré l'expérience de la démocratie, on est toujours dans un cadre de concertation à l'initiative de l'état. En pratique on est en présence d'un Etat fort et d'un secteur privé très bien organisé mais d'une société civile faible. Cette situation est l'inverse de ce qu'on peut trouver sur le continent africain. Dans ce contexte, le gouvernement et le privé ont une riche expérience de ce type concertation. Par contre l'expérience de la société civile est plus faible. Dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord de Cotonou, le gouvernement avec la participation de la Délégation a mis en place un comité de concertation visant à préparer le 'Country Support Strategy'. Contraint par un calendrier serré de l'Union Européenne, le gouvernement n'a pas eu le temps de mettre en place un véritable dialogue structuré entre les acteurs concernés par la mise en œuvre de l'accord. Il faut que le ministère concerné prend le

temps de constituer un forum de dialogue en conviant l'ensemble des acteurs y compris les parlementaires participant à l'Assemblée Parlementaire Paritaire, les collectivités locales, et des associations de développement locale et des ONG de soutien ainsi que des ONG engagées dans des programmes sectorielles comme environnement, le genre et le combat contre la pauvreté. Jusqu'à maintenant les acteurs ont été très timide car on ne sait pas trop quel est la meilleure manière d'organiser un dialogue multiacteurs. Un tel processus devrait être géré par les acteurs directement concernés par l'accord de Cotonou. Le dialogue structuré est fondamental dans le cadre de la mise en œuvre de Cotonou car non seulement la qualité de la participation des acteurs non-étatiques est un indicateurs qu'on utilisera dans le processus de l'évaluation mais aussi l'opportunité offerte à l'ensemble des acteurs concernés de s'y associé.

Cette première démarche pourra permettre, d'une part, de mettre en place un mécanisme de dialogue adapté à notre réalité et d'autre part de préciser un processus d'intégration graduelle des acteurs non-étatiques qui n'ont pas encore été intégrés. Cependant, la démarche doit être accompagné par la mise en place d'un mécanisme de diffusion de l'information et la création d'un plateforme de dialogue pour la société civile.

Cependant, comme la participation par le biais d'un dialogue structuré est assez nouvelle à Maurice, il nous faudra un long processus d'apprentissage pour tous les acteurs impliqués y compris les décideurs et de l'innovation au niveau institutionnelle. Dispose-t-on du temps pour cela ? Il y a aussi un certain nombre de questions qui méritent une réflexion collective approfondie et notamment :

- Comment on va réconcilier la sélection des acteurs représentatifs et compétents ?
- Quel sont les objectifs du dialogues pour les acteurs non-étatiques ?
- Quels sont les résultats attendus de ce dialogue ?
- Comment instaurer une certaine confiance et de bonnes relations de travail entre les responsables gouvernementaux et la société civile ?
- Comment faire évoluer l'actuel culture administrative afin de favoriser un véritable dialogue ?

6.2. Le renforcement des capacités

Afin de surmonter les contraintes constatées au sein de la société civile et aussi celles rencontrées par les petites et moyennes entreprises, le renforcement de capacité s'impose d'elle même comme un moyen de surmonter les contraintes des acteurs non-étatiques. L'accord de Cotonou a le mérite de reconnaître la nécessité de renforcer les capacités des acteurs afin de faciliter leur participation à la coopération ACP-UE. L'article 4 prévoit de financer le renforcement des capacités notamment dans le domaines suivants : information, l'organisation et la

représentation, la mise en réseau et le dialogue structuré. Et l'article 7 ne peut être plus claire «La contribution de la société civile au processus de développement peut être accrue par un renforcement des organisations communautaires et des organisations non gouvernementales à but non lucratif dans toutes les domaines de la coopération. Ceci nécessite: - d'encourager et d'appuyer la création et le développement de telles organisations ; - de consolider la structure fédérative des PME; - de mettre en place des mécanismes pour impliquer des organisations dans la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des stratégies et programmes de développement.

Cependant, il ne faut pas croire que la faiblesse en terme de capacité se trouve seulement au niveau des acteurs non-étatiques. Il faut aussi développer une nouvelle culture de la participation au niveau des fonctionnaires qui sont responsable du dossier de Cotonou au niveau des ministères concernés et qui sont appelés à traduire dans les faits l'esprit de l'accord. Dans ce contexte des séminaires spécifiques sur le dialogue avec le secteur non étatique et leur participation de ces mêmes acteurs dans la mise en œuvre est plus que nécessaire. Finalement, dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord de Cotonou, il y a une nécessité de conscientisation, de développement d'une nouvelle culture de partenariat, de mise à niveau de l'ensemble des acteurs que se soit le secteur public, le privé et la société civile sans oublier le personnel politique. Car du moment qu'il existe un 'level playing field' entre les partenaires, la qualité du dialogue se trouvera améliorée et la programmation se fera dans des meilleures conditions.

6.3. La programmation

La programmation est une étape cruciale dans la mise en œuvre de l'accord de Cotonou. Ce processus permet de déterminer les secteurs prioritaires qui vont bénéficier d'un soutien financier et qui détermine aussi le type d'assistance et les agences les plus appropriées pour la mise en œuvre. Et c'est un processus participative avec les acteurs non-étatiques. La capacité des acteurs non étatiques sera déterminante dans leur contribution à la programmation.

C'est un moment fort dans la mise en œuvre car il permet aux acteurs non étatiques d'influencer les politiques et les stratégies de coopération et d'assurer la prise en compte de la réalité socio-économique du pays. Ils peuvent aussi défendre leurs propres propositions dans la préparation du Programme Indicatif National (PIN) et du Programme Indicatif Régional (PIR). Enfin cette programmation peut encourager de nouvelles formes de dialogue et de partenariat entre le secteur public et le secteur non étatique. Afin de pouvoir s'approprier du processus de la programmation, les acteurs non étatiques et en particulier la société civile doit avoir la capacité d'analyse et de proposition afin de contribuer à la durabilité des politiques et des programmes. Car la

programmation vise à combiner à la fois l'aide, le commerce et la coopération politique.

Or l'exercice de programmation offre aux acteurs non étatiques l'opportunité de participer au processus en cinq occasions :

- *Consultation sur la stratégie de développement.* Durant cet exercice, les acteurs non étatiques pourront fournir des informations sur la situation politique, le droit de l'homme, les problèmes sociaux, le problème de l'accès à l'information etc.
- *Consultation à la réponse de la Communauté Européenne* notamment finaliser les domaines prioritaires de la coopération, comment faire avancer la lutte contre la pauvreté qui constitue un réel défi pour la convention et déterminer l'éligibilité des acteurs non étatiques aux ressources.
- *Consultation sur les stratégies sectorielles* qui seront concentrés sur un nombre limité de secteurs
- *Accès aux ressources financières:* les acteurs seront informés et consultés dans le cadre du processus d'attribution du PIN et du PIR. Soulignons qu'il est toujours possible pour les acteurs non-étatiques d'introduire leurs propres propositions de financement.
- *Participer aux revues de performances :* Un suivi régulier des progrès est prévu où les acteurs non étatiques auront leur mot à dire.

Le processus de programmation pose des sacrés défis aux acteurs non étatiques concernés par la mise en œuvre de l'accord de Cotonou et d'être en mesure de saisir les opportunités. Afin de pouvoir relever ces défis, les acteurs non étatiques et particulier la société civile doit faire un choix judicieux de leur représentant en termes de compétences et de capacités. Dans ce contexte, la société civile doit pouvoir prendre des initiatives pour évaluer ses capacités et les améliorer par la suite, s'organiser dans le cadre d'un forum de dialogue et de créer des alliances stratégiques avec les autres acteurs du secteur non étatique, au niveau régional et avec les partenaires dans l'Union Européenne.

7.0 LES RECOMMANDATIONS

- Chaque acteur du secteur non-étatique devrait mettre en place un mécanisme de dialogue sur l'Accord de Cotonou
- Entreprendre une réflexion stratégique sur le rôle du Parlement dans le processus du développement

- Les organisations professionnelles du secteur privé doivent pouvoir prendre en compte le particularisme des PME.
- La réorganisation des structures existantes concernées par les activités des PME afin de répondre à leur besoin en particulier dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou.
- La nécessité de résoudre le problème de flux et l'accès à l'information, la sensibilisation et le renforcement des capacités pour les acteurs non-étatiques.
- La sélection des partenaires de dialogue qui soient à la fois représentatifs et compétents.
- L'adoption par le secteur non-étatique d'un ensemble de rôles et de méthodes de travail, incluant le renforcement des capacités et la facilitation des processus.
- La mise en place d'une plateforme de la société civile sur l'Accord de Cotonou.

8.0 CONCLUSION

La mise en œuvre de l'Accord de Cotonou constitue un processus d'apprentissage aussi bien pour le gouvernement, les hauts fonctionnaires, le secteur privé et la société civile. Dans le contexte de la République de Maurice, on est en présence d'un secteur non étatique hétérogène avec un secteur privé structuré et fort et une société civile relativement faible. Le secteur non étatique a intérêt à formuler leurs propres propositions pour mettre en place un véritable mécanisme de dialogue qui garanti la participation réelle de l'ensemble des acteurs. Pour cela il est important pour la société civile de mettre au point d'abord, une stratégie de dialogue entre eux et ensuite avec le secteur privé afin de créer un environnement propice à la participation et respecter les différentes étapes de la programmation. Cependant il faut reconnaître que l'intégration des acteurs non-étatiques se fera de façon graduelle. Le processus de mise en œuvre de l'Accord met en exergue les insuffisances de notre système démocratique. Il y a tout un train de réformes qu'on peut enclencher dans le court terme et le moyen terme. Le court terme pourra permettre d'apporter des mesures correctives permettant d'assurer la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou dans des meilleures conditions.

BIBLIOGRAPHIE

Accord de partenariat ACP-CE signé à Cotonou le 23 juin 2000, Supplément au Courrier, Afrique-Caraïbes-Pacifiques-Union Européenne

Infokit Cotonou, le nouvel Accord de Partenariat ACP-UE, ECDPM, Maastricht, Pays-Bas, 2001.

Background Paper on the ACP-EU Negotiations on the Future of the Lomé Convention, Klaus Schilder, 3rd updated version, WEED, Germany, May 2000.

Development, The Indian Ocean and the European Union, European Commission, Directorate General for Development, 2001.