

# De nouvelles orientations pour l'appui européen

*Depuis un an, la Commission européenne s'est engagée dans la définition de sa nouvelle coopération vers le secteur rural. Si le développement rural procède d'une politique sectorielle prioritaire, spécialement pour ce qui est des pays les moins avancés, elle reste particulièrement complexe à formuler. Un éclairage de Luc Lefebvre<sup>1</sup>, au cœur de ce processus.*

Cela fait plus de quarante ans que les pays européens font de l'aide au développement. Les trente premières années ont été dominées, d'une part par les conceptions ost coloniales qui guidaient le discours et, d'autre part, par la protection des zones d'influence, avec en toile de fonds la guerre froide, qui conditionnaient l'allocation effective des ressources. L'aide constituait alors un investissement temporaire (financier, technique et humain) destiné à assister les processus d'indépendance, donc la construction de nations 'souveraines' dans un monde bipolaire.

Les premières conventions de Lomé s'inscrivaient typiquement dans cet esprit. L'aide communautaire bénéficiait cependant d'une certaine virginité, compte tenu de l'absence de relations historiques et de relais moins étroits entre divers groupes d'intérêts tant en Europe que dans les pays bénéficiaires. Cependant, l'histoire comme les évaluations réalisées par la Commission Européenne, ont démontré que ce discours reposait sur des hypothèses fragiles. La Convention de Lomé, qui fut longtemps, et de loin, le principal cadre institutionnel de l'aide communautaire, tenait pour acquis, dans ses premières versions, que les gouvernements «partenaires» (essentiellement africains) avaient la légitimité, la volonté et la capacité nécessaires pour établir le cadre politique des projets de développement dans lequel devaient s'inscrire les investissements supportés par l'aide.

Les limites des États africains furent assez rapidement identifiées et l'on tenta d'y remédier par une assis-

tance technique de plus en plus proche des centres de décision, veillant notamment à inscrire les politiques suivies dans des cadres macro-économiques et financiers perçus comme plus viables. Le rôle des États comme acteurs principaux du développement est contesté depuis le milieu des années 80, d'abord à travers un discours soutenant la privatisation des activités à caractère commercial ou productif, mais également, plus récemment, par une tendance à s'appuyer sur des acteurs non gouvernementaux pour l'exécution de missions dites de service public.

La volonté des gouvernements de promouvoir le développement économique, et surtout leur légitimité en tant que représentants de l'intérêt général, ne furent mises en cause que dans les années 90, après la chute du mur de Berlin. C'est le temps de la «bonne gouvernance» et surtout, du soutien à la démocratie, très explicite dans le mandat donné à Maastricht aux Communautés européennes. L'analyse des conventions internationales récentes signées dans le cadre des Nations Unies ou de l'OCDE, suggère que cette évolution est loin d'être terminée. D'un appui temporaire à la construction de nouvelles nations souveraines, l'aide s'inscrit de plus en plus étroitement dans le contexte de la globalisation des enjeux. On parle d'aide directe aux personnes, véhiculée par des acteurs privés (ONG) et visant des objectifs globaux tels que la réduction de la pauvreté, la prise en charge d'enjeux sanitaires et environnementaux, la promotion de valeurs telles que l'égalité des droits entre hommes et femmes, etc.

## ▼ **Rendre compte aux citoyens contribuables du Nord**

Cette évolution profonde n'émane pas des gouvernements des pays en développement, qui tentent fréquemment d'y résister, mais bien des organisations publiques et non gouvernementales, qui gèrent le flux d'aide, elles-mêmes poussées par leurs opinions publiques. La globalisation des marchés sert de toile de fond, mais il est intéressant de noter que si les capitaux se déplacent instantanément, la mobilité des biens rencontre déjà plus de difficultés et celle des personnes est encore extrêmement réglementée, les réticences étant, dans ces derniers cas, du côté des pays développés. La question de la cohérence entre les politiques d'aide et les autres politiques des pays développés est donc plus incontournable que jamais.

Quarante ans d'aide, que l'on peut diviser un peu brutalement en trente ans de relative stagnation et dix d'évolution rapide du discours et de la nature des engagements internationaux, dont les conséquences pratiques sont loin d'être perçues par tous les acteurs: tel est le contexte dans lequel doivent se situer aujourd'hui la Commission européenne et les autres bailleurs de fonds. Bien entendu, sur le terrain, l'allocation de ressources ne suit pas une évolution aussi rapide. La traduction des engagements passe obligatoirement par la formulation de politiques générales et de politiques sectorielles qui restent pour une large part à concevoir.

En conséquence, contrairement à une approche plus ancienne où la responsabilité des choix politiques était laissée aux États bénéficiaires, les bailleurs de fonds doivent maintenant concevoir, présenter et défendre leur propre politique. Ils doivent en négocier l'application dans chaque pays ou région d'intervention, tirer les leçons de leur expérience et s'adapter en permanence. De

plus en plus enfin, ils auront à assumer la responsabilité des performances de ces politiques et en rendre compte aux citoyens-contribuables qui les financent.

La négociation avec les bénéficiaires (représentés ou non par des institutions gouvernementales) est fondamentale, mais n'est saine que si chaque partie arrive avec une approche claire et connue de l'autre, chaque partenaire rendant compte (idéalement) à sa propre base démocratique. Cette négociation se situera à plusieurs niveaux : au niveau de la politique générale dès sa publication ; puis au niveau de l'application de cette politique dans un pays donné ; au niveau de chaque intervention ; enfin au niveau de l'évaluation et de l'analyse critique des performances.

### ▼ Vers une politique plus exigeante

Les contraintes de l'exercice sont strictes car cette nouvelle politique doit :

- intégrer toutes les dimensions du développement rural ;
- couvrir l'ensemble des zones d'intervention de l'aide européenne, à l'exclusion des pays d'Europe Centrale et de l'Est ;
- être conforme aux engagements pris par les instances politiques de l'Union ;
- être élaborée avec le personnel de la Commission et les représentants des États Membres ;
- être exposée à la critique publique ;
- proposer les instruments de sa mise en application dans les différents contextes régionaux et sous-sectoriel (éducation, agriculture, élevage, communication, etc.)
- déboucher enfin sur un processus de réflexion ouvert, permettant son adaptation régulière.

Ainsi, la démarche comporte plusieurs phases, chacune d'entre elles étant discutée par un groupe de travail composé de membres de la Commission européenne et des administrations des États-membres chargées de l'aide au développement<sup>2</sup>. Un premier diagnostic a été produit en avril 1999. Après plusieurs ateliers de discussion, un texte d'orientation politique a été diffusé en septembre 1999 ; il est régulièrement adapté en fonction des

commentaires reçus. Pour l'heure, les orientations retenues, qui s'appuieront sur six niveaux d'intervention (voir encadré) impliquent des choix politiques relativement exigeants, tant de la part des pays bénéficiaires qu'au niveau de l'UE. Ce premier projet a été discuté et accepté par le groupe de travail, sans pour autant qu'il puisse être considéré comme une base doctrinaire intangible.

La priorité consiste maintenant à démontrer qu'une telle politique est applicable, notamment au niveau des programmes nationaux. C'est l'objet des travaux des prochains mois, au cours desquels nous allons

tenter d'appliquer les principes évoqués plus haut, dans quatre pays sur lesquels intervient la Commission européenne. L'expérience fournie par la discussion avec les autorités et les différents acteurs économiques et sociaux de ces pays, nous permettra de publier un document plus opérationnel, destiné à traduire en actions concrètes, les orientations proposées ■

1. Responsable de l'équipe d'experts (ADE, bureau d'étude belge et ODI, Institut de recherche britannique, en charge de la définition de la stratégie UE d'aide au développement rural. Email: luc.lefebvre@ade.be

2. Les documents correspondants sont disponibles sur le site internet : [www.rurpol.org](http://www.rurpol.org)

## Six axes d'intervention

La coopération de l'Union européenne en faveur du développement rural poursuit quatre finalités, inscrites dans le Traité de Maastricht (1992) : **lutte contre la pauvreté, soutien de la croissance économique, consolidation de la démocratie et des droits de l'Homme et promotion d'un développement basé sur une gestion durable des ressources naturelles**. La réalisation de ces objectifs repose sur l'existence d'une volonté de dialogue dans les pays du Sud, avec la société civile, et sur la mise en œuvre de politiques constructives.

Dans le passé, les contributions européennes concernaient aussi bien la production agricole que la réalisation d'infrastructures (routes, écoles, etc.). Or, le développement rural suppose une prise en compte des dimensions politique, économique, institutionnelle ou environnementale qui conditionnent le devenir des populations ; mais aussi une cohérence entre les politiques européennes (agricole, commerciale, environnementale, etc.) influant sur ces pays du Sud.

Pour atteindre ces finalités, l'Union européenne se définit six niveaux d'intervention :

1. Promouvoir la paix, la démocratie et l'égalité de droits pour tous.
2. Inciter à une organisation plus efficace et transparente des institutions publiques, locales comme nationales.
3. Encourager l'établissement de politiques économiques visant à améliorer la productivité du travail et à favoriser les investissements et le bon fonctionnement des marchés de produits agricoles, ainsi que les services aux ruraux. Des politiques permettant de réduire les inégalités d'accès aux services de base entre zones rurales et urbaines.
4. Défendre un meilleur partage des richesses afin que la croissance contribue réellement à la lutte contre la pauvreté et que les plus démunis accèdent aux ressources, à la santé, à l'éducation.
5. Favoriser une bonne gestion des ressources renouvelables en améliorant l'impact des actions menées et des techniques utilisées et en réparant les coûts de cette amélioration entre les différents bénéficiaires.
6. Assurer une meilleure cohérence des politiques européennes vers les zones rurales du Sud.