

Une réflexion organisée par l'Inter-Réseaux sur les enjeux de l'aide en Afrique sub-saharienne

QUELLES PRIORITÉS POUR L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT RURAL ?

En cette fin de siècle si fécond en réflexions sur la réforme de l'Aide publique au développement, il semblerait bien que la tendance soit plutôt aux renforcements des conditionnalités, à la réduction des engagements en volume et en durée, voire au gel de certains programmes.

Au point que les acteurs du développement s'interrogent sur le sens de cette mutation, après plusieurs décennies de coopération intensive. En guise de contribution à ce débat, l'Inter-Réseaux a organisé, les 28 et 29 mai derniers à Paris, une rencontre sur l'aide au développement rural.

Ce séminaire tenu en collaboration avec le Secrétariat du *Club du Sahel* et *Coordination Sud*, a réuni une soixantaine de participants au nombre desquels se trouvaient des responsables d'organisations paysannes africaines, des chargés de programme d'agences d'aide françaises et suisses, ainsi que des bureaux d'étude et ONG impliqués dans ce secteur.

Si les illustrations sont encore nombreuses, de la vitalité de la coopération dans son rôle d'accompagnement des dynamiques de transformation des sociétés du Sud, certaines interrogations subsistent encore. Et c'est pour tenter de resituer les priorités actuelles de l'Aide, et d'établir un diagnostic sur plusieurs années de pratique, que l'Inter-Réseaux a fait de cette rencontre une confrontation d'idées destinée à alimenter la réflexion sur la réforme de l'Aide.

Une initiative d'autant plus justifiée que le paysage de l'appui au développement a beaucoup évolué ces dernières années en raison de la multiplication des acteurs et des institutions engagés dans la coopération. C'est pour-

quoi l'accent a été porté sur les réactions du terrain, avec notamment les entretiens réalisés en Afrique par le GRAD¹ avec l'appui du *Club du Sahel*, pour éclairer les participants sur la perception qu'ont les acteurs du Sud, de leur expérience avec la coopération.

▼ Démocratisation et redistribution des cartes de l'aide

Ce colloque reposant sur deux questions: «*Quelle évolution pour l'Aide dans les stratégies de développement rural?*» et «*Quel devenir pour les acteurs de la coopération?*», les participants, répartis en tables-rondes et en ateliers, se sont attelés à dégager les priorités du développement rural en Afrique sub-saharienne. Ce, en vue d'analyser l'impact et la cohérence des stratégies d'appui face à la diversité des enjeux et des acteurs qui influencent les systèmes d'aide.

Rappelant le contexte dans lequel l'aide publique a évolué ces dernières années, l'un des intervenants a noté que la libéralisation économique et la démocratisation politique en Afrique sub-saharienne ont conduit, depuis le

milieu des années quatre-vingt, à une profonde redistribution des cartes de l'aide, tant au niveau des acteurs locaux que des donateurs.

Auparavant, pour déployer leurs stratégies d'aide au développement, la plupart des coopérations publiques s'appuyaient sur les États, représentant des communautés nationales et incarnant, à ce titre, l'intérêt général. Ceci avait favorisé l'émergence d'un créneau «d'intermédiaires de l'aide», investi par de nombreux bureaux d'études positionnés en passage obligé des projets financés par la coopération; projets généralement définis en concertation avec les États.

Se distinguant de cette tendance, certaines agences publiques d'Europe du Nord, de Suisse et du Canada nouèrent des partenariats directs avec des organisations sociales ou socio-économiques et s'impliquèrent aux côtés des populations locales. De leur côté, les ONG, au nom des valeurs de justice sociale, d'équité et de démocratie, se lancèrent dans des projets de développement en faveur de la société civile.

▼ La montée des ONG

Un agencement bien rôdé qui, toutefois, ne résistera pas aux logiques d'ajustement structurel consécutives à la crise économique et financière. Après le «tout État», le ralliement général au credo de la privatisation conduira finalement les agences publiques à s'immiscer dans le jeu des acteurs privés. Convertis au li-

1. Groupe de réalisations audiovisuelles pour le développement.

«Mieux accompagner le développement»

Les enjeux du développement rural en Afrique subsaharienne sont aujourd'hui bien connus. Exprimés sommairement, ils ont pour noms: dosage entre libéralisation et protection, rôle de l'État, organisation des filières, rôle du secteur privé agroalimentaire, restructuration et professionnalisation des milieux paysans, financement de l'agriculture, rapports entre décentralisation et développement local, rôles des services publics et services professionnels marchands, préservation des ressources naturelles, etc.

Les aides extérieures s'y confrontent avec plus ou moins d'efficacité (sauf peut-être pour ce qui concerne le financement interne de l'agriculture), mais avec une réelle volonté de trouver des solutions adaptées. La difficulté est d'affronter globalement ces enjeux, et non plus un par un, sans s'en remettre systématiquement aux doctrines libérales. C'est pourquoi il est important que de tels débats autour de ces enjeux soient également suscités dans les pays africains et qu'on y associe l'éventail le plus large des acteurs concernés par l'avenir du monde rural.

Les critiques relatives aux aides extérieures sont, elles aussi, bien connues: résultats souvent médiocres ou fragiles en termes de croissance, de sécurité, de réduction de la pauvreté, de préservation des ressources naturelles et de gouvernance. Par leurs méthodes et leurs modes de financement, les aides ont tendance à induire une dépendance multiforme. Multiples et peu coordonnées, s'épuisant, car transitant par trop d'intermédiaires, elles empilent priorités, acteurs et méthodes. Un cloisonnement qui dégage une impression générale de confusion, d'incohérence et de gaspillage, en dépit d'initiatives originales et fécondes. Impression confirmée et amplifiée par des témoignages directs recueillis auprès d'Africains, responsables paysans et cadres, impliqués dans la coopération.

On assiste actuellement à une réévaluation fondamentale des dispositifs d'aide, qu'ils soient bilatéraux ou multilatéraux. Mais les réflexions se concentrent surtout au Nord, sur des réformes institutionnelles, et pas assez sur les finalités et les tendances

de long terme. Cependant, un consensus commence à voir le jour, sur la nécessité de redéfinir les rôles respectifs de l'État et des acteurs non-gouvernementaux face aux déficiences des marchés. Pour ce faire, les agences d'aide ont besoin de progresser dans la connaissance des jeux d'acteurs, dont certains, pourtant décisifs, agissent de manière voilée ou selon des codes de conduite qui échappent totalement aux intervenants extérieurs.

Le secteur du développement rural apparaît comme l'exemple de référence de ce débat, tant les enjeux collectifs y sont indissociables des intérêts privés. Ce domaine a en effet la particularité de relever d'un double registre: (1) une logique «secteur privé» ou sphère marchande liée à la production agricole et (2) une logique «bien public» dans la mesure où cette production s'opère sur la base d'une valorisation des ressources naturelles. Le secteur rural exerce par conséquent un rôle majeur dans l'aménagement de l'espace et la préservation de l'environnement. Au-delà du secteur rural, le débat est plus général et concerne tous les secteurs où l'intérêt «public», c'est-à-dire collectif, est en jeu.

Aussi le groupe de travail recommande-t-il que les aides publiques évoluent d'un stade de maîtrise d'ouvrage «de fait» à celle d'un accompagnement, volontaire, affiché, transparent et durable, des politiques publiques intermédiaires¹ conçues et mises en œuvre de façon concertée, entre l'État, les représentants de la société civile concernés et les entreprises. Cette évolution suppose un engagement à soutenir des «formes de gouvernance appropriées» par un travail qui combinerait à la fois l'objectif de réhabilitation de l'État et l'accompagnement de certaines catégories d'acteurs du milieu rural africain.

Les propositions issues de ce séminaire ont été condensées dans une première synthèse par le Comité de pilotage qui se propose de l'enrichir ultérieurement de vos réactions. Ce travail fera ensuite l'objet d'une publication dans la collection des dossiers de l'Inter-Réseaux en avril 2000.

1. Par politiques publiques, on entend des politiques dont l'objet est de réguler l'accès à des biens collectifs tout en prenant en compte le jeu des acteurs. Il ne s'agit pas forcément de politiques mises en œuvre par les pouvoirs publics. Par politiques publiques intermédiaires, on entend des politiques qui impliquent des cadres de concertation et de négociation associant tous les acteurs concernés et qui ne sont déterminées ni exclusivement par un cadre macro-économique international, ni par une somme de projets locaux sans liens entre eux, ni par des mesures sociales palliatives.

béralisme économique par conviction ou par pragmatisme, les États africains soucieux de ne pas perdre la rente de l'aide, vont alors se positionner en arbitres des appuis au secteur privé.

En raison de leur impact sur la pauvreté, de plus en plus d'ONG commenceront à s'intéresser aux questions macroéconomiques et aux politiques publiques, n'hésitant pas à discuter les choix des agences d'aide, s'impliquant dans les orientations stratégiques des projets. Des rapports indépendants sur les coopérations publiques se multiplient. Ainsi, en l'espace de 10-15 ans, on va passer d'un contexte où les priorités du développement étaient définies par des appareils bureaucratiques, à une véritable explosion du marché de l'aide.

En effet, mobilisés par des causes et des objectifs divers, de nouveaux acteurs apparaissent, qui vont tisser des stratégies internationales de développement très différentes. Dans ces canaux de solidarité, parfois porteurs d'innovations, se retrouvent des collectivités territoriales, des entreprises, des organisations socio-professionnelles (syndicats, organisations professionnelles agricoles), des établissements d'enseignement ou des associations très actives dans la lutte contre la

pauvreté et pour la protection de l'environnement. Riche de sa diversité cette coopération de société civile à société civile pèse désormais dans le débat sur l'aide au développement.

▼ Sensibiliser les producteurs aux défis de la mondialisation

Alors que l'aide internationale soutenait essentiellement des priorités économiques de production et d'aménagement définies par des experts techniques, les nouveaux acteurs de la coopération internationale (ONG, collectivités territoriales, associations socioprofessionnelles) vont travailler en prise directe avec des organisations de producteurs et des associations liées au développement local. Les motivations évoluent également, pour traduire progressivement le souci de construire un dialogue international qui permette d'affronter les défis de la mondialisation économique, sociale et environnementale. Si pour certains, en effet, l'aide doit accompagner l'évolution vers l'économie de marché et corriger quelques «défaillances» (lutte contre la pauvreté par exemple), pour d'autres, ces défaillances du marché témoignent justement des limites du système libéral. Une raison, de leur point de vue, suffi-

sante pour que l'aide publique s'oriente désormais vers des choix de développement plus conformes aux intérêts collectifs, en aidant, par exemple, les producteurs à mieux défendre leurs intérêts dans les concertations stratégiques où se négocie leur sort. Mais se pose alors le problème de l'ingérence politique de l'aide au développement.

Confrontées à la diversité des appuis indépendants, mais aussi des acteurs de l'aide et de leurs motivations, les agences publiques cherchent à jouer la carte du pragmatisme et de la cohérence en soutenant, par souci d'efficacité, les programmes les plus ouverts à des partenariats entre la sphère publique et la sphère non gouvernementale.

Le prochain numéro de *Grain de Sel* reviendra plus en détail sur les débats de fond de cette rencontre, avec un dossier spécial sur les enjeux de l'Aide. On y fera notamment le point sur la réflexion internationale à propos de l'aide au secteur agricole dans les pays en développement. Les opinions des différents acteurs de l'aide qui vous seront présentées (paysans et ONG du Sud, administrations et bureaux d'études du Sud, chercheurs et opérateurs du Nord, administrations et consultants du Nord), témoigneront aussi de la diversité des échanges.

Comment améliorer l'Aide?

Invités à proposer des orientations pour une amélioration des politiques d'aide, les participants au séminaire ont retenu quatre thèmes majeurs sur lesquels vous pouvez réagir:

1. Corriger les relations déséquilibrées de l'Aide, qui induisent une dépendance du Sud et une faible diffusion des innovations.
2. Reconnaître les différents acteurs et leurs institutions, en évitant d'importer systématiquement des modèles. Favoriser l'émergence d'une expertise locale.
3. Développer une concertation ouverte entre acteurs du développement, sans les enfermer dans des relations de dépendance envers l'aide.
4. Aider au renforcement des institutions publiques et privées par une meilleure coordination des aides.

Quatre thèmes de débat seront développés dans ce dossier (voir encadré), auquel nous vous invitons à participer:

- soit en nous envoyant un témoignage sur votre analyse de l'aide au secteur agricole;
- soit en réagissant aux thèmes des dossiers-débats présentés en page 21 et que vous pouvez vous procurer aux adresses indiquées ■

Nous comptons sur vous. En nous adressant vos réactions à ce dossier, vous contribuerez à valoriser vos expériences par le biais de *Grain de sel*.