

LES POLITIQUES D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT AGRICOLE DE LA FRANCE ET DE L'UE EN AFRIQUE

FLORENCE LASBENNES *

A partir d'un survol de l'évolution de l'aide rurale et agricole en Afrique, l'auteur, qui suit ces questions depuis le ministère des Affaires étrangères et européennes, insiste sur la montée de la pauvreté rurale et plaide pour redonner à l'agriculture toute sa place dans l'agenda de l'aide au développement, en favorisant notamment les Pays les Moins Avancés (PMA) et les marchés alimentaires domestiques et régionaux.

Les approches et les méthodes d'aide au développement agricole ont évolué des indépendances à nos jours. Une définition du contexte actuel est nécessaire pour évoquer les stratégies française et européenne vis-à-vis du développement agricole en Afrique, et pour dresser quelques perspectives pour l'aide publique française.

L'évolution des approches et des méthodes d'aide au développement rural et agricole

Évolution des approches des Indépendances aux années 2000

Dès la sortie des indépendances, et au cours des décennies 60 et 70, l'aide française s'est mobilisée sur l'agriculture en apportant un appui au développement des filières d'exportation,

* CHEF DU BUREAU DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET AGRICOLE (DPDEV/PEA)

Direction générale de la Coopération internationale et du Développement, ministère des Affaires étrangères et européennes

et, notamment, à la mise en place d'entreprises d'État pour l'encadrement des filières du coton, du café, du cacao.

En parallèle, la problématique alimentaire était alors abordée sous l'angle de l'autosuffisance alimentaire, l'idée étant que les pays nouvellement indépendants puissent subvenir à leurs besoins en terme d'alimentation. Le choc alimentaire des années 70 a fait évoluer ce concept vers celui de sécurité alimentaire, qui, non plus uniquement centré sur une autosuffisance du pays, tient compte des marchés régionaux et internationaux.

Les années 80 ont également été marquées par la mise en œuvre de projets dits de développement rural intégré. Ces projets consistent à accompagner, au sein d'une zone géographique donnée, le développement de l'accès à l'éducation et aux soins de santé, le développement des marchés alimentaires et le développement de l'agriculture.

Puis, la décennie 90 a été celle des plans d'ajustement structurels qui ont entraîné un désengagement des États, notamment à l'égard des secteurs productifs. Cette période se caractérise par une rupture forte des politiques et de l'action sur le terrain puisque les fonctions qui étaient jusqu'alors prises en charge par les États sur subventions de l'aide internationale ont théoriquement été transférées au secteur privé, lequel n'existait pas ou, s'il existait, n'était pas en capacité de prendre le relais.

En 2000, la communauté internationale a défini une série de huit engagements appelés les « Objectifs du Millénaire pour le Développement » (OMD). Le premier objectif est de réduire de moitié, d'ici 2015, et par rapport aux niveaux de 2000, le nombre de personnes qui souffrent de la faim et le nombre de personnes qui vivent dans l'extrême pauvreté.

Les années 2000 : désengagement de l'aide internationale à l'agriculture

Malgré les OMD, la période récente est marquée par un désengagement de l'aide internationale vis-à-vis de l'agriculture. Cela s'explique 1) par le fait que l'aide au secteur agricole (qu'il s'agisse du soutien aux grosses filières d'exportation ou de programmes de développement rural intégré) a finalement eu peu de résultats visibles et durables ; 2) par la très faible capacité d'absorption des fonds par les institutions locales ; 3) par le fait que les OMD orientent ces fonds internationaux plutôt vers les secteurs sociaux que vers les secteurs productifs

(si la santé et l'éducation bénéficient d'un regain d'intérêt, l'agriculture est globalement délaissée) ; et, enfin, 4) par l'absence de consensus au sein de la communauté internationale sur une stratégie pour le développement agricole.

Les chiffres parlent d'eux-mêmes : en 2002, l'aide à l'agriculture de la Commission européenne représente à peine un tiers de son niveau de la fin des années 80. En France, on observe entre 2000 et 2003 une baisse de 25 % de la part de l'aide consacrée à l'agriculture (qui ne représente plus, en 2003, que 3,4 % de l'APD française totale, alors que la moyenne des pays de l'OCDE est de 4,7 %).

2008 : retour de l'agriculture dans l'agenda de l'aide internationale ?

Mais l'année 2008 pourrait marquer le retour de l'agriculture sur l'agenda de l'aide au développement. En effet, le bilan négatif des OMD, et, notamment, de l'OMD 1 pour l'Afrique (où la malnutrition s'est aggravée, et où la pauvreté n'a pas diminué), amène à relativiser l'approche du début des années 2000 qui mettait l'accent sur les services sociaux. Au contraire, il apparaît désormais nécessaire de soutenir les secteurs productifs pour lutter contre la pauvreté.

75 % des pauvres sont ruraux et les disparités en termes de revenus et d'accès aux services, notamment entre ruraux et urbains, tendent à s'accroître. Ce constat, et les tensions sociales et politiques conséquentes (dont on estime qu'elles ne seront plus gérables à très court terme), imposent aujourd'hui un consensus sur la place qu'il faut (re)donner à l'agriculture et plus largement au développement rural dans l'agenda de l'aide au développement.

Dans ce sens, le *Rapport sur le Développement dans le Monde 2008*, qui a été publié le 19 octobre dernier par la Banque mondiale, constitue un plaidoyer pour des appuis au développement d'une « agriculture au service du développement ». Ce rapport démontre notamment l'intérêt des investissements dans le secteur agricole pour réduire la pauvreté : une croissance du PIB (Produit Intérieur Brut) agricole réduit au moins 2 fois plus la pauvreté qu'une croissance identique d'un autre secteur économique.

De plus, le retournement de conjoncture sur les marchés internationaux, où les cours des produits alimentaires s'inscrivent en hausse, modifie l'appréhension de la communauté internationale vis-à-vis de la question agricole.

Il reste toutefois à traduire ces évolutions en actions, notamment en augmentation du volume d'aide internationale consacrée à l'agriculture.

Évolution des méthodes : d'une logique d'offre à l'efficacité de l'aide

On observe également une évolution dans les méthodes de l'aide au développement rural et agricole. A la sortie des indépendances, les projets de l'aide internationale, et de l'aide française en particulier, étaient des projets géographiquement et thématiquement circonscrits, rarement globaux, et mis en œuvre par une assistance technique externe qui venait combler le déficit d'expertise locale. Cela s'est traduit par une fragmentation des actions assez manifeste, avec une juxtaposition de projets et de programmes qui reflétaient les « lubies » de chaque coopération sans répondre aux stratégies nationales, par un déficit d'articulation et de coordination entre les niveaux locaux, nationaux et régionaux et entre les différentes interventions des bailleurs, et par une appropriation locale extrêmement faible.

Cette réflexion et cette prise de recul sur les limites de ces méthodes ont abouti, en 2005, à la *Déclaration de Paris* sur l'efficacité de l'aide, qui met en avant la nécessité pour les coopérations de passer d'une logique d'offre technique à une logique de réponse à des besoins fondamentaux identifiés de manière partenariale avec les gouvernements locaux. Selon la *Déclaration de Paris*, les coopérations internationales doivent s'aligner derrière des politiques sectorielles élaborées au niveau des pays, voire des régions, et accompagner un renforcement des capacités locales pour mettre en œuvre ces politiques. Au niveau des outils, la *Déclaration de Paris* met en avant l'intérêt de l'aide budgétaire (outil à manier, certes, avec précaution, mais que l'on se donne désormais comme objectif vers lequel il faut tendre). Enfin, elle invite les bailleurs à mieux coordonner et à harmoniser leurs approches (et c'est un sujet qui est actuellement au centre des discussions internationales sur l'aide au développement).

L'aide française au développement de l'agriculture et à la sécurité alimentaire

L'aide française au secteur agricole : acteurs et enjeux

Le Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement (CICID), instance d'État qui définit les

orientations de l'aide française, a décidé en 2005 de responsabiliser l'Agence Française de Développement (AFD) sur la mise en œuvre de toutes les opérations bilatérales et sectorielles, notamment dans le domaine agricole.

La Direction générale de la Coopération internationale et du Développement (DgCiD), héritière du ministère de la Coopération et aujourd'hui intégrée au ministère des Affaires étrangères et européennes, a ainsi vu son rôle se recentrer sur le pilotage stratégique et sur la diplomatie du développement. Cela consiste à se faire, au niveau interministériel, les avocats du développement et à mettre en avant, par exemple lors de la préparation des positions françaises dans les négociations commerciales internationales, l'impact potentiel de ces positions sur le développement des pays du Sud.

En 2005, sept stratégies sectorielles ont été validées par le CICID, dont une sur l'agriculture et la sécurité alimentaire, qui a renouvelé un engagement politique français fort vis-à-vis de l'agriculture. Même dans cette période où l'agriculture n'était plus un sujet de discussion prioritaire pour les bailleurs internationaux, la France est, dans une certaine mesure, restée présente sur ce secteur.

La stratégie française de 2005 prend en compte le contexte et les enjeux actuels du secteur agricole des pays en développement, en soulignant l'impact de la libéralisation économique et des privatisations, de la libéralisation politique (la démocratisation, mais aussi la décentralisation qui fait évoluer la gouvernance au sein des États africains), et de la globalisation des échanges.

La composante démographique nécessite une attention particulière. On est à l'aube d'un doublement de la population africaine à une échéance de moins de 20 ans, avec un mouvement d'urbanisation extrêmement fort. Pourtant, l'accroissement démographique est tel qu'à l'heure actuelle la population rurale ne baisse pas en chiffres absolus. Le contexte se caractérise également par des mouvements migratoires très importants et qui sont, en Afrique, avant tout locaux, du rural vers l'urbain, et des pays enclavés vers les pays côtiers et les pays pétroliers, où l'on peut trouver des opportunités économiques. Ces flux internes au continent africain représentent 95 % de l'ensemble des migrations, alors que les migrations vers les pays développés ne représentent pour l'Afrique que 5 %.

De plus, il est aujourd'hui urgent d'intégrer dans notre stratégie les enjeux environnementaux tels que le changement

climatique, les phénomènes de désertification et, plus récemment, la crise énergétique et le développement des biocarburants. Ces phénomènes ont un impact fort sur l'attribution des terres (soit pour des cultures de bio-carburants, soit pour des cultures alimentaires) et ont conduit à un redressement des cours internationaux des matières premières agricoles auquel on ne s'attendait pas. Aucune prospective n'avait mis en évidence ce redressement des cours. La prospective économique nous dit aujourd'hui que cette hausse des cours des produits agricoles pourrait stagner vers 2012 puis reprendre jusqu'en 2050 du fait du croît démographique.

Dans ce contexte, l'aide française doit se donner comme objectif prioritaire une croissance économique partagée et permettant la réduction des inégalités, sur la base de la création d'emplois avec une répartition territoriale pertinente et d'un commerce qui soit véritablement pensé pour le développement humain. La réflexion menée au sein de la DgCiD sur l'orientation de l'aide publique française s'articule autour de cet objectif.

Les axes opérationnels de l'aide française au développement agricole

La stratégie française d'aide au développement agricole s'organise autour de cinq axes opérationnels. Le tableau ci-dessous met en évidence la réflexion que nous essayons de mener sur notre aide, par rapport à notre objectif de croissance partagée.

Axes opérationnels	Actions	Questionnements
Prévention, gestion et sortie des crises alimentaires et sanitaires	- Renforcement des systèmes nationaux et régionaux d'alerte et de réponse aux crises alimentaires - Renforcement des systèmes d'épidémio-surveillance	- Comment l'aide alimentaire peut-elle contribuer au développement ? - Quelles réponses aux crises zoonosaires ?
Élaboration et mise en œuvre de politiques agricoles nationales et régionales	- Renforcement des capacités des acteurs privés, professionnels et publics et de leur concertation	- Quelle cohérence des politiques agricole et tarifaire, nationales et régionales ? -- Quels instruments de mise en œuvre des politiques agricoles dans les PED ?

Amélioration de la compétitivité des filières	- Organisation des filières et interprofessions, renforcement des capacités commerciales et agro-industries, développement des capacités productives	- Quels systèmes de réduction de la volatilité des prix ? - Comment intégrer les normes de qualité sanitaire, sociale et environnementale ?
Amélioration de la production agricole	- Environnement de la production : sécurisation foncière, services financiers et non financiers aux exploitations agricoles, recherche, formation - Durabilité environnementale de la production : agriculture de conservation	- Réformes foncières pour une croissance pro-pauvre en matière agricole ? - Quelles formations professionnelles pour quels métiers ?
Amélioration des conditions de vie en milieu rural	- Accès aux services sociaux de base - Amélioration des infrastructures	- Quels services sociaux en milieu rural ?

Volume, part relative et canaux de l'aide française à l'agriculture

En termes de volume, l'aide française au secteur agricole est répartie de façon à peu près équilibrée entre les cinq axes opérationnels décrits précédemment : 15 % des fonds de l'aide au secteur agricole vont à la prévention, la gestion et la sortie des crises alimentaires et sanitaires ; 13 % vont à l'élaboration et la mise en œuvre de politiques agricoles nationales et régionales ; 26 % servent à l'amélioration de la compétitivité des filières ; 22 % sont destinés à l'amélioration de la production agricole ; et 24 % sont consacrés à l'amélioration des conditions de vie en milieu rural.

D'un point de vue géographique, l'aide française est orientée à 48 % vers les PMA africains et, conformément à des orientations politiques qui ont été prises en 2005, l'aide aux Pays à Revenu Intermédiaire (PRI) tend à diminuer.

Dans la stratégie CICID 2005, il est prévu que les engagements en volume pour le secteur agricole reflètent la hausse globale de l'APD française (qui doit donc se traduire par une hausse de l'aide au secteur agricole), afin d'amener la contribution à ce secteur au niveau moyen des donateurs de l'OCDE, soit à 4,7 % de l'aide globale. Or, si l'on observe entre 2003 et 2005 une stabilisation du volume d'aide française consacré au secteur agricole (environ 330 millions d'euros par

an), on est clairement en chute libre en part relative de l'APD française, qui a globalement augmenté ces dernières années.

Les fonds proviennent principalement du ministère de la Recherche, de l'Agence Française de Développement, et du ministère des Affaires étrangères et européennes. L'aide alimentaire est également un canal important de l'aide française au secteur : avant entièrement gérée par le ministère de l'Agriculture en fonction des surplus de production française, elle constitue désormais (depuis 2003/2004) un budget géré par le ministère des Affaires étrangères et européennes. Les financements proviennent aussi, dans une moindre mesure, du ministère de l'Agriculture et de la Pêche et de la DGTPE du ministère des Finances (Direction générale du Trésor et de la Politique économique).

Enfin, en ce qui concerne les modalités de gestion de l'APD consacrée au secteur agricole, on observe que l'aide projet, même si elle accuse la majeure partie de la baisse, continue à dominer : elle représente 46 % de l'aide dans ce secteur depuis 5 ans.

La Commission européenne et l'aide à l'agriculture et au développement rural

Stratégie et approches de la Commission européenne

Au niveau européen, il existe également une stratégie dans le domaine du développement rural et agricole. Ses objectifs sont assez proches de ceux de la coopération française. Il s'agit d'encourager une croissance de l'économie rurale, d'assurer un accès plus équitable aux moyens de production, aux marchés et aux services, de soutenir le développement humain et social, de garantir une gestion durable des ressources naturelles, de réduire la vulnérabilité aux risques, et de traiter l'exclusion politique et sociale des pauvres des zones rurales.

Deux approches opérationnelles sont mises en œuvre par la Commission européenne :

- une approche dite territoriale qui consiste en des programmes multisectoriels à base géographique définie, dont l'objectif est l'accès aux services sociaux et dont les bénéficiaires sont les ménages ruraux (cette approche est semblable à celle des projets de développement rural intégré qui était pratiquée dans les années 80) ;
- une approche dite sectorielle, plus globale et qui se situe au niveau des politiques et des États (il s'agit essentiellement d'appuis aux ministères en charge de l'agriculture ou à des

filères spécifiques, dont l'objectif est l'augmentation des revenus et dont les bénéficiaires sont les producteurs).

Conclusions et recommandations de l'évaluation des actions de la Commission européenne en matière de développement rural (1995-2005)

La stratégie européenne vient de faire l'objet d'une évaluation prenant en compte l'ensemble des actions mises en œuvre par la Commission européenne de 1995 à 2005. L'évaluation souligne que la stratégie est peu opérationnelle et ne permet pas d'orienter réellement les actions et les politiques. Elle note que l'approche de développement rural intégré reste prédominante, malgré des critiques, notamment formulées lors d'une évaluation en 1994 qui soulignait le manque d'ancrage institutionnel, l'absence d'appropriation, et le fait que les actions de ce type n'étaient pas durables. Enfin, elle met en évidence que les impacts des actions de la Commission européenne, toujours très fortement marquées par l'approche de développement rural intégré, ont été extrêmement limités et fragiles, puisque très circonscrits, et globalement peu visibles.

L'évaluation met en avant l'intérêt d'instruments tels que STABEX et SA (il s'agit d'une ligne financière sur la sécurité alimentaire). Elle souligne leur souplesse et leur flexibilité, alors que l'aide européenne et, notamment, le Fonds Européen de Développement sont pointés du doigt pour la complexité de leurs procédures.

À noter que les actions de développement rural de la Commission européenne ont joué un rôle assez significatif, contrairement à l'aide française, dans le renforcement des capacités de la société civile, avec un soutien conséquent aux projets des ONG.

Enfin, l'évaluation souligne le renforcement de la cohérence entre la politique d'aide au développement et les politiques agricoles et commerciales nationales, ou régionales en l'occurrence. La réforme de la PAC et l'évolution de la politique commerciale européenne ont contribué à cette appréciation plutôt positive. Cependant, il faut souligner que le développement, au niveau européen, des normes sanitaires crée un obstacle aux exportations des pays Afrique-Caraïbes-Pacifique vers l'Union européenne, ce qui est contradictoire avec certains axes de la politique d'aide au développement.

Face à ces constats, l'évaluation recommande :

– de mieux spécifier les concepts de développement rural, d'agriculture et de sécurité alimentaire. L'aide européenne,

comme l'aide française et l'aide internationale en général, doit marquer plus clairement la distinction entre ces concepts, en précisant bien que le développement rural signifie d'abord le développement d'un territoire sur lequel il faut construire une gouvernance locale, des infrastructures, des institutions économiques et sociales, et soutenir le développement d'activités économiques diversifiées et notamment des activités agricoles. Le développement de l'agriculture prend donc toute sa place au sein du développement rural, mais les deux concepts ne doivent pas être confondus. La sécurité alimentaire est aujourd'hui définie plutôt comme un objectif et un cadre d'analyse que comme un objet de projet ou de programme en soi.

- de préciser les stratégies et les priorités d'action.
- de développer une approche de gestion intégrée de l'espace rural et de travailler sur le renforcement de la gouvernance territoriale.
- de continuer à renforcer la cohérence des politiques en développant des mesures d'appui à la mise aux normes sanitaires dans les pays Afrique-Caraïbes-Pacifique et en évaluant l'impact des mesures compensatoires mises en place suite à la réforme des Organisations communes des marchés du sucre et de la banane, de manière à les faire évoluer.

Perspectives pour l'aide française à l'agriculture

Affirmer nos spécificités

La France considère qu'il est important, au sein de la communauté internationale, d'affirmer ses spécificités dans ce secteur de l'aide. Sur certains sujets, la France ne partage pas toujours les points de vue de la pensée dominante actuelle. Son approche spécifique tient en premier lieu à sa conviction qu'il faut travailler au renforcement des marchés alimentaires domestiques et régionaux. Aujourd'hui, l'attention est principalement portée sur les marchés internationaux, et ce, au détriment des marchés régionaux. L'expérience de l'aide française en Afrique de l'Ouest et, notamment, sur les zones UEMOA-CEDEAO nous montre qu'il y a un potentiel important de développement de ces marchés. Nous considérons que la stabilisation des marchés locaux est absolument indispensable pour renforcer la compétitivité avant une ouverture globale aux marchés internationaux. Enfin, la France demeure un des acteurs traditionnels de l'appui aux grandes filières export, et à la filière coton en particulier.

Une autre spécificité française consiste en l'accompagnement de la structuration du monde agricole. Elle tient à notre propre histoire, et les évolutions actuelles en Afrique nous confirment l'intérêt et l'importance d'accompagner la structuration des organisations professionnelles aux niveaux local, régional, voire international. Ce sont elles qui pèsent aujourd'hui dans les négociations internationales. On l'a vu avec le coton dans les négociations OMC. Même si le cycle de Doha piétine, les États africains n'auraient pas pu tenir la position qu'ils ont eue à Hong Kong s'ils n'avaient pas été poussés par les organisations professionnelles agricoles.

Notre originalité se situe également dans l'intérêt que nous portons à appuyer l'élaboration de politiques agricoles claires, en concertation avec la profession. Mais une difficulté majeure est l'identification d'instruments de mise en œuvre de ces politiques agricoles qui soient accessibles aux pays en développement, compte tenu des jeux de pression internationaux dans lesquels ils sont pris, des ressources financières à leur disposition et de leur maîtrise d'outils tels que la fiscalité ou les politiques monétaires.

La France mène par ailleurs des actions de promotion de modes de production durable. La France cherche notamment à mettre en avant, actuellement, l'agro-écologie (avec le semis sous couvert végétal).

L'évaluation de la Commission européenne critique le fait que celle-ci ignore totalement le foncier. Or, l'action politique de sécurisation foncière est primordiale, et la France possède une expérience en termes de sécurisation des droits fonciers qu'il nous paraît important de valoriser. Nous sommes également relativement performants en termes de valorisation de la qualité des produits avec la mise en place de normes.

Approfondir notre questionnement

Par ailleurs, nous devons approfondir notre questionnement autour du concept de transition économique. La pensée actuelle du développement, et du développement économique en particulier, est traversée implicitement par l'idée qu'un pays qui se développe est forcément un pays dont la contribution de l'agriculture au PIB et le nombre de personnes qui vivent de l'agriculture baissent et qui développe d'autres secteurs, notamment industriels. Mais, désormais, un certain nombre d'études, menées notamment avec la Banque mondiale, montrent que c'est une lecture de notre histoire qui occulte le

fait que cette transition s'est produite en France à un moment où on avait des marchés captifs (période coloniale) et où 60 millions d'Européens ont quitté le vieux continent pour aller vers les États nouveaux : les États-Unis, l'Australie, l'Amérique du Sud. Aujourd'hui, il n'est plus question de marchés captifs. Les migrations internationales ne sont pas une option acceptable politiquement pour les États du Nord, comme on peut le constater avec les politiques d'immigration. Dans ce contexte, imaginer que les pays africains pourront vivre la même transition que celle que nous avons vécue n'a pas vraiment de sens. Nous n'avons actuellement aucun autre modèle à proposer, mais il nous apparaît important de questionner ce postulat implicite et sous-jacent à toutes nos stratégies.

Les grands enjeux se situent également dans l'invention d'agricultures durables et dans l'amélioration de la cohérence des politiques. Si la Commission européenne est félicitée pour son avancée dans ce secteur, les marges de progression restent importantes et devront être abordées en particulier lors de la réforme de la PAC.

Nos spécificités et ces questionnements devront être intégrés dans l'actualisation de notre stratégie en 2008.