

Du délicat exercice de la concertation...

Clôturées le 1^{er} mars 2013, en présence du président de la République, les Assises du développement et de la solidarité internationale ont réuni pendant quatre mois 600 participants et douze ministères pour débattre des nouvelles priorités de la politique de développement de la France. Les ONG de solidarité internationale se sont prêtées au jeu de la concertation. Quel bilan en tirent-elles six mois après ? Tour d'horizon.

PAR DAVID ELOY | ALTERNOMDES

« Le conçoit vraiment ces assises comme un moment partenarial de discussion de fond, où on se dit tout et où aussi on fait émerger les différences d'approche entre acteurs [...] Ma responsabilité sera de trouver le meilleur consensus possible, le meilleur point d'équilibre possible entre les visions des différents acteurs ». C'est ainsi que Pascal Canfin, ministre délégué au Développement, annonçait, en septembre 2012, la tenue d'Assises du développement et de la solidarité internationale¹. Organiser la concertation pour faire émerger le consensus : l'exercice est connu voire emblématique des premiers mois du quinquennat de François Hollande. Il ne pouvait épargner les acteurs de la solidarité internationale.

Enjeux et mise en débat

Ce serait pourtant peu dire que les Assises, qui se sont déroulées de novembre 2012 à mars 2013, étaient attendues par les acteurs associatifs. Quinze années s'étaient en effet écoulées depuis les précédentes rencontres. « Les Assises de 1997 étaient le premier vrai moment d'un dialogue politique, significatif et mobilisateur entre l'Etat, les ONG et les collectivités territoriales, se souvient Jean-Louis Vieljeux, président de Coordination SUD. Elles avaient contribué à renforcer la parole des ONG ».

Des acquis réduits à peu de chagrin pendant le précédent quinquennat. « Il faut voir d'où on partait, rappelle Laurent Chabert d'Hières, directeur d'Eau Vive, membre de la Coalition Eau. La présidence Sarkozy avait remis en question les outils et même la portée du dialogue ». L'enjeu était d'autant plus fort qu'entre temps, la crise économique et financière, l'émergence de nouvelles puissances, les négociations sur le changement climatique... ont rebattu les cartes de la géopolitique mondiale et questionnent le leadership des pays occidentaux en matière de développement. « Il y avait un vrai besoin de remise à plat de notre vision du développement, dans un dialogue pouvoirs publics et société civile, au sens large, incluant les associations de solidarité internationale, les collectivités territoriales, les parlementaires, les entreprises, etc. », souligne Catherine Gaudard, directrice du plaidoyer au CCFD – Terre Solidaire. Nombreux sont donc les acteurs à avoir salué l'organisation des assises et joué le jeu². Nombreux mais pas tous. « Nous avons été échaudés par les débuts du quinquennat », explique Fabrice Tarrit, président de l'association Survie. Il n'y a eu aucune remise en question des relations de la France avec ses anciennes colonies.

ET SAVOIR PLUS

L'ensemble des notes de cadrage des débats et des contributions est disponible sur le site : www.diplomatique.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/aide-au-developpement-et/assises-du-developpement-et-de-la/

Au contraire, dès le mois de juillet 2012, François Hollande recevait le dictateur du Gabon, Ali Bongo. Nous avons alors compris qu'il n'y avait pas de débat politique pendant les Assises, juste des débats techniques sur l'aide publique au développement. Or, de fait, c'est de l'absence générale de débats dont se plaignent les plus organisations. Passons sur les imperfections d'un processus perçu par beaucoup comme confus – « On s'est longtemps interrogé et on s'interroge encore parfois sur le statut de ces assises », souligne Catherine Gaudard – sur les thématiques mises à l'agenda³ et les dysfonctionnements d'une rencontre organisée au pas de charge – « Les notes de cadrage arrivait parfois tard pour nous permettre de nous repositionner », note Sébastien Fourmy, directeur des campagnes d'Oxfam France. Reste que c'est le format de discussions qui interroge le plus. « Quand on se retrouve à 80 personnes pour débattre pendant quatre heures de la cohérence des politiques publiques, la réunion finit par se résumer à un tour de table où chacun prend la parole pendant deux minutes », regrette Alix Zuingheand, chargée de plaidoyer à Aides. Les ONG ont eu beau batailler pour faire évoluer le format, rallonger la durée des sessions, obtenir des sous-groupes de travail sur la santé, les migrations ou la fiscalité... en l'absence de véritable animation qui organise la discussion,

Clôture des Assises, 1^{er} mars 2013. Pascal Canfin, ministre délégué au Développement.



Cérémonie de clôture des Assises, 1^{er} mars 2013.

les Assises s'apparentent à un exercice d'expression libre⁴ dans un cadre commun. « Les pouvoirs publics ont pris le temps d'entendre ce que différents acteurs avaient à dire. On n'a pas réussi à dépasser ce stade », résume Nathalie Péré-Marzano, déléguée générale du CRID. Les 250 contributions écrites – parfois brèves, souvent générales – postées sur le site des Assises en sont la manifestation la plus évidente.

Un manque de transversalité

Les sujets transversaux de débat ne manquaient pourtant pas. « Le CRID avait demandé un débat sur les questions géopolitiques, afin de resituer la politique de développement dans un contexte marqué par des régressions économiques, sociales et démocratiques. En vain. Par ailleurs, nous avons dû insister pour obtenir que le sujet des migrations soit traité lors d'une table ronde pendant ces Assises », explique Nathalie Péré-Marzano. « Dans la table ronde sur la vision du développement après 2015, il n'y avait paradoxalement aucune vision d'ensemble. On résumait par secteur. Comme pour les OMD », confirme Benjamin Duriez de l'Union nationale des Maisons familiales rurales, qui a essayé de porter une approche territoriale du développement. Une occasion ratée pour débattre d'une vraie réforme de la politique de développement ? Certains le pensent. Mais, tout le monde avait-il envie de débattre des enjeux globaux ? Certains ONG trouvent pertinent un exercice de consultation, à l'issue duquel le gouvernement fait son marché. « La Coalition Eau rassemble des structures rodées à la concertation avec les acteurs publics en charge de la décentralisation et de l'accès à l'eau et l'assainissement », souligne Laurent Chabert d'Hières. Nous sommes donc demandeurs d'un échange plus approfondi avec les pouvoirs publics français, pas qu'ils fassent leur marché ». La diversité des sensibilités et des approches, au sein même des associations de solidarité internationale, est une réalité que les pouvoirs publics ne sont pas les seuls à avoir découvert. « On n'a pas forcément eu les débats nécessaires

ASSISES DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA SOLIDARITÉ INTERNATIONALE

1. Lire « On ne peut pas réduire la politique de développement à l'aide publique au développement », Alternomdes n°31, septembre 2012.
2. Le ministère du Développement a recensé 600 participants aux Assises, auxquels il faut ajouter 12 visio-conférences avec des partenaires du Sud.
3. Les Assises ouvraient cinq chantiers de réflexion thématiques : la vision du développement post-2015, la transparence et l'efficacité de l'aide, la cohérence des politiques publiques en faveur du développement, les partenariats avec les acteurs non gouvernementaux, la recherche et les innovations technologiques et sociales en faveur du développement.
4. A noter que beaucoup d'organisations avaient joué le jeu d'une préparation d'une expression collective, mais ce soit dans le domaine de la santé, de l'accès à l'eau, des migrations...

en amont pour parvenir à des positionnements communs, et sur certains sujets comme la relation au secteur privé, les visions et approches peuvent être très différentes au sein des ONG de développement », souligne Catherine Gaudard. Un manque de préparation qu'il convient de relativiser, comme le rappelle Nathalie Péré-Marzano : « Les cinq thématiques retenues n'étaient pas vraiment nouvelles. Nous les travaillons depuis longtemps ». La confrontation des points de vue avec les autres parties prenantes aux Assises annonçait également promesse. Or, beaucoup regrettent la quasi-absence des engagements. Les pouvoirs publics n'auraient-ils pas réussi à convaincre le secteur privé ? Pourquoi le patronat n'était-il pas à la séance d'ouverture ? Ni d'autres acteurs économiques, notamment ceux de l'économie sociale et solidaire ? Comment expliquer cette absence du processus ? « Les entreprises n'ont pas besoin de ces espaces de concertation, elles ont leurs portes d'entrée. Ça pose question », conclut Nathalie Péré-Marzano. Tout comme la discrétion des ministères présents, une douzaine pourtant. « On aurait aimé entendre un peu plus le ministère des Finances, qui tient de nombreux rênes, notamment sur les questions multilatérales », souligne Sébastien Fourmy. Et discuter avec tous de l'architecture institutionnelle de l'aide. Pourquoi la France a-t-elle besoin de douze ministères (!) pour mener cette politique ?

Un discours incompréhensible

Les questions économiques n'ont, de fait, pas été oubliées dans les conclusions des Assises. Elles figuraient même en tête des priorités de la nouvelle politique de développement annoncée par François Hollande en cérémonie de clôture. Juste devant la sécurité et la préservation de la planète. « Il y avait un véritable décalage entre le processus de dialogue que nous venions de mener et le propos. C'était totalement incompréhensible. Surtout devant un public d'ONG et d'eux engagés dans la coopération décentralisée », se souvient Jean-Louis Vieljeux. Dans la foulée, les com- ➤

Événement

» muniqués de presse n'ont pas manqué pour rappeler au président socialiste qu'il avait oublié de parler... du social. « *Ils ont raté leur sortie* », résume Sébastien Fourmy. Un avis que ne partage pas Nathalie Péré-Marzano, qui va plus loin : « *Je ne crois pas que c'était une erreur. Il y avait la volonté de nous faire passer un certain nombre de messages. La cérémonie de clôture a mis l'accent sur le social business, par exemple. Le gouvernement a une vision du développement que nous ne partageons pas sur plusieurs points, comme le développement économique ou la sécurité.* » Et Fabrice Tarrit de pointer, de son côté, le troublant retour en grâce du Tchad dans la liste des pays prioritaires de l'aide au développement établie par le CIGAD⁵ en juillet : « *L'entrée en guerre au Mali a aussi contribué à réhabiliter certains dictateurs, jusque là très contestés par la diplomatie. La réforme de la politique de développement va-t-elle consister à donner plus d'aide au régime d'Idriss Deby, qui détourne massivement les ressources pétrolières de son pays ou à cesser de le cautionner ?* »

Étranges conclusions d'un processus qui a suscité de nombreuses critiques mais que rares sont les organisations qui en dénie l'utilité. Au contraire. Certaines appellent même à le renouveler plus régulièrement. « *On va enfin pouvoir se mettre au travail* », projette, de son côté, Jean-Louis Vielajus. Les Assises marquent, en effet, le début d'une séquence, qui va mobiliser les acteurs jusqu'au printemps 2014. « *La rénovation de la politique de développement est en marche* », a déclaré le CIGAD, le 31 juillet, au sortir d'une réunion où les ministres avaient adopté 38 décisions. « *Affirmer que le développement exige une cohérence de l'ensemble des politiques est une vraie avancée* », reconnaît Catherine Gaudard. Tout comme le soutien affiché à l'agriculture paysanne ou les engagements en matière de responsabilité sociale et environnementale et de fiscalité. Des progrès unanimement salués par les acteurs, qui pourtant peinent à y voir la refondation — à défaut de la révolution — annoncée. Rien de neuf, lâchent même certains. « *On y retrouve de tout. On ne voit pas se dessiner clairement les priorités d'une nouvelle politique de développement* », poursuit Catherine Gaudard, pointant les incohérences d'un texte dans lequel le soutien aux agricultures familiales du Sud côtoie le développement à l'international des entreprises françaises du secteur agricole. Comme si l'un ne pouvait pas avoir de conséquence sur les autres.

En débat public

Or, la loi d'orientation et de programmation qui doit être présentée au Conseil des ministres d'ici novembre, en vue d'un débat parlementaire début 2014, ne saurait se résumer à un catalogue de 38 décisions. Le dialogue entamé avec les acteurs associatifs à l'occasion des Assises se poursuit. Difficile cependant à ce jour de savoir ce que contiendra exactement cette proposition de loi destinée à poser les grandes orientations de la politique de développement de la France pour les années à venir. De la politique de développement ou de l'aide publique au développement ? L'incertitude demeure. Pesante pour certaines ONG. Ce qui est sûr, en revanche, c'est que la loi ne comprendra pas de volet budgétaire. Pas de programmation pluriannuelle qui aurait permis de « *donner plus de visibilité aux budgets de l'aide publique au développement et tracer la voie vers les 0,7%, comme s'y était engagé le candidat Hollande* », regrette Alix Zuinghedau. « *Par contre, elle va permettre d'ouvrir un débat sur la politique de*

5. Placé sous l'aurorité du Premier ministre, le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CIGAD) réunit les 15 ministres concourant à la politique française de développement pour définir les principes et les priorités de l'effort de solidarité internationale de la France.

coopération », complète Sébastien Fourmy. Car, jusqu'à présent, cette politique n'était pas fixée par une loi. Au printemps 2014, en séance plénière, les parlementaires vont donc parler développement. « *Plus on crée de cadres de transparence, mieux c'est*, insiste Jean-Louis Vielajus. La politique de développement est une politique publique, d'intérêt général. Elle doit être discutée au Parlement ». Sébastien Fourmy lui emboîte le pas : « *Ce qui compte, c'est comment les députés et les sénateurs vont se saisir de cette opportunité pour s'intéresser aux politiques de coopération et aux grands défis mondiaux, poser des questions et demander des comptes aux ministres mais aussi aux représentants de la France dans des institutions comme le FMI* ». Fabrice Tarrit est sceptique : « *Vu comment fonctionne le contrôle parlementaire, on ne peut pas s'attendre à ce qu'il y ait des changements significatifs. Ce sera toujours la même poignée d'élus, qui va continuer à se mobiliser* ». Nathalie Péré-Marzano, elle, se veut moins sévère, mais elle prévient : « *Si la loi d'orientation se résume à un catalogue de bonnes intentions, je ne suis pas sûre qu'elle alimentera longtemps et fermement un débat parlementaire. Surtout en l'absence de choix budgétaires forts* ».

Et la suite ?

Les Assises du développement et de la solidarité internationale ont réouvert la voie à la concertation. Les associations reconnaissent que leurs critiques sur le processus qui vient de s'achever sont d'autant plus vives que leur besoin d'un réel espace de concertation, à haut niveau, est fort. Le gouvernement semble en être conscient, lui, qui a acté la création d'un Conseil national du développement et de la solidarité internationale (CNDSI). Là encore subsistent de nombreuses interrogations, mâtées de craintes d'un « *machin* », sans moyen, ni ambition, où les acteurs sont réunis pour « *être concertés* ». « *La France n'est pas du tout mûre sur le plan politique pour mener des processus de concertation du même niveau que les pays du Nord, où la société civile est associée à la définition, à la planification et même au budget de l'aide publique au développement*, analyse Laurent Chabert d'Hières. *On est encore trop dans de la simple consultation* ». Il n'empêche, rétorquent certains que les acteurs de la solidarité internationale sont en ce moment plus soucieux de garantir leur place au sein du futur CNDSI que d'en discuter le périmètre. Pas tous, heureusement. La concertation est un processus d'apprentissage pour tout le monde. I

François Hollande, Macky Sall, président de la République du Sénégal, Pierre Moscovici et Pascal Canfin

