

Busan, des résultats teintés d'incertitude : qui fait quoi ?

Patrick GUILLAUMONT

➔ PATRICK GUILLAUMONT est président de la Fondation pour les études et recherches sur le développement international (FERDI). Il est également professeur émérite à l'Université d'Auvergne, membre du CERDI (Centre d'études et de recherches sur le développement international) qu'il a fondé en 1976, et directeur de la *Revue d'économie du développement*.

Après Rome (2003), Paris (2005) et Accra (2008), le 4^e Forum de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide s'est achevé à Busan par l'adoption d'un « Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement ». Dans les applaudissements qui ont accompagné la séance finale, on croyait déceler l'avènement d'une nouvelle étape dans la coopération pour le développement. Ce pouvait être le « [basculement du monde](#) » ou « [la fin de l'aide](#) », pour reprendre les titres donnés par Jean-Michel Severino et Olivier Ray respectivement à leur dernier ouvrage et à un récent article. En effet la déclaration de Busan paraît élargir le champ du dialogue sur le développement au-delà de l'aide, en même temps que sa base géographique, au-delà des traditionnels donateurs.



.../... Elle ne constitue pas pour autant une rupture par rapport à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et à l'Agenda d'Accra pour l'action, dont les engagements sont réitérés, avec un accent bienvenu mis sur l'appropriation des politiques par les pays receveurs et sur les résultats. Au demeurant, tant pour le champ couvert que pour la base géographique, les progrès ovationnés sont ambigus.

► Au-delà de l'aide

2

En ce qui concerne le champ du dialogue il était utile de souligner que l'aide n'est qu'une partie de la coopération pour le développement, et une partie seulement du financement international du développement, que les autres sources (transferts des migrants, investissements directs,...) doivent donc être examinées et stimulées. Certes, comme le rappelait Hillary Clinton dans un discours vigoureux prononcé à l'ouverture de la Conférence, l'aide ne représente plus qu'une faible fraction du financement du développement. Mais pour les pays les plus pauvres, la proportion est évidemment bien plus forte. Dans une conjoncture marquée au nord par la recherche d'économies budgétaires, l'accent mis sur ces autres sources fait craindre une diminution de l'aide, au lieu de son accroissement promis.

► Les émergents dans le partenariat

Quant à la base géographique, le grand succès de Busan a été la participation des pays émergents à la négociation et à la signature de la déclaration finale. Un mois après la réunion du G20 à Cannes et l'adoption de son volet développement poussé par la présidence française, la conférence de Busan a été une nouvelle manifestation du poids de ces pays dans la gouvernance mondiale pour le développement.

Elle a simultanément montré leur double statut de pays en développement à la recherche de moyens pour financer leur développement et de puissances économiques contribuant au développement des pays plus pauvres ou plus faibles. L'accord de la Chine, encore considéré comme improbable à la veille de la clôture de la conférence, a été obtenu la nuit même, grâce à l'acceptation par certains pays dont les États-Unis, qui jusqu'alors le refusaient, d'un paragraphe dans lequel le rôle des pays émergents est reconnu comme différent de celui des pays riches : *« la nature, les modalités, et les responsabilités qui s'appliquent à la coopération sud-sud, est-il-écrit, diffèrent de celles qui s'appliquent à la coopération nord-sud »*. Et le paragraphe conclut : *« Les principes, engagements et actions convenus dans le document final de Busan serviront de référence aux partenaires sud-sud sur une base volontaire »*. Qui peut penser qu'il en va différemment pour les pays du nord ? Mais les pays émergents se trouvent d'avance excusés de ne pas appliquer des principes que les pays du nord acceptent sans restriction, au risque de ne pas les appliquer mieux que ceux de la Déclaration de Paris et de l'Agenda d'Accra...

► Harmonisation au sommet ?

En amenant toutefois les pays émergents, dont les plus avancés sont déjà membres de l'OCDE (Corée, Mexique), à participer à la définition des conditions d'un développement efficace, et en invitant les autres pays en développement à la discussion, l'OCDE accroît son assise géographique et élargit la base de son action pour le développement. Mais, précisément, plus son assise s'élargit, plus elle tend à se rapprocher des contours des Nations unies, sans en avoir la représentativité. Alors que la question de l'harmonisation des politiques d'aide est opportunément traitée dans le fil de l'Agenda d'Accra, le document implicitement soulève une question d'harmonisation entre les institutions interna-

tionales s'occupant de la coopération internationale pour le développement.

En juin prochain se réunira aux Nations unies à New York le troisième Forum sur la coopération pour le développement (FCD/DCF), réunion biennale initiée en 2008, avec un agenda d'autant plus proche de celui de Busan que ce dernier s'est élargi « au-delà de l'aide ». La réunion se tiendra avec le même type de délégations, mais dans un contexte que ses organisateurs se plaisent à dire qu'il sera plus universel. Le premier FCD s'était tenu en 2008, trois mois avant le Troisième Forum sur l'efficacité de l'aide, celui d'Accra, et six mois avant la Conférence des Nations unies sur le financement du développement, réunie à [Doha](#) et chargée d'examiner l'état d'avancement de la précédente conférence de ce type, celle qui avait abouti au « consensus de Monterrey » (2002). Alors que les FCD ne comportaient pas l'adoption d'une déclaration, mais conduisaient à un rapport du Secrétaire général des Nations unies, les conférences de Monterrey et Doha avaient abouti à un texte longuement préparé et négocié. La Déclaration de Busan fait d'un mot référence seulement à Monterrey.

Quel sera alors le résultat spécifique du futur Forum sur la coopération pour le développement (FCD)? Quelle est la place du Forum de Busan, en même temps que celle de l'OCDE qui en est l'initiateur, par rapport aux réunions organisées dans le cadre des Nations unies sur des thèmes d'autant plus similaires que le 4^e Forum de Haut Niveau a élargi son objet par rapport aux fora antérieurs? La Déclaration de Busan invite le FCD des Nations unies « à jouer un rôle consultatif dans la mise en œuvre des engagements de Busan » tout en affirmant la volonté d'établir « un nouveau Partenariat Mondial pour une Coopération Efficace au service du Développement ». Elle appelle le « Groupe de Travail pour l'efficacité de l'aide (GT-EFF) (sous-entendu du Comité d'aide au développement de l'OCDE) à réunir les représentants de tous les pays et acteurs qui adhèrent à ce document, pour aboutir à un accord sur les arrangements pratiques du Partene-

nariat Mondial – et les indicateurs et canaux par lesquels le suivi et la redevabilité à l'échelle mondiale seront soutenus – en préparation à la fin du GT-EFF et de ses structures associées en juin 2012 ». Et elle se termine en invitant « l'OCDE et le PNUD à soutenir le fonctionnement du Partenariat Mondial, sur la base de leur coopération jusqu'à ce jour, de leurs mandats et de leurs domaines d'avantages comparatifs ». L'association de l'OCDE au PNUD traduit bien une volonté d'élargissement de la base du Forum. En se limitant toutefois à un programme des Nations unies et en l'établissant sur une base encore incertaine, qui devra rapidement être précisée, elle ne correspond pas à une véritable harmonisation avec les initiatives prises par celles-ci ; certes on connaît les lourdeurs et contraintes des Nations unies, mais cette Organisation demeure la plus représentative. Notons que dans l'intervalle (en avril), se sera tenue à Doha la treizième CNUCED (Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement), institution où le Groupe des 77 a un poids dominant, et qui, à l'origine principalement orientée vers les questions commerciales, se trouve aujourd'hui embrasser toutes les questions dont dépend l'efficacité du développement.

La diversité des instances de dialogue enrichit le débat international et permet une expression diversifiée des points de vue, mais on ne saurait en oublier le coût. Il s'agit bien sûr du coût financier, mais plus encore de la charge que la multitude des réunions impose aux responsables des politiques de développement au sud comme au nord.

► Les PMA disparus (LDCs vanish...)

Plus préoccupante pour la portée des réunions est l'amnésie qui semble frapper les rédacteurs ou signataires des résolutions adoptées de l'une à l'autre au nom des mêmes pays. La déclaration de Busan en donne un exemple frappant qui ne

fait aucune mention des pays les moins avancés (PMA), alors qu'avait été adopté à Istanbul, lors de la [4^e Conférence \(décennale\) des Nations unies sur les PMA](#), un « programme d'action » pour ces pays, lui-même longuement et laborieusement négocié. Malgré le souhait de certains pays, en particulier la France, de se référer aux PMA, seule catégorie particulière de pays officiellement reconnue par les Nations unies au sein des pays en développement, aucune mention n'en est faite. Or ces pays sont précisément ceux qui, en raison même de leurs caractéristiques (faible revenu, bas niveau de capital humain, forte vulnérabilité structurelle), ont le plus besoin d'aide et en dépendent le plus. Ce sont donc ceux pour qui l'amélioration de la qualité de l'aide importe le plus.

En revanche le document considère le cas des États fragiles et consacre une vingtaine de lignes à la façon de « promouvoir un développement durable dans les situations de conflit et de fragilité, réservant un accueil favorable au « New Deal développé par le Dialogue International sur la Consolidation de la Paix et le Renforcement de l'État, y compris le groupe g7+ constitué d'États fragiles et affectés par des conflits. Certains ont cru pouvoir en conclure qu'il n'y avait plus de monde en développement, mais seulement les États fragiles et les autres. Nul ne conteste le besoin d'un appui spécial aux pays sortant de conflits. Mais les « États fragiles » constituent un groupe de pays aux contours incertains et transitoires, défini de façons multiples et toujours subjectives. Les PMA, quelle que soient les imperfections de la gestion de la catégorie, constituent au contraire un ensemble clairement défini sur le plan institutionnel et reposant sur une base logique, l'identification des pays pauvres souffrant de handicaps structurels de croissance. Or la plupart des [États fragiles](#), définis d'une façon ou de l'autre, sont des PMA, et les PMA qui ne sont pas aujourd'hui considérés comme fragiles risquent de le devenir, en raison même de leurs caractéristiques structurelles. C'est ce qui ressortait de l'atelier organisé

par la Ferdi lors de la Conférence ABCDE à Stockholm en 2010 sur le thème « Reforming the Aid Allocation Criteria and Addressing the Vulnerability Issue ». S'attacher à la seule notion d'États fragiles est n'avoir de la fragilité qu'une vision curative, nullement préventive. On doit s'interroger sur les raisons du hiatus regrettable entre les conclusions d'Istanbul, si vite évaporées, et celles de Busan.

► Un panel Ferdi sur la mise en œuvre des principes d'appropriation et d'alignement

Ce hiatus n'est pas seul à donner une impression de manque de cohérence. La dilution des problèmes dans l'élargissement du champ couvert y contribue. Un long et coûteux rapport d'évaluation de la Déclaration de Paris avait constaté que les progrès les plus lents avaient été enregistrés dans les domaines de l'alignement et de l'appropriation, bien que l'on partît là du niveau le plus bas. Il ne proposait guère de recommandations précises en la matière. Ce n'était peut-être pas à la Déclaration de Busan de le faire, bien qu'elle réaffirme avec force ces principes. Tel était au contraire le but de l'événement organisé par la Ferdi en collaboration avec la France, le Burkina Faso et le Sénégal sur le thème « Comment rendre l'allocation et les conditionnalités de l'aide cohérentes avec les principes d'alignement et d'appropriation ? » Cet événement revêtait une triple particularité.

En premier lieu il traitait des moyens de rendre en pratique l'allocation et la conditionnalité de l'aide cohérentes avec les principes fondamentaux et souvent invoqués d'appropriation et d'alignement des déclarations de Paris et d'Accra, ce qu'elles ne sont pas vraiment. Ces principes, associés à l'orientation vers les résultats, sont réaffirmés avec force dans la déclaration de Busan, où il est en particulier écrit : « *Where initiated by the developing country, transparent, country-led and country-level re-*

sults frameworks and platforms will be adopted as a common tool among all concerned actors to assess performance based on a manageable number of output and outcome indicators drawn from the development priorities and goals of the developing country. Providers of development cooperation will minimise their use of additional indicators that are not consistent with countries' national development strategies» (cité en anglais pour permettre la comparaison avec la version précédente du document, en note ci-dessous)¹. Or l'allocation est chez certains des principaux donateurs décidée principalement en fonction de critères reflétant un jugement externe et subjectif sur les politiques des pays receveurs, allocation appelée à tort « performance-based »... Quant à la conditionnalité (des aides budgétaires), elle reste souvent une conditionnalité portant sur les mesures de politique, plutôt que sur les résultats. Les orateurs du panel ont été amenés à préconiser pour l'allocation la diminution du poids donné aux indicateurs externes et l'usage d'indicateurs reflétant les besoins, en particulier la vulnérabilité économique. Pour la conditionnalité, ils ont souhaité le recours à une véritable conditionnalité de résultat, et plutôt de résultat final, laissant aux responsables politiques la pleine liberté et responsabilité des moyens de les obtenir (voir le [résumé des débats](#) et les [documents sur le site](#)). Il est à noter que divers autres événements traitaient à Busan de la gestion par les résultats, faisant apparaître quelques différences dans le sens donné à ceux-ci, c'est-à-dire sur leur nature intermédiaire ou finale².

1. Il est intéressant de comparer cette version finale avec le 4^e draft, en date du 11 novembre, qui ne se référait qu'aux « outcomes » et non aussi aux « outputs », et dont la dernière phrase était plus exigeante pour les sources d'aide : « Transparent, country-led results frameworks and platforms will be adopted as common tools to assess performance with all concerned actors, based on a manageable number of outcome indicators drawn from the development priorities and goals articulated by developing countries. Providers of development cooperation will not impose additional frameworks, objectives or performance indicators »

2. Le changement intervenu entre le 4^e draft, cité dans la note précédente, et la version finale de la Déclaration illustre cette différence : « outcome » a été remplacé par « output and outcome »

En second lieu l'événement était organisé par la Ferdi avec deux pays du sud (Burkina Faso et Sénégal) en même temps qu'avec un pays du nord (France). Il réunissait en son panel, animé par le Président de la Ferdi, principalement des orateurs du sud : le précédent premier ministre du Burkina Faso, Tertius Zongo, la Ministre des Finances du Timor Oriental, Emilia Pires, qui est aussi présidente du G7+, la ministre conseillère du Président de la République du Sénégal, Gnounka Diouf, le Directeur de la recherche de la Banque africaine de développement, Désiré Ventacachellum et Navid Hanif, Directeur du bureau d'appui de l'ECOSOC, à côté de Bernard Petit, ancien Directeur général adjoint du développement à la Commission européenne, et de Serge Tomasi, Directeur des stratégies de développement au Ministère français des affaires étrangères et co-président du groupe développement du G20.

Enfin la moitié des orateurs s'est exprimée en français, ce qui à Busan constituait sans doute un record et était permis par la traduction simultanée assurée pour au moins un des événements parallèles ayant lieu simultanément.

► La francophonie en retrait

Bien que naturellement la traduction simultanée fût aussi disponible pour l'ensemble des séances plénières, y compris les séances dites thématiques, la proportion d'orateurs francophones est apparue singulièrement faible. À titre indicatif, le nombre d'orateurs africains francophones était dans un rapport de un à cinq avec celui des orateurs africains anglophones. La Ferdi avait contribué à l'élaboration d'un document de l'Organisation internationale de la francophonie présenté comme « préparatoire » à la conférence de Busan, mais hélas non disponible antérieurement à la conférence. La contribution de la Ferdi (en français...), qui traitait des thèmes de son événement parallèle, était en revanche disponible électroniquement

parmi les documents d'appui à l'événement et sur papier lors de celui-ci.

Il semble utile ici de citer le document fondant le nouveau partenariat (§7) : « À Busan, nous construisons un nouveau partenariat mondial pour le développement, ouvert à la diversité, et tenant compte des rôles distincts que toutes les parties prenantes de la coopération peuvent jouer au service du développement. »

► Busan, lit de Procuste de l'aide au développement ?

Concluons sous ce titre, peut-être trop énigmatique pour être celui de la note elle-même... L'efficacité de l'aide s'est transformée en efficacité du développement, sans que l'on sache s'il s'agit d'un signe d'élargissement efficace de la coopération pour le développement ou d'une menace de diminution de l'aide. Le club des donateurs s'est opportunément élargi aux pays émergents, sans que l'on sache si la « base volontaire » de leur adhésion ne ratifie pas ce qui a toujours été celle des donateurs traditionnels. La nécessité de l'appropriation et de la gestion par les résultats est réaffirmée avec plus de force que jamais, sans que l'on sache si les résultats dont il s'agit favorisent vraiment l'appropriation. La spécificité des États fragiles est quasiment institutionnalisée, malgré ses contours flous et son caractère transitoire, comme au prix d'une élimination de la catégorie structurelle des pays les moins avancés. L'ouverture du partenariat à la diversité s'est enfin opérée dans l'uniformisation du langage. Procuste sur ses lits pour uniformiser ses victimes coupait les jambes des uns et étirait celles des autres. Espérons que son ombre, discernable à Busan, s'estompera dans la mise en œuvre du nouveau « partenariat pour une coopération efficace au service du développement ».



Créée en 2003, la **Fondation pour les études et recherches sur le développement international** vise à favoriser la compréhension du développement économique international et des politiques qui l'influencent.



Contact

www.ferdi.fr

contact@ferdi.fr

+33 (0)4 73 17 75 30

