

The Reality of Aid

An Independent Review of Poverty Reduction and Development Assistance

Le rapport thématique de Reality of Aid 2014: Les partenariats et l'après OMD

I. Contexte – Nouvelles sources de financement pour l'atteinte des OMD

1. L'aide publique au développement (APD) joue un rôle primordial dans les efforts qui visent l'atteinte des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Il est clair que de nombreux indicateurs d'atteinte des OMD ont été atteints à l'extérieur du cadre de travail de la coopération pour le développement; toutefois, l'APD s'est avérée une ressource essentielle pour bon nombre de pays partenaires, en particulier les pays à faible revenu ainsi que les pays où le revenu gouvernemental a été augmenté en raison d'un appui budgétaire pour l'éducation et la santé.
2. L'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) estime que la valeur de l'APD (en dollars de 2011) a fait un saut important de 73,1 milliards de dollars au milieu des années 90 à 118 milliards de dollars en 2012. Ceci dit, en 2011 et 2012 la quantité d'aide a diminué en raison des répercussions politiques de la crise financière dans les pays donateurs sur la coopération pour le développement et l'accomplissement des engagements en matière d'aide. En termes réels, l'aide a diminué de 2 % en 2011, et d'un autre 4 % en 2012.¹ Dans ce contexte, d'autres sources de financement pour le développement seront nécessaires pour assurer que tout pays sera en mesure d'atteindre les OMD et les objectifs de développement durable de l'après 2015. Malgré un plus grand nombre de transferts de fonds de l'étranger, d'investissements directs étrangers et de prêts dans le cadre de l'APD, l'aide demeure un filet de sécurité essentiel pour bon nombre de pays, ainsi que le meilleur outil pour les interventions qui ciblent directement les gens vivant dans la pauvreté ou marginalisés de quelque autre manière, en particulier là où les gouvernements ne sont pas en mesure de fournir à leurs citoyens un minimum de services de base.
3. Cependant, même dans l'éventualité où tous les donateurs rempliraient leurs engagements par rapport à l'APD d'ici 2015, il importe que l'APD vise la réduction de la pauvreté et soit représentative des réformes sur lesquelles on s'est entendu, et que l'on ne focusse pas uniquement sur la quantité. Il est essentiel et crucial de porter attention à la quantité de l'aide pour l'atteinte des OMD. Toutefois, peu d'efforts soutenus ont été faits afin en vue de mettre en vigueur les engagements relatifs à la qualité de l'aide, faits à l'échelle nationale. L'évaluation officielle de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, menée en 2011, à Busan (en Corée du Sud), au cours du 4e Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide (HLF4), a conclu qu'un seul des 13 objectifs établis à Paris en 2005 avait été atteint (une plus grande coordination de la coopération technique) et que très peu, voire

¹ OCDE, "Le décrochage de l'aide aux pays pauvres se poursuit à mesure que les gouvernements serrent la vis budgétaire", 3 avril 2013, en ligne : <http://www.oecd.org/fr/presse/le-decrochage-de-laide-aux-pays-pauvres-se-poursuit-a-mesure-que-les-gouvernements-serrent-la-vis-budgetaire.htm>

aucun progrès n'avait été fait dans les domaines de la prévisibilité, de la transparence et de l'augmentation de l'imputabilité mutuelle.

4. De plus, si nous nous projetons vers la première rencontre ministérielle du *Partenariat mondial pour une coopération au développement efficace* qui aura lieu au Mexique en avril 2014, la mise en œuvre complète des principes de Busan du HLF4 (l'appropriation démocratique par les pays, un accent sur les résultats, des partenariats de développement inclusifs, et l'imputabilité et la transparence réciproques) sont essentiels pour améliorer l'efficacité de l'aide et du développement, et qui sont nécessaires à l'atteinte de tout objectif fixé pour la période post- 2015.
5. Le *Partenariat mondial pour une coopération au développement efficace* mis sur pied en 2012, a aussi reconnu le rôle important joué par d'autres agents du développement, à savoir la coopération Sud-Sud entre les économies émergentes et en développement, les organisations internationales, les OSC et d'autres agents non-étatiques, y compris le secteur privé.
6. Les prêts concessionnels à travers la coopération Sud-Sud représentent environ 17 milliards de dollars, selon des estimations récentes,² en plus de l'accroissement des opportunités de commerce et d'investissements entre les pays en développement. Au-delà du financement, la coopération Sud-Sud offre des occasions croissantes de partage de connaissances et d'apprentissage entre pairs.
7. Les flux privés d'aide en matière de développement et d'aide humanitaire pour les pays en développement de la part des OSC ont aussi été relevés à Busan. Ces montants, selon les estimations, se situeraient entre 51 milliards et 76 milliards de dollars.³
8. Finalement, le secteur privé, ainsi que d'autres flux de capitaux privés, est une source grandissante de financement pour le développement, quoique cela ne se traduise pas nécessairement par des impacts développementaux clairs et positifs pour les pays récipiendaires.

II. Nouveaux partenariats pour le développement – nouveaux partenaires, principes émergents

9. Le 8^e OMD, « Développer un partenariat mondial pour le développement », est souvent vu comme un moyen d'atteindre les sept premiers OMD. Le concept de « partenariat mondial » n'est pas expliqué en détails dans l'objectif, ni dans la Déclaration du millénaire.

Toutefois, la terminologie employée dans le cadre des OMD révèle une compréhension implicite de ce qu'un tel partenariat pourrait signifier. Elle évoque l'établissement d'un système de commerce et de financement non-discriminatoire, qui tienne compte des besoins des pays les moins développés et les plus enclavés, ainsi que les petites îles des pays en développement, aborde l'allègement de la dette et la durabilité et parle de la nécessité de fournir une aide bilatérale et multilatérale. On s'attend à ce que le secteur privé aide à pourvoir les pays en développement en produits pharmaceutiques accessibles et abordables et

² UNDP China, "Working with Civil Society in Foreign Aid", 30 septembre 2013, p. 23, en ligne (en anglais seulement): http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/civil_society/2013_undp-ch-working-with-civil-society-in-foreign-aid/en/

³ Op.cit. 31

dans le transfert des technologies de l'information et des communications (TIC). Cela signifie que le terme « partenariat mondial » comporte un aspect de relations commerciales et financières entre les pays, de relations entre les pays donateurs et les pays partenaires, et de partenariats entre le privé et le public (en ce qui concerne les médicaments essentiels et les ITC).

10. Bien que la Déclaration du millénaire ait affirmé que les droits de la personne et l'égalité figuraient parmi les valeurs fondamentales qui devaient être défendues parmi et au sein des nations, ces aspirations, au bout du compte, n'ont pas eu beaucoup de poids dans la réalisation des OMD. Lors de sa mise en œuvre, le cadre de travail des OMD n'a pas tenu compte des inégalités du pouvoir, y compris celles inhérentes à la relation entre donateur et bénéficiaire. Le fardeau de la réalisation des OMD est porté, comme de raison, par les gouvernements de chacun des pays en développement. Ce cadre de travail est incapable pourtant de tenir compte des contextes social, politique et économique de chaque pays, du principe *des responsabilités communes mais différenciées* dans les relations internationales, et de l'impact de la structure de financement et de commerce international sur la capacité des pays en développement de remplir leurs obligations en matière de développement.
11. En ce qui concerne le 8^e objectif des OMD, les objectifs sont flous, sans lignes d'imputabilité précises qui permettraient aux donateurs de faire un usage efficace de leur APD, ni de ressources commerciales et d'investissements pour en arriver à des résultats de développement durable. La distribution des ressources pour le développement est toujours dictée par la conditionnalité des donateurs, par des initiatives de développement menées par les donateurs, par la dépendance au marché et au développement mené par le secteur privé, et par l'usage accru des prêts de financement de la part d'un bon nombre de donateurs. De telles politiques vont à l'encontre de véritables partenariats de développement et affaiblissent l'appropriation démocratique nationale et le potentiel d'autodétermination par rapport aux plans de développement, ainsi que l'établissement d'institutions bien enracinées et efficaces au niveau national.
12. Le Forum de la coopération au développement des Nations unies (FCD) a également un point de vue généraliste à l'égard des « partenariats mondiaux ». Lors de la rencontre du FCD en juin 2013 à Addis-Abeba, en Éthiopie, les discussions ont fait mention d'une diversité d'agents du développement: les donateurs et les bénéficiaires des hémisphères Nord et Sud, le secteur privé et les OSC. Lors de ce Forum, on a reconnu que le monde s'éloigne de la dichotomie Nord-Sud, qui autrefois avait beaucoup de poids dans les partenariats mondiaux. Le FCD a aussi énoncé des normes importantes qui serviront à renouveler les partenariats internationaux. On indique que ceux-ci devraient être « *fondés sur les principes de solidarité, d'égalité, d'appropriation nationale et d'autodétermination, de respect mutuel et de responsabilisation mondiale.* »⁴ Ces principes rejoignent ceux qui gouvernent la coopération Sud-Sud, ainsi que les principes communs établis dans le *Partenariat de Busan pour une coopération au développement efficace*, le résultat du HLF4.

III. Le rapport thématique de Reality of Aid 2014

Le sujet du rapport 2014 : Les partenariats et l'après OMD

⁴ Development Cooperation Forum, "Official Summary Report, Ethiopia High-Level Symposium", Juin 2013 (en Anglais seulement) : http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf13/dcf_ethiopia_summary.pdf

13. Maintenant que tous s'apprêtent à faire la transition des OMD vers un cadre de développement durable post- 2015, les donateurs, les fournisseurs d'aide de la CSS, les gouvernements des pays partenaires, ainsi que des agents non-étatiques, doivent faire l'évaluation de leurs partenariats, sous les diverses formes qu'ils prennent. Quelles leçons avons-nous tirées de nos partenariats antérieures? De quelle façon les partenariats qui comportent une plus grande diversité d'acteurs du développement seront-ils en mesure de contribuer à l'atteinte des objectifs après post-2015? Comment être certain que ces partenariats sont conformes aux normes des droits de la personne et aux objectifs d'élimination de la pauvreté, de l'inégalité et de l'injustice sociale? Quels sont les conditions préalables et les principes qui feront que les partenariats de l'avenir seront équitables?
14. « Partenariat » est devenu un mot à la mode sur la scène mondiale. Le mot comme tel désigne une interaction entre deux ou plusieurs participants qui sont sur un pied d'égalité. Il sous-entend aussi que le partenariat sera bénéfique de manière égale pour tous les participants. Cependant, surtout dans le contexte de la coopération pour le développement, les motifs qui poussent les acteurs du développement à l'action peuvent différer fondamentalement d'un acteur à l'autre, selon l'importance qu'ils accordent à l'aspect commercial et aux priorités du développement.⁵ La plupart du temps, la structure actuelle de l'aide mondiale et de la finance fait que ce sont les riches et les puissants qui dictent le programme du développement, ses normes, ses cibles et sa mise œuvre, que ce soit via les relations et les institutions bilatérales ou multilatérales.
15. Le Rapport mondial sur le développement humain 2013 du PNUD indique que le Brésil, l'Inde, la Chine, l'Afrique du Sud, la Turquie et un certain nombre de pays arabes jouent un rôle de plus en plus important en tant que fournisseurs d'aide de la CSS, en offrant un appui financier et technique. Ces acteurs défient les structures d'aide traditionnelles donateur-bénéficiaire, tout en mettant de l'avant des sources alternatives de financement pour le développement d'un nombre de pays en développement. Bien que les fournisseurs d'aide de la CSS aient un rationnel distinct et une expérience de développement unique quant aux formes que prend la CSS, le rapport 2010 de Reality of Aid sur la Coopération sud-sud a mis au jour un nombre de lacunes au sein de la CSS et a fait des propositions pour renforcer l'efficacité en matière de développement de la CSS.⁶ On a bon espoir que les bonnes pratiques issues de la coopération Sud-Sud faciliteront la mise sur pied d'une nouvelle structure de l'aide qui fera la promotion d'une coopération pour le développement efficace. Mais il est tout aussi important que les fournisseurs d'aide du CSS soient imputables : ont-ils atteint les objectifs qu'ils s'étaient fixés?
16. Les fournisseurs d'aide de la CSS assument déjà un rôle croissant dans l'élaboration du programme pour le développement post-2015, ainsi que dans le financement du programme, côte à côte avec les donateurs plus traditionnels du CAD. Un enjeu fondamental que devront considérer tous les donateurs, y compris les fournisseurs d'aide de la CSS, sera une politique d'inclusion. Comment sera déterminé le programme postérieur à 2015 dans le contexte d'un

⁵ Consultez, par exemple, L'Institut Nord-Sud, "Mapping Private Sector Engagements in Development Cooperation", septembre 2013, en ligne (en Anglais seulement): <http://www.nsi-ins.ca/wp-content/uploads/2013/09/Mapping-PS-Engagment-in-Development-Cooperation-Final.pdf>

⁶ Reality of Aid, "South-South Cooperation: A Challenge to the Aid System?" A Special Report on South-South Cooperation, 2010. (en Anglais seulement) http://www.realityofaid.org/roa_report/south-south-development-cooperation-a-challenge-to-the-aid-system/

dialogue continu entre diverses parties prenantes et les OSC, ainsi que d'autres acteurs du développement? De quelle façon les principes d'efficacité en matière de développement dirigeront-ils les nouveaux partenariats, que cela soit avec les donateurs traditionnels ou les acteurs de la CSS?

17. Quels seront les rôles attribués au secteur privé dans l'agenda post-2015? Depuis les années 1980, la véritable contribution du secteur privé au développement a été remise en question, et souvent discréditée, en raison de sa tendance inhérente à maximiser les profits. Compte tenu de la diminution des budgets d'aide depuis 2011, plus d'attention a été portée à l'utilisation des ressources du secteur privé comme levier pour le développement. On fait de plus en plus appel au secteur privé pour établir des partenariats avec les donateurs et la société civile afin de relever les défis du développement mondial. Le rapport 2012 de Reality of Aid a fait état de plusieurs préoccupations quant à la façon dont le secteur privé répond à ces attentes. Par exemple, le rapport recommandait que l'aide cherche à renforcer les droits économiques des gens pauvres plutôt que de se concentrer sur « l'optimisation des ressources », ou de tirer parti des fonds privés, ou du « développement du secteur privé ». Le rapport met aussi en relief le fait que les donateurs et les fournisseurs d'aide du Sud ont concentré leurs fonds majoritairement dans des investissements à grande échelle et ne tiennent pas compte des besoins de l'économie informelle où des millions d'individus et leurs familles vivent dans la pauvreté.⁷ Deux ans plus tard, quels changements ont eu lieu dans les partenariats pour le développement avec le secteur privé? Quels sont les principes et les conditions préalables qui feront en sorte que tous pourront profiter de ces partenariats pour le développement de façon pleine et équitable, en particulier les plus marginalisés? Et au-delà de l'évaluation des résultats de ces collaborations, de quelle façon les partenariats en tant que tels sont-ils valorisés?
18. Dans le passé, la coopération pour le développement a été la compétence de donateurs bilatéraux du nord et des pays en développement du sud. Dans ce contexte changeant, comment sont redéfinies les relations entre les donateurs traditionnels, c'est-à-dire les donateurs bilatéraux et les organisations de la société civile, maintenant que la ligne qui sépare donateur et bénéficiaire commence à s'estomper? Est-ce que l'appropriation démocratique inclusive prend racine, comme l'a préconisé le rapport de Reality of Aid 2011, et comme l'a prédit le partenariat de Busan?⁸
19. Et avec la reconnaissance des Principes d'Istanbul sur l'efficacité du développement des OSC à Busan,, est-ce que les OSC du Nord et du Sud progressent vers des partenariats plus équitables dans leurs collaborations?

Contribution au rapport 2014

20. Pendant plus de 20 ans, le réseau mondial de Reality of Aid a mis l'accent sur les bienfaits qu'apporte le financement du développement, plus particulièrement de l'aide, au

⁷ Consultez le 2012 Global Reality of Aid Report, "Aid and the Private Sector: Catalyzing Poverty Reduction and Development?", accessible au (en Anglais seulement): http://www.realityofaid.org/roa_report/aid-and-the-private-sector-catalyzing-poverty-reduction-and-development/

⁸ Reality of Aid, "Democratic Ownership and Development Effectiveness: Civil Society Perspectives on Progress since Paris", Reality of Aid 2011 Report, 2011, accessible au (en Anglais seulement): http://www.realityofaid.org/roa_report/democratic-ownership-and-development-effectiveness-civil-society-perspectives-on-progress-since-paris/

développement durable. Alors qu'il reste moins de deux ans avant la fin des OMD, nous devons commencer à réfléchir sur comment la coopération pour le développement devrait s'adapter au nouvel environnement de l'après 2015, et particulièrement les partenariats qui constitueront la base de cette coopération. Le rapport de 2014 étudiera les propositions en cours pour l'agenda post-2015, ainsi que pour le financement de ce programme, en tenant compte des enjeux liés aux partenariats mondiaux, régionaux et nationaux ainsi que les partenariats qui unissent une diversité d'acteurs du développement. Cet examen nous permettra de d'enrichir la perspective de la société civile mondiale sur ces questions. Les messages clés seront formulés dans le cadre du focus qu'a le réseau sur la maximisation de ses contributions à l'élimination de la pauvreté, et dans un cadre défini par les normes relatives aux droits de la personne.

21. Voici quelques thèmes que devraient explorer les contributeurs au rapport de 2014:

(a) Principes et pratiques pour des partenariats inclusifs aux échelles mondiale et nationale – Les OSC sont conscientes des inégalités qui ont existé dans la division du pouvoir entre les partenaires et les pays développés, ainsi qu'entre différents acteurs du développement, et le manque historique d'inclusion de la part de tout agent du développement dans la définition et la mise en œuvre des OMD et des plans de développement national. Dans ce contexte, quels principes devraient guider tous les gouvernements, les OSC et le secteur privé afin d'assurer un partenariat mondial inclusif dans le cadre du programme post- 2015? Comment le processus de développement de nouveaux objectifs par l'ONU peut-il être renforcé, afin qu'à l'avenir, il tienne compte de tous les agents du développement? De quelle façon les fournisseurs d'aide de la CSS changent-ils le paysage du développement, quant aux principes pour un partenariat mondial? Quelles leçons peut-on tirer du processus de Busan et du PMCDE ? Quels sont les autres modèles existants dont on pourrait s'inspirer pour arriver au partenariat inclusif et équitable recherché?

Les politiques en matière de développement sont surtout efficaces aux niveaux national et régional. Comment faire en sorte que les principes mondiaux, ainsi qu'un modèle, pour un partenariat inclusif soient répliqués au niveau national (ou adaptés au niveau mondial)? Existe-t-il des précédents à cela? Dans le contexte d'un engagement envers le « l'appropriation démocratique » au HLF4, quelles sont les expériences au niveau national quelles leçons peuvent être utilisées dans le contexte post- 2015?

De quelle manière ces principes et ces pratiques peuvent-ils être utilisés dans toutes les formes de coopération pour le développement et parmi tous les acteurs du développement?

(b) De nouveaux modèles (et d'autres existant) de partenariat pour des résultats de développement positifs pour les pauvres – De quelle façon les relations entre donateurs et bénéficiaires changent-elles, afin d'être représentatives des partenariats inclusifs? Comment les fournisseurs d'aide de la CSS modifient-ils le paysage du développement dans votre pays, en termes de partenariats plus équitables et inclusifs? Étant donné le contexte en évolution des OSC du nord, comment redéfinissent-elles leur relation avec les OSC du sud, et vice-versa? Quelle est la nature des partenariats entre donateurs et secteur privé? Entre le secteur privé et la société civile? Quels mécanismes de partenariat, récents ou de longue date, démontrent les meilleures et les pires pratiques qui se font à

l'échelle mondiale et nationale? Existe-t-il des exemples qui comprennent une diversité d'acteurs et de participation, quant à l'obtention de résultats de développement, qui pourraient bien offrir des leçons pour les objectifs au niveau national de l'après 2015?

- (c) Les conditions préalables pour des partenariats équitables qui favorisent l'obtention de résultats de développement durable pour les pauvres** – De quelle façon les différentes formes de partenariats contribuent-elles concrètement et positivement au développement ? Quelles conditions préalables ont mené au succès ? Qu'est-ce qui n'a pas marché et pourquoi ? Comment favoriser l'additionnalité de la finance et du développement dans ces partenariats ? Quels sont les indicateurs et les mesures que nous devons développer au niveau mondial et national pour assurer le succès de ces partenariats ? Comment être plus intentionnel quant à l'évaluation de la réussite (ou l'échec) des partenariats en tant que tels ? Où se trouvent les lacunes ?

III. Conclusion

22. Un nouveau partenariat mondial totalement inclusif pour les objectifs de développement durable post-2015, et des partenariats équitables parmi toutes les parties prenantes du développement, nous mettront sur la bonne voie pour l'atteinte de ces objectifs aux niveaux mondial et national. Les partenariats entre les acteurs sont de natures diverses, et seront sans doute un ingrédient essentiel dans la réalisation du programme post- 2015. Les messages clés du rapport 2014 de Reality of Aid seront alimentés par l'analyse que mèneront les OSC à l'échelle nationale de la mise en œuvre des OMD et de la réforme de l'aide, dans le contexte des partenariats. Le rapport fera une contribution en temps opportun lors de la dernière étape de la détermination des objectifs par l'ONU, car il comprendra une synthèse des propositions des OSC nécessaires à la réalisation desdits objectifs. Le résultat de tout cela déterminera la structure des stratégies de développement mondial comme national, ainsi que la forme que prendra la coopération pour le développement au cours des prochaines décennies.