

Labart, Kelly

Working Paper

Les mots clé de Busan : cohérence entre les discours et le document final de la conférence

FERDI Document de travail, No. p53

Provided in Cooperation with:

Fondation pour les études et recherches sur le développement international (FERDI),
Clermont-Ferrand

Suggested Citation: Labart, Kelly (2012) : Les mots clé de Busan : cohérence entre les discours et le document final de la conférence, FERDI Document de travail, No. p53, Fondation pour les études et recherches sur le développement international (FERDI), Clermont-Ferrand

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/269334>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Les mots clé de Busan : cohérence entre les discours et le document final de la conférence

Kelly LABART

 Kelly LABART*, is Coordinator of scientific programs at Ferdi
contact kelly.labart@ferdi.fr

Après ceux de Rome, Paris et Accra, le quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide organisé en novembre 2011 à Busan (Corée du Sud), a présenté pour les années à venir un nouvel agenda dont l'objectif défini est de « construire un nouveau partenariat mondial pour l'efficacité de la coopération pour le développement ». La définition d'un tel agenda génère de nombreuses discussions et négociations entre les diverses parties prenantes, que ce soit les pays receveurs d'aide, les pays donateurs ou encore de nouveaux partenaires, parfois donateurs et receveurs comme certains pays émergents. Le document final du Forum de Busan se doit donc de revêtir une dimension consensuelle entre les différentes positions de ces acteurs. Le présent article vise à analyser ces points de vue à travers l'étude de documents de positionnement et de discours présentés par les acteurs de la coopération pour le développement. L'objectif est d'identifier les convergences et possibles contradictions entre les positions des divers acteurs et la façon dont le document final parvient à les combiner dans un document consensuel. ... / ...

* L'auteur tient à remercier Patrick Guillaumont , Matthieu Boussichas, Claire Gillot et Michael Goujon pour leurs précieuses suggestions.

L'analyse consiste dans un premier temps à observer l'occurrence des mots clés de Busan identifiés lors du forum et sur la base des documents considérés dans l'étude puis dans un second temps à aller au delà des mots en les recontextualisant et en les mettant en perspective avec les priorités des acteurs concernés. La principale conclusion souligne le rôle majeur que jouera les prochaines années la gestion basée sur les résultats dans la coopération pour le développement. Cette priorité est avant tout celle des pays donateurs alors que les pays receveurs soulignent davantage la nécessité de renforcer leurs capacités pour améliorer l'efficacité de la gestion des fonds reçus.

Introduction

Dirigeants et représentants des institutions du développement et des pays du monde entier étaient rassemblés à Busan du 29 novembre au 1^{er} décembre 2011 pour le Quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide. L'agenda de cette rencontre, qui faisait suite à celles de Rome (2003), Paris (2005) et Accra (2008) était annoncé dans le titre de cet événement : « Building a New Global Partnership for Effective Development Cooperation »¹. La construction d'un nouveau partenariat s'inscrit en effet dans une dynamique de changements profonds dans les relations établies depuis des dizaines d'années entre d'un côté les pays dits « développés » et de l'autre les pays « en développement » ; entre les pays « donateurs » et les pays « receveurs ». Notamment, les pays développés ne sont plus les uniques donateurs, les pays en transition mettant également en place leur système d'aide au développement en faveur des plus pauvres. La frontière est donc de plus en plus floue entre les catégories de pays et en conséquence les concepts habituels d'aide et de moyens de distribuer cette aide aspirent à être mis à jour.

S'il s'agissait bien de définir un nouveau cadre de partenariat et de coopération, l'unanimité n'était pas de mise sur les directions à prendre. Chaque acteur, ancien ou nouveau, avait en effet sa propre idée de ce que devrait être le nouveau système. C'est ainsi que les négociations pour la signature du document final de Busan ne s'achevèrent que dans la nuit, la veille du dernier jour de la conférence, reflétant un consensus obtenu à renfort de concessions des uns et des autres. Le document final de Busan est donc, comme la plupart des documents issus de grandes rencontres internationales, une combinaison de mesures unanimement soutenues et d'arbitrages entre ajouts et rejets de propositions selon les niveaux d'influence des acteurs impliqués. Il est alors intéressant de se pencher sur le discours des diverses parties prenantes avant et pendant l'événement et de le comparer au résultat des négociations, le document final de Busan. Il va sans dire que les documents officiels mis à la disposition de tout un chacun ne conditionnent que pour partie les résultats des discussions. En effet, les directions générales énoncées masquent parfois des problématiques politiques et stratégiques bien plus complexes. C'est pourquoi il est d'autant plus intéressant de s'interroger sur la cohérence entre le discours et un document final qui devrait faire référence pour les prochaines années en matière de promotion de l'efficacité de l'aide.

Nous nous proposons donc de faire une première analyse dans ce sens à travers une étude du vocabulaire utilisé dans les documents pré-Busan et les événements organisés pendant la

1. « Construire un nouveau partenariat global pour l'efficacité de la coopération pour le développement ».

conférence et dont regorge aujourd'hui le document final. Les mots clés des uns sont-ils ceux des autres ? L'analyse sémantique paraît particulièrement appropriée dans le domaine de l'aide au développement où le poids des symboles est important. Dans un second temps, nous allons au-delà des mots et en particulier de leur occurrence qui, bien que reflétant les grandes tendances des discours et positionnements, ne retranscrit pas pleinement les problématiques complexes qu'elle sous-tend. La combinaison de ces deux analyses nous permet de dégager les termes clés du Forum de Busan tout en faisant ressortir les manières politique et stratégique avec lesquelles ces mots sont utilisés. La comparaison entre les documents préparés en amont du Forum et le document final cherche à mettre en valeur le degré d'adéquation entre les positionnements des divers partenaires et les lignes directrices qui vont guider la coopération pour le développement dans la prochaine décennie.

L'étude montre le rôle central de la gestion par les résultats pour augmenter l'efficacité de l'aide au développement et souligne l'importance de la responsabilité des diverses parties dans la réalisation de leurs engagements. Les priorités des pays donateurs et receveurs s'avèrent ne pas être toujours compatibles. D'un côté les bailleurs attendent des résultats qui conditionnent l'allocation de leur aide et d'un autre côté, l'atteinte de ces résultats nécessite souvent en amont le renforcement des capacités des pays pour mettre en œuvre des politiques. Les pays receveurs soulignent donc un fort besoin en aide publique au développement pour le renforcement des capacités, prérequis à la mise en œuvre des politiques, et conséquemment prérequis à l'atteinte même des résultats. L'importance croissante des pays du Sud dans la coopération pour le développement est amplement soulignée. Enfin, le débat sur la gouvernance de la coopération pour le développement est également amorcé, questionnant le rôle que doivent jouer l'OCDE et les Nations unies dans le paysage changeant des bailleurs.

L'étude démontre également le côté consensuel du document final de Busan qui reprend la majeure partie des priorités défendues par les acteurs, pourtant hétérogènes, dans leurs demandes et dans leurs besoins.

1. Analyse sémantique des discours

1.1 Les positions officielles considérées et leurs auteurs

Afin de donner un large aperçu des positions prises avant et pendant Busan par les acteurs du développement, nous avons considéré trois types d'acteurs : les États, eux-mêmes hétérogènes en termes de niveau de développement et donnant ou recevant plus ou moins d'assistance à leur développement ; certaines institutions de développement et les grands think-tanks du développement. Par ailleurs, nous avons distingué l'avant et le pendant Busan afin de comparer les divers documents ainsi identifiés, au document final du forum ayant résulté des négociations. Le Tableau 1 présente un résumé des documents et acteurs considérés pour cette étude².

2. Les documents considérés dans cette étude constituent une sélection des principaux documents préparés dans le cadre du Forum de Busan. D'autres ont été présentés par des organisations telles par exemple l'Organisation Internationale de la Francophonie, la Banque mondiale, etc. Par ailleurs, il est important de souligner que ces documents sont publics, accessibles à tous, et ne reflètent donc pas intégralement les négociations souterraines qui ont pu avoir lieu en amont du Forum. Ils présentent davantage ce que les acteurs considérés souhaitent partager.

Tableau 1. Documents et acteurs considérés pour l'analyse du discours avant et pendant Busan.

	Moyen de communication	Acteur(s)	Longueur (en équivalent « nombre de pages »)
Documents de positionnement, avant Busan	Document officiel (EN)	Union européenne (UE)	11 (sans les annexes)
	Document officiel (EN)	Agence de coordination et de planification du NEPAD	13
	Document officiel (EN)	Fonds Arabes ³	6
	Document officiel (EN)	Pays partenaires de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) ⁴	9
	Colonne (EN)	Center for Global Development (CGDev, États-Unis)	1
	Colonnes sur page internet (EN)	Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE, Allemagne)	6 (estimation, à partir de trois colonnes rédigées par trois auteurs du DIE)
	Document de travail (FR)	Fondation pour les études et recherches sur le développement international (Ferd, France)	15
	Note brève (EN)	Fundacion par alas Relaciones Internacionales y el Dialogo Exterior (FRIDE, Espagne)	5
	Note brève (EN)	Overseas Development Institute (ODI, Royaume-Uni)	8
Pendant Busan	Programme des événements parallèles (EN)	Institutions organisatrices	16
	Discours lors de la cérémonie d'ouverture (EN)	Lee Myung-Bak, Président de la République de Corée	5
	Discours lors de la cérémonie d'ouverture (EN)	Ban Ki-Moon, Secrétaire général des Nations unies	2
	Discours lors de la cérémonie d'ouverture (FR)	Paul Kagamé, Président du Rwanda	3
	Discours lors de la cérémonie d'ouverture (EN)	Hillary Clinton, Secrétaire d'État des États-Unis	3

Note: EN pour « English » et FR pour « Français » précisent la langue originale dans laquelle les documents ont été rédigés. Le présent article est rédigé en français aussi les citations sont-elles traduites de l'anglais pour les documents initialement dans cette langue. La citation originale des textes est alors donnée en note de bas de page. Le Document final de Busan a été rédigé dans les deux langues. La version française est donc utilisée ici.

Trois autres discours ont été prononcés pendant la cérémonie d'ouverture du Forum. Ceux de Min Dong-Seok, Premier Ministre de la République de Corée, d'Angel Guria, Secrétaire général de l'OCDE et de la Reine Rania de Jordanie. Ces discours étant trop courts ou non disponibles, ils n'ont pas été pris en compte dans la présente étude. Par ailleurs, concernant les documents de positionnement des think-tanks considérés ici, pour plus de lisibilité de l'étude, nous les associons aux institutions et non aux auteurs individuels. Les noms des auteurs sont par contre cités dans la bibliographie disponible à la fin de ce document⁵.

3. Les fonds arabes couvrent: l'Abu Dhabi Fund for Development, l'Arab Gulf Programme for Development, l'Arab Fund for Economic and Social Development, l'Arab Monetary Fund, l'Arab Bank for Economic Development in Africa, l'Islamic Development Bank, le Kuwait Fund for Arab Economic Development, le South Fund for Development, l'OPEC Fund for International Development.

4. Drafting Team members include Talaat Abdel-Malek (Egypt), Helen Allotey (Ghana), Lidia Fromm Cea (Honduras), Sandra Alzate Cifuentes (Colombia), Helder da Costa (Timor Leste), Cao Manh Cuong (Vietnam), Modibo Makalou (Mali), and Alfred Shuster (Pacific Islands Forum Countries). This position paper is based on inputs received from 19 partner countries in addition to feedback from 15 countries on the draft position paper. It draws also on the emerging findings of the independent evaluation of the results of implementing Paris Declaration and online surveys carried out by the Capacity Development for Development Effectiveness Facility (CDDE) to identify priority issues as viewed by partner countries.

5. Il est important de noter ici qu'avec le développement des Blogs sur internet, de nombreux individus travaillant dans diverses institutions du développement ont avancé avant Busan leurs opinions sur ce que devrait être le Forum. Bien qu'une comparaison soit intéressante afin d'appréhender dans leur globalité les paradigmes sur l'efficacité de l'aide à la veille du Forum, nous nous limitons, dans cette étude, à une comparaison des documents mis en ligne par les institutions et affichés comme en cohérence avec leur ligne de pensées.

Le programme des événements parallèles produit une information d'un type particulier. Les événements parallèles sont l'occasion pour des institutions variées (institutions de coopération multilatérale type Banque mondiale ou Nations unies, institutions de la société civile, think tanks, etc.) de mettre en avant des points spécifiques dans des domaines variés (éducation, santé, renforcement des capacités, etc.). De plus, ils font l'objet d'une sélection par les institutions organisatrices du Forum de Busan selon des critères difficilement identifiables : diversité des sujets, opportunité des thèmes etc. Les thématiques de ces événements reflètent malgré tout un certain « mainstream » dans la coopération pour le développement et restent en cela intéressantes pour l'objet de la présente étude. Les contenus de ces événements seront donc utilisés dans l'analyse qui suit comme des illustrations plus spécifiques des grandes thématiques abordées à travers l'analyse sémantique.

Le document final de Busan est le seul document considéré pour la comparaison étant donné qu'il est le seul faisant référence en matière d'efficacité de l'aide pour les prochaines années sur la scène du développement⁶.

1.2 Méthode de sélection des termes et classifications

Déambuler entre les sessions plénières, les cérémonies d'ouverture ou encore les événements parallèles permettait déjà d'appréhender quels seraient les grands enjeux du Forum mis en mots dans les divers discours et documents. Une liste préliminaire des termes de Busan a donc été ébauchée à l'occasion du Forum. Une lecture plus en profondeur des écrits et une relecture des discours ont permis ensuite de dégager les termes à plus forte occurrence mentionnés à des niveaux divers selon les acteurs et les moyens de communication. Il est ressorti de ces deux démarches (présence au forum et analyse d'occurrence) 42 mots identifiés comme étant centraux au discours⁷. Parmi ceux-ci, 35 ont une occurrence supérieure à 10 mentions au total (tous documents agrégés) et sont donc retenus principalement pour l'analyse, regroupés en huit catégories, elles-mêmes pouvant être rassemblées selon deux axes : les caractéristiques de l'aide au développement et les caractéristiques du développement. Les sept termes restant se sont avérés importants thématiquement au fil des lectures mais n'ont pas bénéficié d'une forte occurrence dans les divers documents. Ils n'ont pas été intégrés dans les huit catégories ci-dessus car relèvent pour beaucoup de spécificités, notamment géographiques⁸. De plus, de faibles occurrences tendaient à biaiser les scores attribués par catégorie (cf. infra)⁹. Enfin, le mot « partenariat » est l'un des termes les plus souvent employés par les acteurs considérés, particulièrement dans le document final, les discours et documents de positionnement officiels. Il est normal que ce terme fasse l'unanimité étant donné le thème phare de la Conférence de Busan

6. Des documents de positionnement ont fait suite au Forum de Busan afin d'exprimer déception, encouragements, etc. Ils ne sont pas considérés ici mais méritent d'être pris en compte pour obtenir d'autres points de vue sur les résultats du 4^e Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide (Cf. notamment Guillaumont, 2011b).

7. Les termes mentionnés ici sont les termes de base considérés. Cependant, des termes dérivés ont également été considérés dans le décompte. Par exemple, pour l'aide liée, les termes suivants ont été décomptés « *tied, untied, tying, untying* ».

8. C'est le cas par exemple du terme « région/régional » qui s'applique plus particulièrement aux pays Africains du fait des Unions africaines ou encore, « New Deal » qui concerne les États fragiles ou en situation de conflit et membres du G7+.

9. C'est le cas par exemple de la catégorie « Pays les moins avancés » (PMA) qui aurait pu être considérée parmi les caractéristiques spécifiques des pays. La Quatrième Conférence des Nations unies sur les PMA (2011) aurait pu laisser présager une attention particulière accordée à ces pays dans le cadre du Forum de Busan. Pourtant, cette association de termes ne récolte que 10 occurrences en totalité, dont 7 dans la note de la Ferdi, institution spécialisée dans le traitement spécifique accordé aux PMA.

(construire un nouveau partenariat global). Une communication en cohérence avec l'événement se devait de reprendre fortement ce terme. Aussi, nous ne le prendrons pas en compte pour les classements qui suivent et ne le mentionnerons que lorsque l'analyse le requiert. Le Schéma 1 décrit les termes et catégories retenus pour l'analyse.

La méthode d'analyse de l'occurrence des mots consiste ensuite à compter combien de fois le terme se retrouve dans le document. Il est important de souligner ici que les mots ont été replacés dans leur contexte lors du décompte. C'est le cas par exemple du mot « résultat » qui n'est pas décompté lorsqu'utilisé en dehors du contexte du suivi des performances de l'aide au développement¹⁰. L'occurrence des mots dans un texte ne peut cependant pas être considérée dans un but de comparaison entre documents. Les documents sont en effet hétérogènes, notamment en longueur. La comparaison des occurrences ne se fera donc qu'au sein d'un même document afin de dégager un classement des mots les plus utilisés. Le classement qui en ressortira pour chaque document pourra, lui, être comparé à celui des autres documents. L'argument ici consiste à dire que quelle que soit la longueur du document, le message fondamental, exprimé par certains mots clés, ressortira.

Schéma 1. Les termes retenus pour l'analyse du discours dans le cadre de Busan.

Caractéristiques de l'aide au développement	Caractéristiques de l'allocation de l'aide	Principes pour la coopération pour le développement	Partenariats et renforcement des capacités	Caractéristiques du suivi
	<ul style="list-style-type: none"> • Fragmentation • Conditionnalité / <i>conditionality</i> • Soutien budgétaire / <i>budget support</i> • Harmonisation / <i>harmonization</i> • Aide liée / <i>Tied aid</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilité / <i>accountability</i> • Mutualité / <i>mutual</i> • Transparence / <i>transparency</i> • Appropriation / <i>ownership</i> • Alignement / <i>alignment</i> • Prévisibilité / <i>predictability</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Partenariats public-privé / <i>public private partnerships</i> • Secteur privé / <i>private sector</i> • Capacité-apprentissage / <i>capacity learning</i> • Systèmes nationaux / <i>country systems</i> • Coopération Sud-sud / <i>South-south cooperation</i> • Coopération triangulaire / <i>triangular cooperation</i> • Société civile / <i>civil society</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Résultats / <i>results</i> • Outcome • Input • Indicateurs / <i>indicators</i> • Contrôle / <i>monitoring</i> • Évaluation (hors déclaration de Paris) / <i>evaluation</i>
Caractéristiques du développement	Type de développement	Valeurs pour le développement	Caractéristiques spécifiques des pays	Dimension temporelle
	<ul style="list-style-type: none"> • Soutenable / <i>sustainable</i> • Inclusif / <i>inclusive</i> • Egal / <i>equal</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Démocratique / <i>democratic</i> • Droits / <i>rights</i> • Genre / <i>gender</i> • Femmes / <i>women</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Vulnérabilité / <i>vulnerability</i> • États fragiles / <i>fragile states</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Long terme / <i>long term</i> • Moyen terme / <i>mid term</i>
Autres	Régional, « compact », secteur (autre que privé), cadre, output, risque, « New Deal » / Regional, « compact », sector (other than private) framework, output, risk, « New Deal »			

10. Par exemple, dans une phrase telle que « ceci est le résultat de cela ».

Des comparaisons sur l'occurrence des termes seront donc exploitées. Au-delà des termes, nous avons également choisi d'utiliser les catégories définies ci-dessus afin de comparer les grandes priorités avancées dans les divers documents. En termes de méthodologie, nous observons que les différentes catégories recouvrent un nombre variable de termes (Cf. Schéma 1). Nous avons donc effectué une moyenne de l'occurrence des termes inclus dans chaque catégorie¹¹. Ce « score d'occurrence » ne peut être considéré en tant que tel pour une comparaison¹². Ainsi nous avons classé les catégories pour faire ressortir les trois dont les scores d'occurrence sont les plus élevés. Les résultats suivant reposent donc sur deux types d'analyse : une analyse par terme et une analyse par thème, le tout décliné selon les auteurs et selon l'avant et pendant Busan et le document final.

1.3 Occurrence des mots

De façon générale, la première conclusion montre qu'au-delà d'un forum pour les partenariats, Busan fut un forum pour les résultats. Avec 168 occurrences au total, tous documents fusionnés, le terme « résultat » apparaît même devant celui de « partenariat » qui présente 122 occurrences. Avec un focus sur les résultats, la communauté internationale compte bien augmenter la « responsabilité », terme obtenant la troisième place avec 111 occurrences. Viennent ensuite des termes reflétant particulièrement les notions de développement au-delà de l'aide, à savoir, les termes « capacités » (dans le sens de renforcement des capacités, 90 occurrences) et « secteur privé » (82 occurrences).

Ramenés aux acteurs individuels (Tableau 2), les principes de résultats et de responsabilité étaient déjà donnés comme favoris des discours d'avant et pendant Busan puisque sept acteurs sur 14 les citent les plus souvent dans leur discours (le terme « partenariat » exclus). Le document final ne pouvait donc contourner ces deux grands principes, l'occurrence du terme « résultats » étant la plus importante et celle de « responsabilité » étant la troisième plus importante (la deuxième plus grande occurrence étant pour le terme « soutenable/soutenabilité »).

11. Cette moyenne est une moyenne simple : le score d'occurrence de la catégorie A est égal à la somme des occurrences de chaque terme inclus dans la catégorie A divisé par le nombre de termes inclus dans cette catégorie.

12. Les termes inclus dans les diverses catégories sont tous d'importance pour les catégories considérées. Chacun de ces termes ont été mentionnés au moins dix fois par les acteurs considérés (exception faite de « *Medium term* » employé uniquement quatre fois). Les termes importants tels que « *output* » ou encore « *New Deal* », étaient trop peu employés pour demeurer dans les catégories, nous y reviendrons.

Tableau 2. Le Top 3 des termes utilisés dans les divers documents analysés.

		Number 1	Number 2	Number 3
Avant Busan	Union européenne	Résultats	Secteur privé	Transparence
	Agence de coordination et de planification du NEPAD	Région/régional	Capacités	Systèmes nationaux
	Fonds Arabes	Soutenable, Inclusif, Sud-Sud, Secteurs (autre que privé), Régions/régional	n.a.	n.a.
	Pays partenaires de l'OCDE	Systèmes nationaux	Mutuel/mutualité, Capacités	Outcome
	Center for Global Development	Résultats	Transparence, indicateurs	n.a.
	Deutsche Instituts für Entwicklungspolitik (Germany)	Résultats	Soutien budgétaire, transparence, Sud-Sud, inclusif, systèmes nationaux	
	Ferdi	Vulnérabilité	Résultats	États fragiles
	Fundacion par alas Relaciones Internacionales y el Dialogo Exterior (Spain)	Résultats	Coopération triangulaire	Coopération Sud-Sud, transparence
	Overseas Development Institute (United Kingdom)	Risque	Responsabilités	Mutuel/mutualité, transparence
Pendant Busan	Institutions organisatrices d'événements parallèles	Résultats	Responsabilités	Appropriation, capacités
	Lee Myung-Bak, Président de la République de Corée	Soutenable/soutenabilité	Secteur privé, long terme	
	Ban Ki-Moon, Secrétaire général des Nations unies	Résultats	Responsabilités	n.a.
	Paul Kagamé, Président du Rwanda	Responsabilités	Systèmes nationaux	Résultats
	Hillary Clinton, Secrétaire d'État des États-Unis	Outcome, secteur privé	Femmes	Résultats
Déclaration finale	Document final de Busan	Résultats	Soutenable/soutenabilité	Responsabilités

Note: n.a. «non applicable» signifie qu'aucun autre terme ne bénéficie d'une occurrence sensiblement supérieure aux autres termes considérés.

Il est intéressant d'observer les orientations des discours en fonction de leurs auteurs. Les termes les plus utilisés dans les documents présentés par les pays en développement et émergents soulignent les besoins de long terme à travers l'investissement dans les capacités, les systèmes nationaux, la régionalisation (classements de l'Agence de coordination du NEPAD, pays partenaires de l'OCDE, les Présidents Coréen ou Rwandais), la notion de résultats ne venant que plus tard dans les priorités. Les «systèmes nationaux» étaient particulièrement à l'honneur dans la Déclaration de Paris et l'Agenda d'Accra et recouvrent les systèmes et procédures des pays pour gérer les finances, les passations de marchés etc. Au total, cette expression enregistre 108 occurrences réparties de façon relativement homogène entre les acteurs considérés mais avec

une priorité donnée par les pays du Sud et pays émergents. Les systèmes nationaux et leur renforcement revêtent une importance particulière pour ces acteurs dont les capacités actuelles en la matière sont fragiles et fragilisent ainsi la mise en place et la mise en œuvre des politiques de développement.

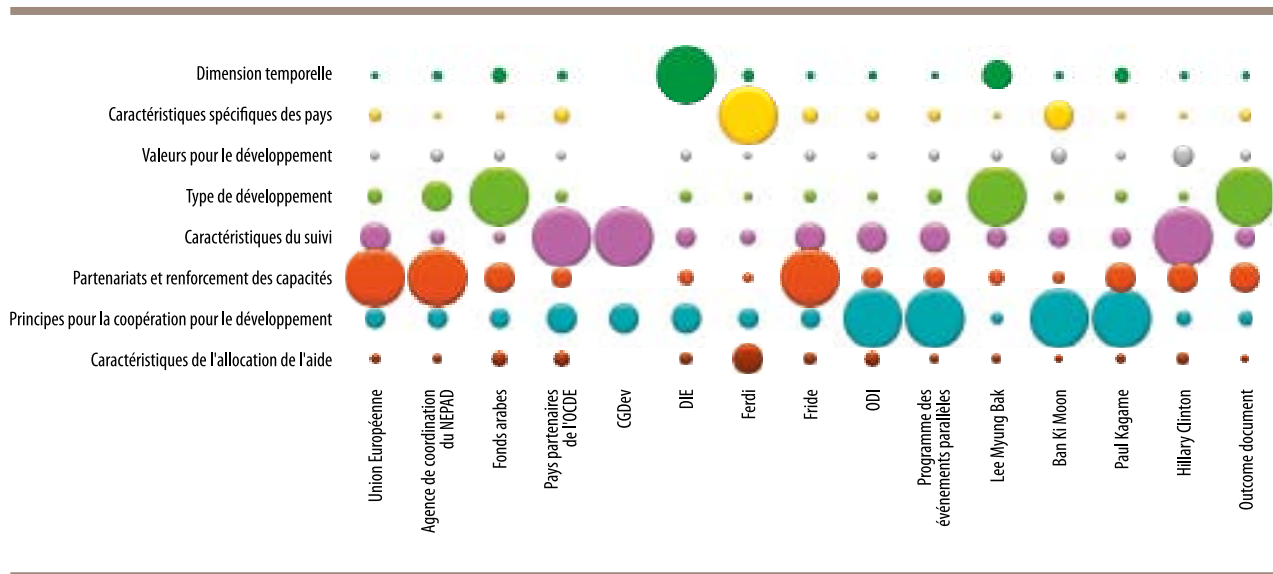
Les résultats sont par contre indéniablement au centre des préoccupations des institutions du Nord (UE, Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies (ONU), Hillary Clinton) inclus certains think-tanks (CGDev, DIE, FRIDE). Ce constat est important et est à mettre en parallèle avec les obligations de redevabilité des pays du Nord eux-mêmes vis-à-vis de leur population, de leurs contribuables. En effet, les pays donateurs doivent justifier leurs investissements financiers en termes d'aide au développement par les résultats qui en découlent.

Au-delà de la notion de résultats, le focus de la Ferdi que sont les pays les plus vulnérables ou les États fragiles ressort de la note préparée par cette institution dans le cadre de Busan. Les divers positionnements reflètent donc les priorités des différents acteurs ou groupes d'acteurs en fonction de leurs besoins et des responsabilités qu'ils portent face à leur population. Lors d'une réunion internationale telle que celle de Busan, il est incontournable de combiner sans les opposer, les intérêts des acteurs. Le Document final de ce Forum ne peut donc que s'employer à présenter un consensus entre ces positionnements et nous voyons par la suite comment cela s'opère.

1.4 Score d'occurrence des catégories

Lorsque nous passons à une analyse par catégorie, 12 des 14 acteurs considérés pour l'avant et pendant Busan classent la catégorie «Principes pour la coopération pour le développement» dans les trois premières plus importantes catégories. Les deux acteurs qui ne donnent pas la priorité à cette catégorie sont la Ferdi et le DIE qui ont focalisé leur propos d'avant Busan sur certaines spécificités telles les pays les moins avancés ou les pays fragiles, ou encore sur les systèmes nationaux. Quatre des 12 acteurs mentionnés ci-dessus place donc la catégorie «Principes pour la coopération pour le développement» en première position, trois en deuxième position et cinq en troisième. 11 acteurs classent la catégorie «Caractéristiques du suivi» dans les trois premières catégories et neuf, la catégorie «Partenariats et renforcement des capacités».

Schéma 2. Pondération des catégories par les divers acteurs considérés.



Le poids élevé attribué à la catégorie des principes pour la coopération pour le développement tient majoritairement aux poids donnés aux valeurs de responsabilités, mutualité, transparence et appropriation. Il est intéressant de noter que le terme « alignement », qui fut l'un des principes majeurs de l'Agenda d'Accra, n'est plus à l'ordre du jour pour Busan¹³. Sur l'ensemble des documents, il ne se retrouve que 45 fois et n'est aucunement mentionné dans le document final du Forum. Il y est tout de même fait référence, mais de manière indirecte : « lorsqu'ils sont initiés par les pays en développement, les cadres et plateformes de résultats transparents et pilotés par les pays à leur propre niveau seront adoptés comme outils communs pour tous les acteurs concernés, pour s'en servir pour l'évaluation des performances, laquelle reposera sur un nombre raisonnable d'indicateurs de moyens et de résultats, élaborés d'après les priorités et les objectifs de développement des pays en développement. » (Article 18, Document final de Busan, 2011)

La seconde place obtenue par la catégorie « Caractéristiques du suivi » provient, elle, essentiellement de l'occurrence forte du terme « résultats », le terme « contrôle » venant bien loin derrière. Le terme « indicateur » récolte quant à lui cinq occurrences pour le document final. Les think-tanks soulignent l'utilité des indicateurs (CGDev, Ferdi, ODI) puis de manière moins fréquente l'UE, les pays membres du NEPAD et partenaires de l'OCDE. Il semble donc que l'unanimité soit faite sur la nécessité de passer à une gestion par les résultats avec les questions que cela soulève (Cf. section suivante).

2. Analyse des discours au-delà de l'analyse sémantique

L'analyse sémantique des divers documents est donc révélatrice des positionnements des uns et des autres. Il est cependant nécessaire de l'accompagner d'une analyse de contenu afin d'aller plus loin que les mots et notamment de tenir compte des interconnexions entre certains termes ou catégories de termes.

13. Pour rappel, le concept d'alignement est défini dans la déclaration de Paris comme le fait que « les donateurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires ».

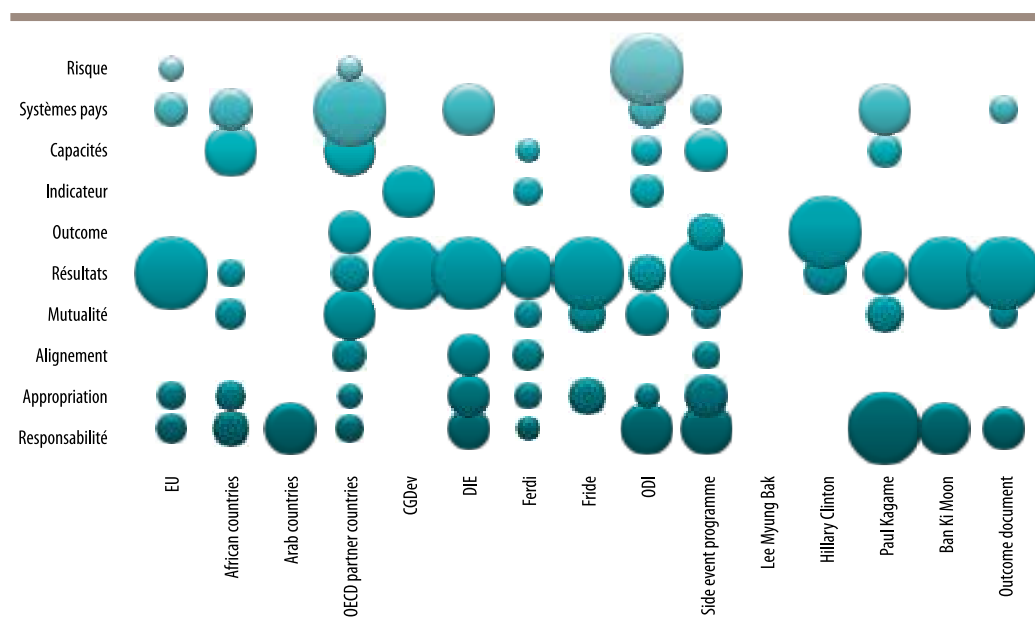
L'analyse de contenu consiste en une analyse de texte basée sur la recontextualisation des termes utilisés et la comparaison des discours associés aux différents termes. En effet, pour un même mot, les arguments peuvent différer voire diverger dans la manière de faire appel à une méthode (e.g. la gestion par les résultats), à un concept (e.g. l'appropriation) ou encore à un principe (e.g. la responsabilité). La recontextualisation est donc nécessaire pour dégager les grandes lignes du discours même si l'occurrence seule des termes met bien en avant l'importance de certains mots dans les problématiques d'efficacité du développement aujourd'hui.

L'analyse qui suit part de la catégorie de termes ayant reçu le score d'occurrence le plus élevé, à savoir « Principes pour la coopération pour le développement ». Cependant, comme nous allons le voir, les principes considérés dans cette catégorie sont étroitement liés à d'autres concepts appartenant aux catégories « Caractéristiques du suivi » et, dans une moindre mesure « Partenariats et renforcement des capacités ». Ainsi, la prochaine sous-section rassemble la majorité des termes couverts par ces trois catégories et analyse leurs sens et interrelations. La deuxième sous-section se concentrera ensuite sur les divers partenariats de la catégorie « Partenariats et renforcement des capacités », le deuxième volet de cette catégorie ayant été analysé dans la première sous-section. Enfin, la dernière sous-section traitera des thèmes présents de façon plus marginale mais dont l'analyse s'avère également intéressante.

2.1 Interconnexion entre responsabilités, appropriation, résultats et renforcement des capacités

Le schéma 3 montre les classements d'occurrence pour les termes considérés dans cette section.

Schéma 3. Occurrence des termes les plus utilisés



Note: Pour chaque acteur, l'ensemble des termes considérés dans l'étude est classé de 1 à 10. La taille des bulles matérialise ce classement: la taille est plus importante pour les termes classés en premier et ainsi de suite. Si aucune bulle n'apparaît pour un terme et un acteur, cela signifie soit que les priorités sont données à des termes ne figurant pas dans la liste considérée ici, soit que l'occurrence de ce terme est trop faible pour pouvoir être considérée dans le classement.

2.1.1 Renforcer les responsabilités

Commençons donc par considérer la catégorie phare mise en lumière par l'analyse d'occurrence des termes : « Principes pour la coopération pour le développement ». Cette catégorie est guidée par le poids du terme « *responsabilité* » qui connaît la plus grande occurrence dans le discours de Paul Kagamé, puis la deuxième plus grande dans celui de Ban Ki-Moon, dans la brève d'ODI et dans les programmes des institutions organisatrices d'événements parallèles. La notion de responsabilité est également soulignée, bien que moins fréquemment, dans les autres documents. Cependant, se limiter à la comparaison des occurrences de ce terme gomme une question importante : la responsabilité de qui ?

Dans le discours de Paul Kagamé, la responsabilité est bien celle de toutes les parties impliquées dans le développement : les pays en développement, les bailleurs traditionnels mais également les nouveaux partenaires du développement comme par exemple les pays émergents. Ce dernier point est d'ailleurs particulièrement souligné dans le discours de Ban Ki-Moon qui note « *qu'avec le succès vient la responsabilité* »¹⁴. La responsabilité des pays émergents est donc liée à leur développement récent et à leur capacité à partager leurs expériences de croissance. La responsabilité des pays donateurs est davantage de « *concrétiser les engagements* » (Paul Kagamé, Novembre 2011) notamment concernant les habituelles questions de transparence et de prévisibilité de l'aide, d'aide déliée, de rapidité de déboursement, de coordination et d'harmonisation de l'aide. Ces termes, regroupés sous la catégorie « Caractéristiques de l'allocation de l'aide » ne sont pas très présents dans les discours des acteurs considérés ici. Seule la Ferdi place cette catégorie en seconde position de son classement relatif aux scores d'occurrence (Cf. Schéma 2). Nous ne nous attarderons donc pas outre mesure sur ces concepts dont le document final reprend les conclusions habituelles : plus de transparence (facilitée par la participation de certains partenaires à des initiatives telles l'International Aid Transparency Initiative¹⁵) ; davantage, lorsque cela est possible, d'aide déliée ; plus d'harmonisation (notamment du fait de la multiplication des partenaires du développement, nous y reviendrons), etc.

Concernant la notion de responsabilité des donateurs, celle-ci passe par ailleurs par un plus grand *alignement* facilitant ainsi *l'appropriation* par les pays de leurs politiques de développement. Cependant, il est intéressant de remarquer que nous sommes ici à la frontière de la responsabilité des pays donateurs et de celle des pays receveurs. Plus exactement, le renforcement de l'alignement et de l'appropriation repose essentiellement sur la confiance mutuelle qui lie les pays donateurs aux pays receveurs. Le terme « *mutuel* » apparaît d'ailleurs avec une forte occurrence dans plusieurs documents. Il apparaît comme le deuxième terme le plus fréquemment mentionné par les pays partenaires de l'OCDE et comme troisième terme le plus fréquent pour ODI. Comme le soulignait Paul Kagamé dans son discours : « *l'aide peut être efficace dans la réalisation de nos objectifs de développement, si nous mettons plus de confiance dans notre partenariat* »

14. « *With such success comes responsibility* » (Ban Ki-Moon, novembre 2011).

15. L'un des points majeurs du discours d'Hillary Clinton fut l'annonce de la participation des États-Unis à l'*International Aid Transparency Initiative* (IATI). Certains événements parallèles sont également l'occasion de présenter des projets concrets mis en œuvre dans le domaine comme par exemple l'*Open Aid Partnership* développé par la Banque mondiale et certains partenaires ou encore le *Busan Action Plan for Statistics* focalisé sur les bases de données pour améliorer la transparence et faciliter le suivi en termes de responsabilités. De telles actions sont encouragées dans le document final de Busan sous le chapeau « Une coopération transparente et responsable » (Art. 23, 24 et 25, Document final de Busan, 2011).

en reconnaissant qu'il s'agit d'une responsabilité commune fondée sur des valeurs et des objectifs communs» (Paul Kagamé, 2011). Ainsi, des efforts provenant à la fois des pays donateurs et des pays en développement sont à attendre afin de renforcer cette confiance mutuelle.

2.1.2 Développer la confiance mutuelle

La confiance des donateurs envers les pays en développement est souvent avancée comme fortement dépendante de ce que font ces derniers pour utiliser correctement les flux d'aide. Mais comment savoir si l'aide est bien utilisée ? En se basant sur l'évaluation des *résultats* associés aux programmes mis en œuvre. La très forte occurrence du terme « résultat » provient donc de la mise en avant de ce paradigme consistant à évaluer non plus ce qui est investi dans les programmes (input) mais les résultats réels qui sont obtenus. Face à ce qui apparaît comme une, si ce n'est « la » solution pour l'efficacité de l'aide au développement, certains acteurs promeuvent la gestion par les résultats à renfort de vulgarisation et d'explications. Le CGDev incite les décideurs à opter pour ce mode de gestion et présente, en collaboration avec des ministères européens, un événement parallèle sur les approches de la conditionnalité de l'aide basée sur les résultats. D'autres événements parallèles (six au total) focalisent leur propos sur la gestion par les résultats et là encore, des actions concrètes ou programmes sont présentés. Il s'agit par exemple du *Mapping for Results Initiative* de la Banque mondiale ou encore de l'*International Development Association's development results framework*. Hillary Clinton fait partie des grands défenseurs de la gestion par les résultats, en précisant que les États-Unis sont pionniers en la matière. La question qui apparaît cependant est de savoir de quels « résultats » parle-t-on ? Là encore, l'analyse sémantique atteint ses limites bien que mettant parfaitement en avant le rôle prépondérant de ce concept. En effet, l'engouement pour de nouveaux concepts ne doit pas se faire au détriment de réflexions de fond pour en définir les frontières et leur utilité. La gestion par les résultats est liée à la conditionnalité de l'aide et constitue en ce sens un prolongement de la conditionnalité basée sur les performances. Les limites de l'allocation géographique actuelle de l'aide, telles que précisées dans le document Ferdi, risquent de se répéter ici : il est important « *de recommander en termes clairs l'adoption d'une conditionnalité portant essentiellement sur les résultats ultimes de la politique [...] Ces progrès devront naturellement être évalués en tenant compte des facteurs exogènes qui ont pu les influencer, c'est-à-dire des facteurs indépendants de la politique des pays* ». En effet, l'une des principales critiques faite à l'actuelle allocation géographique de l'aide est qu'elle repose pour beaucoup sur la performance en termes de bonne gouvernance, alors que celle-ci est définie selon des normes et critères subjectifs et que des éléments exogènes à la gouvernance peuvent également influencer fortement les résultats d'un programme ou d'une politique.

Malgré ses limites, ce paradigme traditionnel sur l'importance de la bonne gouvernance pour l'efficacité de l'aide est cependant repris par Hillary Clinton, qui met par exemple particulièrement en avant l'importance de la lutte contre la corruption ou contre l'accaparement de rentes par les élites. Ce point n'a pas été oublié dans le document final de Busan. Alors que la déclaration débute en soulignant l'importance de la bonne gouvernance pour le développement (Article 3, Document final de Busan), une section entière est dédiée à la nécessité de lutter contre la corruption et les flux illicites (Article 33).

Les problèmes de gouvernance apparaissent comme résultant de lacunes relatives au fonctionnement des systèmes légaux, fiscaux ou encore judiciaires, ces systèmes ayant pour but d'assurer un environnement propice à l'utilisation efficace de l'aide et non au détournement des ressources. La nécessité d'avoir des systèmes nationaux solides est donc pleinement reconnue ici. Des *systèmes* de qualité guideraient la bonne gouvernance et inciteraient donc les pays donateurs à plus de confiance, étant entendu ce rôle central de la gouvernance. Le concept de système tenait une grande place dans la Déclaration de Paris et reste important dans le document final de Busan, bien que loin derrière, au regard des occurrences, des termes « résultats », « soutenable » ou encore « responsabilité » (11 occurrences contre respectivement 21, 18 et 16). Le terme système est à rapprocher du terme « capacité », au sens de « renforcement des capacités » comme le soulignent très justement les documents de l'Agence de coordination et de planification du NEPAD (« capacité », deuxième plus grande occurrence et « systèmes nationaux », troisième plus grande occurrence) ou encore le document de positionnement des pays partenaires de l'OCDE (« systèmes nationaux », première plus grande occurrence et « capacité », deuxième). Ces deux documents font d'ailleurs mention de systèmes de renforcement des capacités comme le *Capacity Development Strategic Framework* adopté au 4^e Sommet de l'Union Africaine en Février 2011 ou encore la Déclaration du Consensus du Caire sur le développement des capacités de Mars 2011¹⁶. Dans cette dernière déclaration, le rapprochement entre renforcement des capacités, systèmes nationaux et résultats est également opéré : « *Cette déclaration du consensus marque un changement vers une approche qui est guidée par la demande, centrée sur les résultats, détenue par les pays et qui se construit sur les capacités existantes* »¹⁷. Il est donc bien question de renforcer les systèmes nationaux et de développer leurs capacités, en allant ainsi vers une plus grande appropriation des politiques de développement, un plus fort alignement menant à de meilleurs résultats. La clé de voûte reste tout de même de pouvoir créer un environnement suffisamment rassurant dans la manière d'aborder le problème qui permette de réduire le risque perçu par les pays donateurs face à des systèmes en cours d'amélioration.

L'analyse ci-dessus souligne bien à travers quels canaux la confiance des pays donateurs pourrait donc être renforcée : une gestion par les résultats afin d'observer réellement les effets d'une bonne utilisation des flux d'aide et l'existence de systèmes nationaux solides. Cependant, d'une part, la gestion par les résultats consistant à allouer l'aide essentiellement sur la base des résultats nécessite elle-même la confiance des pays donateurs en ne considérant pas les moyens par lesquels les résultats sont obtenus (notamment en ne jugeant pas uniquement la gouvernance). D'autre part, les pays en développement sollicitent justement l'utilisation de l'aide publique au développement pour améliorer leurs systèmes, c'est-à-dire les moyens administratifs et institutionnels qui leur permettraient d'atteindre ces résultats. Nous faisons donc face ici à une simultanéité : d'une part, les donateurs ont des exigences de résultats qui conditionnent l'allocation de leur aide ; d'autre part, les receveurs expriment des besoins en financements pour renforcer leurs capacités. Ces besoins interviennent en amont des résultats et leur prise en compte est nécessaire pour les atteindre. Ce qui devrait être un prérequis à l'atteinte des

16. La Déclaration du Consensus du Caire est issue de l'atelier organisé conjointement par le gouvernement Egyptien, l'OCDE et l'Agence Japonaise de Coopération Internationale sur le développement des capacités.

17. « *This consensus statement marks a shift to an approach which is demand-driven and results focused, owned by the country, and which builds on existing capacity.* » (Déclaration du Consensus du Caire, Mars 2011).

objectifs n'est pas soutenu par le mode d'allocation des financements basé sur l'atteinte même des objectifs. La fragilité de ces prérequis est particulièrement mise en valeur par les think-tanks considérés dans cette étude.

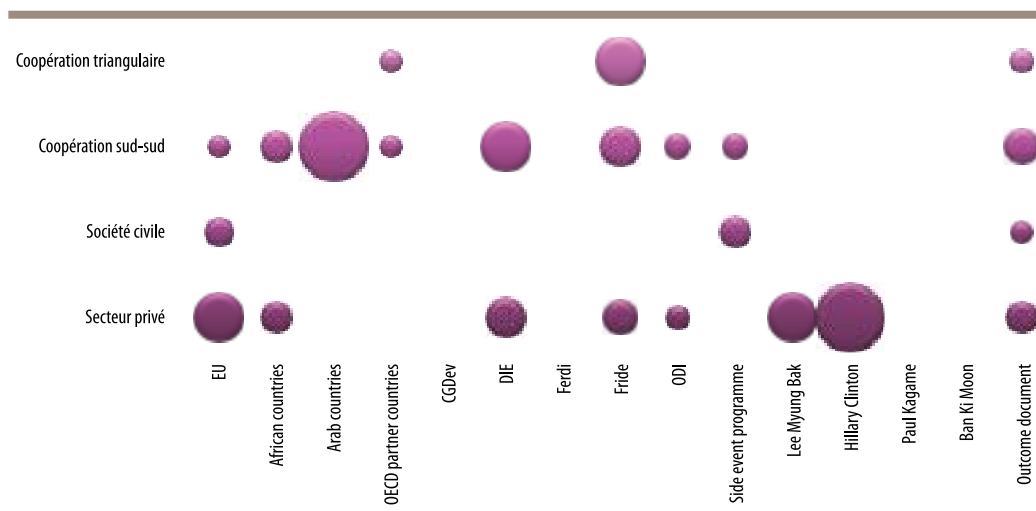
ODI, et d'une autre manière la Ferdi, soulignent en effet que les systèmes nationaux et plus généralement les capacités des pays ne sont pas ou peu utilisées par les institutions et pays donateurs du fait d'un manque de confiance dans ces systèmes et capacités. Le « *risque* », terme clé pour ODI (plus forte occurrence) associé à un dysfonctionnement de ces systèmes est considéré comme trop élevé. Un événement parallèle organisé par le Danemark et le Canada se focalise d'ailleurs sur ce lien en présentant des expériences de cadre de gestion du risque visant à renforcer la confiance des donateurs. Le document final de Busan reprend également la relation existant entre risque et qualité des systèmes nationaux avec une proposition tendant à soutenir les approches qui visent à gérer le risque pour renforcer les institutions et politiques des pays en développement (Art. 18. a). L'utilisation des systèmes nationaux par les donateurs fait d'ailleurs l'objet d'un article entier (Art. 19) dont le second point laisse ouverte la possibilité pour les donateurs de ne pas utiliser les systèmes nationaux, mais leur demande dès lors d'expliquer pourquoi et de voir comment ces systèmes pourraient être améliorés.

Cette sous-section a mis en évidence l'interdépendance entre les concepts et principes de responsabilité, alignement, appropriation, gestion par les résultats et amélioration des systèmes nationaux et des capacités. La simultanéité entre un fort besoin d'amélioration des systèmes nationaux, reconnu par les partenaires donateurs et la gestion par les résultats conditionnant l'allocation de l'aide peut freiner l'efficacité recherchée de la gestion par les résultats et impliquer une difficile application des principes d'alignement et d'appropriation.

2.2 Les nouveaux partenaires du développement

Le schéma 4 montre l'occurrence des termes considérés dans cette section, selon la même méthode que le schéma 3.

Schéma 4. Occurrence des termes associés aux nouveaux partenaires du développement



La plupart des termes inclus dans deux des catégories majeures de l'analyse sémantique (Principes pour la coopération pour le développement et Caractéristiques du suivi) ont été couverts par l'analyse de la section 2.1., révélant également leur connexion avec des termes inclus dans d'autres catégories, notamment celle des caractéristiques de l'allocation de l'aide. Nous passons donc maintenant à la troisième catégorie majeure qui ressort de l'analyse des termes : « Partenariats et renforcement des capacités » dont le second pan, le renforcement des capacités, a été couvert plus haut.

2.2.1 Le rôle du secteur privé

Concernant les partenariats, il est particulièrement important d'aller au-delà des mots. L'importance du « *secteur privé* » pour le développement est spécifiquement mentionnée dans le discours d'Hillary Clinton, de Lee Myung-Bak et dans le document de positionnement de l'UE. Tous soulignent le rôle positif que doit jouer le secteur privé pour contribuer au développement, notamment le secteur privé des pays du Nord à travers leurs investissements directs à l'étranger. Cependant, Hillary Clinton, en particulier, met l'accent sur la responsabilité des entreprises au-delà des profits. Elle énonce : « *le secteur privé domestique et étranger peut jouer un rôle productif pour le développement. [...] je comprends que certains soient réticents à adhérer à cette idée [...] Mais aujourd'hui, nous voyons des compagnies prendre au sérieux leurs responsabilités sociales* »¹⁸. La Secrétaire d'État encourage donc le secteur privé, notamment celui des pays du Nord, à faire des investissements responsables, démontrant un apport pour le développement des pays au-delà des profits que les entreprises en dégageraient, afin d'instaurer un climat de confiance entre les différents acteurs du développement. Ces investissements intègrent dès lors une notion de réciprocité entre l'investisseur et le pays « d'accueil » de ces investissements. Le rôle des investissements, dont une grande partie est faite sous forme d'IDE, est d'ailleurs repris quand le secteur privé n'est pas directement mentionné. Paul Kagamé souligne par exemple la nécessité de coupler l'aide avec le soutien à l'investissement et la facilitation du commerce. La DIE, quant à elle, met en avant l'augmentation des flux d'investissements, principalement étrangers, et des flux commerciaux entre les pays en développement et les pays émergents. Le document de positionnement des pays partenaires de l'OCDE conclut également sur la nécessité d'aller « au-delà de l'aide » et de prendre en considération l'investissement et le commerce par exemple. Aller « au-delà de l'aide » est une formule que l'on retrouve également dans le document du CGDev, de DIE ou encore d'ODI et qui constitue depuis quelques années un nouveau paradigme au sein de la communauté internationale (Banque Mondiale, Fonds Monétaire International, Oxfam, etc.). Les secteurs productifs, privés, publics et/ou en partenariat public/privé doivent donc être moteurs du développement. Ces partenariats publics-privés semblaient recevoir une attention particulière dans la communauté internationale pour le développement depuis quelques années. Il n'en est pourtant pas fait tant mention dans les divers documents puisque l'occurrence totale des termes associés de « partenariats publics-privés » n'est que de 11 occurrences au sein de la totalité des documents. Les partenariats public-privés sont plus fréquemment présentés dans les événements parallèles de Busan, deux y étant totalement consacrés. Le secteur privé, seul,

18. « *Domestic and foreign private sector can play a productive role in development. [...] I understand that some of you may be reluctant to buy that [...]. But today, we see companies truly exercising corporate responsibility* » (Hillary Clinton, 2011).

est donc bien davantage mis en avant. C'est d'ailleurs le cas dans le document final de Busan sous le chapitre « Secteur privé et développement ». Dans ce document, le besoin d'améliorer l'environnement légal et administratif afin de faciliter l'investissement privé et les partenariats public-privés est souligné. La coopération inclusive, mentionnée à plusieurs reprises dans le document, entend aussi passer par la contribution du secteur privé aux objectifs de développement. L'article 32b du Document Final en est une illustration : les partenaires du développement s'emploieront à « *faciliter la participation du secteur privé à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques et stratégies de développement, afin de favoriser l'instauration d'une croissance pérenne et la réduction de la pauvreté* ».

2.2.2 L'importance de la société civile

La coopération inclusive, c'est aussi l'intégration dans les processus de développement de la société civile. La société civile tient une place particulièrement importante dans le document de positionnement des pays de l'UE. Avec une fréquence de 12 occurrences, ce terme se place dans ce document parmi les plus grandes occurrences et au même niveau que le terme « responsabilité ».

Le rôle majeur accordé à la société civile est de faire en sorte que les droits civils, humains et que la démocratie soient assurés. La société civile est à ce titre associée aux parlements qui doivent également participer au renforcement des institutions et garantir l'application des lois. La société civile est également mentionnée par la DIE, le CGDev ou encore les discours de Lee Myung-Bak et de Ban Ki-Moon comme acteur majeur du développement. Certains font référence aux Principes d'Istanbul et au Cadre international des Organisations de la société civile pour un développement efficace. Les principes avancés dans ces documents convergent avec l'idée que la société civile a pour mission de soutenir les populations en protégeant leurs droits comme la justice, l'égalité entre les sexes, etc. Hillary Clinton salue de son côté le rôle de la société civile mais souhaite faire passer un message sur la manière dont ses acteurs mettent en œuvre leurs actions : « *vous devez en finir avec cette pratique consistant à créer votre propre stratégie indépendamment d'un plan mené par les pays. Il est dans votre intérêt de vous coordonner avec les agences gouvernementales et autres organisations non gouvernementales* »¹⁹.

Un événement parallèle a été dédié au développement de la société civile dans la perspective Post-Busan. Dans le document final de Busan, la société civile se voit accorder une place dans l'article 22 qui suit celui à l'égard du rôle des parlements. Le cadre dans lequel s'inscrit la société civile est donc celui avancé par les divers acteurs cités ci-dessus. En termes de mission, le Cadre international pour l'efficacité de la contribution des Organisations de la société civile au développement est mis en avant et encouragé²⁰.

19. « *You must end the practice of creating your own strategies independent of a country-led plan. It is in your interest to coordinate with government agencies and other NGOs.* » (Hillary Clinton, 2011)

20. Ce cadre a été établi suite à la consultation de milliers d'organismes de la société civile en amont du Forum de Busan. Il recouvre les Principes d'Istanbul, la Déclaration sur la redevabilité des organisations de la société civile et les conditions indispensables pour une contribution efficace de la société civile au développement. Plus d'informations sont disponibles sur le site du Forum sur l'efficacité du développement des organisations de la société civile : <http://www.cso-effectiveness.org/>

2.2.3 Coopération Sud-Sud : fonctionnement et implications

Parmi les nouveaux partenaires du développement, il est intéressant de remarquer que les termes « coopération Sud-Sud » ou encore « coopération triangulaire » reçoivent un écho très fort dans le document final de Busan comparativement à d'autres documents de longueur équivalente. Seuls les documents de positionnement de l'Agence de coordination et de planification du NEPAD ou dans une moindre mesure celui de l'UE utilise ces expressions. Un événement parallèle est par ailleurs organisé spécifiquement sur la coopération sud-sud avec le lancement du Rapport annuel de la Coopération Sud-Sud 2011. Le document final de Busan se devait d'utiliser de telles expressions clés au regard du focus donné à l'événement : « *Construire un nouveau partenariat global pour l'efficacité de l'aide et le développement* ». Les coopérations et partenariats Sud-Sud devaient donc figurer dans le document final de la façon la plus explicite. Mais si les autres documents n'utilisent pas ouvertement ce vocabulaire, ils ne manquent pas de mettre en lumière le rôle croissant des pays émergents dans l'aide au développement. Un des documents de la DIE considéré pour l'étude y est même consacré en parlant des « nouveaux acteurs ». Ban Ki-Moon souligne que les pays émergents doivent assumer leur nouveau leadership. Une fois de plus, devant l'engouement provoqué par l'arrivée de nouveaux acteurs pour le développement, Hillary Clinton met en garde, bien que de manière indirecte : « *les pays en développement doivent [...] être des clients prudents. Soyez prudents face aux donateurs qui sont plus intéressés par l'extraction de vos ressources plutôt que le renforcement de vos capacités. Certains financements peuvent aider à combler des besoins budgétaires de court terme, mais nous avons vu à de multiples reprises que ces actions rapides ne produisent pas de résultats de long terme* »²¹. La DIE abonde dans ce sens en explicitant que les économies émergentes ne transfèrent pas d'aide indépendamment d'activités d'investissement, ou commerciales. Et l'auteur précise « *en termes de leurs effets sur le développement, ces packages peuvent être de bons ou mauvais outils – des conclusions précipitées ne devant pas être tirées à cet égard* »²². L'entrée de nouveaux partenaires que sont les pays émergents dans le paysage de l'assistance au développement promet donc d'être le lieu de débats importants. Notamment, des pays comme la Chine n'ont accepté de signer le document final de Busan qu'à condition de distinguer différentes approches de l'assistance au développement²³. Ce nouveau débat s'est traduit par l'organisation de six événements parallèles sur le thème de la coopération Sud-Sud et de l'implication des pays émergents dans la coopération sur le développement. Un événement en particulier faisait écho aux nouveaux modes de coopération : « Les approches asiatiques émergentes de la coopération pour le développement », organisé conjointement par le Korean Development Institute, the Asian Foundation et le Ministère du plan et de l'investissement de la République socialiste du Viet Nam²⁴. La collaboration entre l'OCDE/CAD (Comité de l'aide au développement) et la Chine à travers le China DAC Study Group a également donné lieu à un événement parallèle.

21. « *Developing countries [...] also need to be smart shoppers. Be wary of donors who are more interested in extracting your resources than building your capacity. Some funding might help fill short-term budget gaps, but we've seen time and again is that these quick fixes will not produce sustaining results* » (Hillary Clinton, 2011).

22. « *In terms of their effects on development, these package solutions may be good or bad cooperation tool – hasty conclusions should not be drawn in this respect.* » (DIE, 2011)

23. Il est écrit dans la déclaration finale de Busan « la nature, les modalités, et les responsabilités qui s'appliquent à la coopération Sud-Sud différent de celles qui s'appliquent à la coopération Nord-Sud » (Document final de Busan, 2011).

24. « *Emerging Asian Approaches to Development Cooperation* » (Side events Busan, 2011).

Le document final de Busan fait référence à ces nouveaux partenaires à de multiples reprises et attache une attention particulière au respect des types d'actions des différents acteurs, en soulignant toujours que ces actions doivent être menées en cohérence avec des objectifs et des principes communs. La coopération Sud-Sud est citée directement ou indirectement, dans huit articles du document final allant de l'article 2, reconnaissant l'implication de ces nouveaux partenaires et les différences dans les modalités d'assistance aux articles 30 et 31 qui sont dédiés à cette nouvelle coopération Sud-Sud. Beaucoup de précautions sont donc prises dans ce document âprement négocié afin de tenir compte de la diversité des méthodes.

L'arrivée de ces nouveaux partenaires du développement pose également une autre question : celle de la représentativité des divers pays au sein des forums dans lesquelles sont prises les décisions et signés les plans d'action. Le besoin d'une plus forte représentativité des pays en développement est particulièrement souligné par le document de positionnement des Fonds Arabes qui mentionnent : « *nous croyons qu'un partenariat global doit être basé sur une vision commune et une représentation équitable de tous les partenaires. Une place plus importante et de meilleures capacités pour faire entendre leurs préoccupations est nécessaire aux pays en développement et à leurs représentants* »²⁵. Le thème de la gouvernance pour la coopération est abordé dans plusieurs des documents considérés dans la présente étude. La question majeure qui y est soulevée dans le contexte de Busan, conférence organisée, comme Rome, Paris ou Accra par l'OCDE/CAD, est de savoir quel rôle peut et doit jouer le système des Nations unies. En effet, si l'OCDE/CAD pouvait paraître légitime pour soutenir la gouvernance de l'aide au développement lorsque les pays du Nord étaient les leaders dans le domaine, sa légitimité s'amenuise dès lors que les pays émergents et des partenariats Sud-Sud tiennent une place croissante dans la coopération pour le développement. L'ONU, bénéficiant d'une plus large représentativité des pays, s'avèrerait alors plus appropriée pour organiser la gouvernance de la coopération. Particulièrement, il existe déjà une institution au sein des Nations unies dont le mandat est très proche de celui du Comité d'aide au développement de l'OCDE : le Forum sur la coopération pour le développement (FCD) qui, comme le soutient ODI, bénéficie « *d'une légitimité claire et d'un mandat universel* »²⁶. Cependant, comme le souligne le document de la DIE, le FCD bénéficie de capacités moindres que l'OCDE/DAC pour coordonner efficacement la coopération pour le développement. L'auteur conclut tout de même que « *les Nations unies proposent à la fois le forum et les mécanismes par lesquels les pouvoirs émergents peuvent être engagés de manière constructive afin de poursuivre non seulement l'efficacité de l'aide mais aussi une coopération globale du développement* » (DIE, 2011)²⁷. Le document final de Busan accorde une place aux institutions des Nations unies et en particulier au DCF et au Programme des Nations unies pour le développement mais les implications institutionnelles des négociations de Busan ne résident pas uniquement dans la mise en valeur et l'implication des organisations existantes. Elles résident aussi dans la mise en place d'un Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement défini comme « *une tribune ouverte à la diversité et [offrant] un forum d'échange de savoir, ainsi que de*

25. « *we believe that global partnership must be based on shared views and equitable representations of all partners. Developing countries and their representatives need to be given greater space and better capacity for voicing their concerns* » (Coordination group of the Arab Funds, 2011).

26. « *This has clear legitimacy and a universal mandate* » (ODI, 2011).

27. « *The UN provides both the forum and mechanisms with which to constructively engage emerging powers in order to pursue not just aid effectiveness but comprehensive development cooperation* » (DIE, 2011).

revue régulière des progrès accomplis». Cela a des implications concernant les acteurs principaux de ce partenariat et des actions doivent être prises d'ici juin 2012 afin « [d']aboutir à un accord sur les arrangements pratiques du Partenariat mondial – et les indicateurs et canaux par lesquels le suivi et la redevabilité à l'échelle mondiale seront soutenus ». Sur ce point institutionnel, l'UE avait été un des seuls acteurs à se positionner. Son document d'avant Busan souligne en effet que des décisions concrètes doivent être prises pour la gouvernance de l'efficacité de l'aide, mais en excluant toute création de nouvelles structures de gouvernance et de nouveaux indicateurs. Reposer sur les institutions existantes et sur le suivi de la mise en œuvre au niveau des pays serait la priorité. La création de ce nouveau Partenariat ne semble pas aller totalement dans cette direction. Nous verrons donc à l'avenir comment les conclusions de Busan et les recommandations de l'UE pourront coexister. Patrick Guillaumont, auteur d'une note brève faisant suite à la conférence de Busan souligne que « la diversité des instances de dialogue enrichit le débat international [...] mais on ne saurait 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 » (Guillaumont, 2011b).

2.3 Les autres problématiques traitées de manière hétérogène par les divers acteurs

Le « *New deal pour l'engagement dans les États fragiles* » a été un thème souvent mentionné par les participants au Forum de Busan. Il fut notamment l'objet d'un événement parallèle organisé entre autre par le G7+, un forum indépendant et autonome d'États fragiles et affectés par les conflits. Bien qu'en préparation depuis la seconde réunion de l'*International Dialogue on Peacebuilding and statebuilding* et particulièrement depuis la présentation du texte « *the Monrovia Roadmap – a New Aid Deal for Fragile States ?* », le New deal n'a été présenté que le 30 novembre, second jour de la conférence. La faible occurrence de cette « Nouvelle donne » dans les documents considérés ici Busan est donc compréhensible (5 occurrences au total). Seul le discours de Ban Ki-Moon y fait référence, en soulignant que « *ce New deal est une opportunité de focaliser une attention particulièrement nécessaire sur la consolidation de la paix et le renforcement des états* »²⁸. Le document final de Busan y fait pleinement référence dans son article 26 et mentionne que les objectifs de consolidation de la paix et de renforcement des états seront utilisés pour guider l'assistance envers les États fragiles et affectés par les conflits.

Une autre spécificité particulièrement mise en valeur dans le document de positionnement de l'Agence de coordination et de planification du NEPAD est la *régionalisation*. Terme le plus employé dans ce document, la régionalisation semble être le vecteur majeur de la coopération pour le développement pour les pays africains. Reflet du consensus entre les divers partenaires impliqués, le document final de Busan accorde également une place importante à la régionalisation dans la sémantique utilisée (12 occurrences, la quatrième plus forte). Les institutions régionales ont pour mission de soutenir la mise en œuvre des politiques de coopération au niveau des pays et doivent travailler en proche collaboration avec les divers acteurs du développement (institutions multilatérales, secteur privé, etc.)

Un autre point souligné dans le document de positionnement des pays partenaires de

28. « *This New deal is an opportunity to focus much-needed attention on peace building and state building* » (Ban Ki-Moon, 2011).

l'OCDE est la nécessité pour les partenaires du développement de déléguer davantage de capacités aux niveaux décentralisés de leurs institutions. Cela mènerait à une plus grande adaptabilité des programmes qui correspondraient davantage aux besoins des pays et aux conditions locales. Là encore, la plupart des autres acteurs considérés dans la présente étude ne se prononcent pas sur ce point mais le document final de Busan en fait mention : « *les fournisseurs de coopération pour le développement intensifieront et accéléreront les efforts qu'ils déploient pour résoudre le problème de l'insuffisante délégation de pouvoir à leur personnel présent sur le terrain* » (Art. 25d). Cela ne constitue qu'un point d'un article parmi d'autres mais la mention de ce besoin traduit là encore le consensus.

3. Conclusion

La présente étude s'est attachée à analyser dans un premier temps la proximité des positionnements de divers acteurs impliqués dans la coopération pour le développement au regard des grands thèmes abordés au 4^e Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide (Busan, novembre 2011). Dans un second temps, la traduction de ces positionnements pré- et pendant Busan en lignes directrices qui guideraient la coopération pour le développement pour les cinq prochaines années a été considérée en mettant en perspective les positionnements des divers acteurs aux résultats des négociations : le Document final de Busan.

Dans ce but, l'analyse s'est articulée en deux temps. D'abord, une analyse sémantique sur les discours verbaux et positionnements écrits a permis de révéler les thèmes que les acteurs souhaitaient mettre en avant lors de cet événement et de constater la plus ou moins grande proximité des discours en termes de priorités notamment pour la préparation de cette rencontre internationale. La comparaison des résultats de cette analyse sémantique avec celle du document final de Busan donnait également un premier aperçu de la traduction en lignes directrices pour l'avenir de l'efficacité du développement, des grandes priorités des acteurs du développement. Ensuite, une analyse au-delà des mots a permis de mettre en lumière les grandes problématiques et même quelques-fois contradictions qui ne pouvaient être révélées par la seule analyse de l'occurrence des termes.

Les conclusions majeures ressortant de cette étude se rassemblent en trois enjeux : quelles ont été les priorités mises en avant lors de ce Forum ? Quelles sont les difficultés potentielles qui peuvent intervenir lors de la concrétisation de ces priorités dans le cadre de la coopération pour le développement ? Comment ces priorités se sont-elles traduites en actions et objectifs dans le Document final de Busan ?

Le besoin de mettre l'accent sur une coopération basée sur les résultats est unanime. Majoritairement, ce paradigme est soutenu par les institutions du Nord et les grands think-tanks du développement. En revanche, le renforcement des capacités et surtout des systèmes nationaux est davantage au centre des préoccupations des pays émergents et pays du Sud. Ces deux priorités sont en cohérence avec les responsabilités qui incombent aux deux groupes d'acteurs vis-à-vis de leur population : les pays du Nord se doivent de démontrer les résultats associés à l'argent investi dans le développement des pays du Sud et ces derniers doivent se munir de systèmes légaux et institutionnels solides afin de mener des politiques de développement efficace pour leur population.

La notion forte de responsabilité est constamment en toile de fond des discours que ce soit la responsabilité des pays du Nord vis-à-vis du Sud, du Sud vis-à-vis des donateurs, ou encore des pays émergents vis-à-vis des pays qui les ont aidé et de ceux qu'ils peuvent désormais contribuer à aider. Les premiers doivent mettre en œuvre leurs engagements, les seconds renforcer leurs capacités et les troisièmes s'impliquer davantage selon des valeurs communes à tous les partenaires de la coopération pour le développement, mais selon leurs modalités propres. Concrètement, la mise en œuvre des priorités et les prises de responsabilités des uns et des autres peuvent cependant s'avérer plus complexes que les discours. Par exemple, la simultanéité des besoins des receveurs en financement pour le renforcement des capacités avec les exigences des donateurs en termes de gestion par les résultats rend complexe la consolidation des liens de confiance entre les donateurs et les receveurs : les systèmes doivent être renforcés, notamment avec l'aide des bailleurs, afin de donner de bons résultats, et l'aide ne sera allouée que sur la base de bons résultats. Ce type de contradiction n'est pas révélé *a priori* avec l'analyse sémantique mais est davantage mis en lumière par le rapprochement des discours des divers acteurs.

L'intégration dans le document final du Forum des positionnements des acteurs majeurs de la coopération pour le développement est presque réalisée à 100%. On constate quasiment une adéquation totale entre l'ensemble des positions défendues et l'ensemble des articles ou sous-articles inclus dans le document final. Celui-ci ne pouvait mieux refléter le consensus obtenu tardivement des négociations. Cela n'est cependant pas surprenant puisque le rôle d'un tel document est justement de combiner les points de vue afin d'impliquer les acteurs dans une coopération inclusive de tous.

La gestion par les résultats tient donc la place prépondérante dans ce document final. Il n'est pas à douter que ce paradigme va influencer durablement les politiques de développement nationales et internationales. Les systèmes nationaux y sont également très présents mais des dérogations dans l'utilisation de ces systèmes sont rendues possibles dans la mesure où les bailleurs se justifient et proposent des moyens de les renforcer. L'intégralité des spécificités des acteurs est prise en compte : les modalités non traditionnelles de conditionnalité de l'aide au développement par les pays émergents devenus donateurs, le rôle de la régionalisation en Afrique ou encore les besoins spécifiques des Etats fragiles. Par contre, peu d'actions concrètes sont énoncées et peu d'objectifs clairs sont proposés. Selon le document final du forum de Busan, la mise en œuvre des actions préconisées doit se faire à travers l'établissement d'un Partenariat Mondial pour une Coopération Efficace au Service du Développement, nouveau cadre impliquant dans une plus ou moins grande mesure les institutions existantes et notamment l'ONU qui permettent pourtant la représentativité d'un plus grand nombre d'acteurs concernés par la coopération pour le développement. La réunion qui a eu lieu les 28 et 29 juin 2012 sous l'égide de l'OCDE a posé les bases de ce nouveaux partenariat. Une structure de gouvernance est en construction pour laquelle la présidence inclura aussi bien des pays donateurs, receveurs qu'acteurs de la coopération Sud-Sud. Les autres instances de gouvernance devraient inclure des représentants de la société civile ou encore du secteur privé. Dans la logique du renforcement de la gestion par les résultats, une liste de 10 indicateurs a été acceptée par les parties prenantes qui servira à suivre les progrès effectués vers les objectifs édictés par le document final du Forum de Busan.

L'analyse sémantique réalisée dans cette étude a mis en lumière les grandes tendances

des paradigmes sur le développement et sur son efficacité. Par ailleurs, aller au-delà des mots a permis de mettre en lumière la complexité et l'interconnexion des rôles et des idées des divers acteurs parfois cachées par le voile tissé de termes communs. L'objet d'une future étude pourrait être de faire des analyses similaires sur les documents de positionnement et documents finals des précédentes conférences, afin d'observer les grandes tendances qui se dégagent alors et comment elles ont « vieilli » avec le temps, les avancées de la recherche et les grands changements politiques et économiques.

4. Bibliographie

Documents de positionnement :

- **Agence de Planification et de Coordination du NEPAD** (Septembre 2011), "Final Draft African Consensus and Position on Development Effectiveness. Aid Reform for Africa's Development", Site de l'Agence: http://www.nepad.org/system/files/AFRICAN_CONSENSUS_POSITION_ON_DEVELOPMENT_EFFECTIVENESS_final.pdf
- **The Arab Funds of the Coordination group** (2011), "Statement of Resolve of the Arab Funds of the Coordination Group", Site de l'OPEC Fund for International Development: http://www.ofid.org/2011-11-02_Busan_Statement_of_Resolve.pdf
- **European Union** (Novembre 2011), "EU Common Position for the Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness", Site européen: http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/126060.pdf
- **OECD Partner Countries** (Jun 2011), "Partner Countries' Vision and Priority Issues for HLF 4", Site de l'OCDE: <http://www.oecd.org/dataoecd/57/21/48219553.pdf>

Discours prononcés lors de la cérémonie d'ouverture du Forum le 30 novembre 2011 : (dans l'ordre des discours)

- **Address by H.E.Mr. Lee Myung-Bak**, Président de la République de Corée: http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/President_Lee_Opening_speech_2.pdf
- **Discours de son Excellence Paul Kagamé**, Président de la République du Rwanda: http://www.ambarwanda.be/index.php?option=com_content&view=article&id=217&lang=fr

- **Discours de Mr. Ban Ki-Moon**, Secrétaire général des Nations unies: http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/statments_full.asp?statID=1399
- **Discours de Madame Hillary Clinton**, Secrétaire d'Etat américaine: <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/11/177892.htm>

Documents de positionnement des think-tanks :

- **Center for Global Development :**
 - > Birdsall, Nancy (Novembre 2011), "Our Short List for the Busan High-Level Forum on Aid Effectiveness", CGDev website: <http://blogs.cgdev.org/globaldevelopment/2011/11/our-short-wish-list-for-the-busan-high-level-forum-on-aid-effectiveness.php>
- **Deutsches Institut für Entwicklungspolitik :**
 - > Hackenesch, Christine (Octobre 2011), "Busan and the "New actors": the Stony Path to a Shared Understanding of Effective Development Policy", DIE website: http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3_e.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ANES-8N2K3U?Open&nav=expand:Publications;active:Publications\ANES-8N2K3U
 - > Klingebiel, Stephan (Octobre 2011), "The Busan Summit: New Approaches to Aid Effectiveness", DIE website: http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3_e.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/MPHG-8MBCX6?Open&nav=expand:Press;active:Press\MPHG-8MBCX6

> Muhlen-Schulte, Arthur (Novembre 2011), "Busan and the United Nations – Is it Time to Strengthen the Ties?", DIE website: http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3_e.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/MRUR-8NTAYZ?Open&nav=expand:Press;active:Press\MRUR-8NTAYZ

- **Fondation pour les études et recherches sur le développement international :**

> Guillaumont, Patrick (2011a), « Prendre au sérieux l’alignement, l’appropriation et la fragilité: priorité pour le 4^e Forum de haut Niveau sur l’Efficacité de l’Aide », Ferdi WP P32.

> Guillaumont, Patrick, (2011b), « Busan, des résultats teintés d’incertitude: qui fait quoi ? », Ferdi Policy Brief 44.

- **Fundacion par alas Relaciones Internacionales y el Dialogo Exterior**

> Gil, Manuel Manrique (Mars 2011), "Spain and the Future of International Cooperation. Towards Real Development Effectiveness?", Fride Policy Brief n°71.

- **Overseas Development Institute:**

> Rogerson, Andrew (Novembre 2011), "Key Busan Challenges and Contributions to the Emerging Development Effectiveness Agenda", ODI Background Note.

Documents relatifs au Forum de Busan:

- **Programme des événements parallèles :**

http://www.aideeffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/Side_event_descriptions_for_website-21-11_1.pdf

- **Document Final du Forum de Busan :**

http://www.aideeffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_FR.pdf



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