

1. Introduction

Du 29 novembre au 1^{er} décembre 2011, deux premiers ministres, une bonne centaine de ministres, 50 parlementaires et 40 dirigeants de différentes organisations internationales, dont le Secrétaire général de l'ONU, se réuniront à Busan, en Corée du Sud, lors du Quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide (**FHN-4**). La Déclaration de Paris étant échue depuis 2010, on a estimé que le Forum de Busan « devait produire le socle d'un partenariat ambitieux et ouvert à l'appui d'une coopération efficace et d'une action concertée visant à faire progresser la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement d'ici à 2015 »¹. Le Forum vise donc un engagement politique d'envergure internationale qui soit réalisable à court terme. Les engagements politiques doivent toutefois reposer sur des indicateurs fiables, des résultats attendus s'inscrivant dans un échéancier rigoureux, ainsi qu'un cadre permettant un suivi efficace, si nous voulons qu'ils se traduisent par des résultats concrets assortis de la volonté politique nécessaire².

Cela dit, les préparatifs de Busan et l'actuelle version provisoire du Document final de Busan (**DFB-3**) semblent s'être avérés efficaces pour créer un espace propice à l'élargissement du bassin d'acteurs du développement et à l'établissement de principes communs, bien que différenciés, afin de guider ces acteurs dans leur rôle. Le DFB-3 présente en effet d'importants progrès en matière d'égalité des sexes et de droit des femmes et en ce qui a trait à la définition des rôles complémentaires des acteurs du développement que sont les parlementaires, le gouvernement local, les institutions régionales et la société civile. Il y est explicitement reconnu que toute action efficace de la société civile doit être orientée selon les principes d'Istanbul. Par ailleurs, le DFB-3 fait état d'importants progrès au chapitre de la coopération Sud-Sud et de la compréhension de l'importance de bien acheminer les ressources non liées à l'aide pour améliorer l'« efficacité du développement », quoique la définition de ce terme soit encore vivement débattue.

Le processus autour de Busan est unique en ce sens qu'il s'agit d'un processus multilatéral dans le cadre duquel de nombreux intervenants, ainsi que la société civile par l'intermédiaire du BetterAid Coordinating Group, participent directement aux préparatifs du Forum et aux négociations qui donneront corps à la version définitive du Document final de Busan.

¹ Troisième projet de Document final du Quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, Lettre des Coprésidents, 10 octobre 2011, DCD/DAC/EFF (2011)13, p. 2.

² La Déclaration de Paris prévoyait une série d'indicateurs pour suivre les progrès. À la lumière de ces indicateurs, l'OCDE a réalisé des études périodiques, dont la plus récente a reçu un excellent accueil de la part des donateurs et des gouvernements des États partenaires. Toutefois, selon le Rapport sur le « Progrès depuis Paris », le fait principal est que les pays partenaires ont accompli certains progrès en matière d'appropriation et d'amélioration des institutions publiques, et ont gagné du terrain au chapitre de la coordination de la coopération technique (le seul objectif sur 13 qui ait été atteint en 2010), bien qu'il ne s'agisse pas de l'aide technique destinée aux pays du Sud, mais aucun progrès notable n'a par ailleurs été réalisé. En somme, même les meilleurs indicateurs ne sauraient se substituer à la volonté politique.

2.0 Les préparatifs de Busan

2.1 Structure du DFB (selon la troisième version : **DFB-3**)³

L'actuelle version provisoire, le DFB-3, se divise en quatre grandes sections : 1) un préambule (par. 1-12) qui traite « des principes partagés et des objectifs communs »; 2) « Concrétiser le changement : une action concertée et des responsabilités différenciées » (par. 13-23), où l'on prend acte des différents acteurs du développement participant à Busan pour mettre l'accent sur l'amélioration de la qualité et de l'efficacité de la coopération pour le développement; 3) « De l'aide efficace à la coopération pour un développement efficace » (par. 24-29), qui porte sur la croissance partagée et le rôle du secteur privé, du commerce, etc. dans l'optique d'un développement efficace; 4) « L'avenir : agir en partenariat vers la réalisation des OMD et au-delà » (par. 30-31) où il est question de la responsabilité quant aux engagements formulés dans le DFB et de l'architecture multilatérale de la coopération pour le développement dans les années à venir.

Le préambule présente les engagements convenus entre tous les intervenants qui contribuent de près ou de loin à la production du DFB. Y sont présentés : a) la raison d'être, l'importance et l'orientation générale d'un nouveau partenariat; b) la pertinence d'un tel partenariat pour tous les acteurs du développement; c) la démonstration de la forte corrélation avec les Objectifs du millénaire pour le développement (**OMD**); d) la diversité des acteurs, des partenariats et des formes de financement; e) le besoin de responsabilités communes, bien que différenciées, pour ces nombreux acteurs d'horizons divers.

Les paragraphes 10 à 12 sont des éléments fondamentaux du DFB, car ils énoncent les « **principes partagés visant les objectifs communs** » et qui sont applicables à tous les acteurs du développement, y compris les donateurs non membres du CAD, les organisations de la société civile et le secteur privé. En attendant la fin des négociations, leur contenu provisoire est compris dans les alinéas suivants : a) le principe d'appropriation des priorités (augmenté de façon importante afin de traiter des citoyens et des particularités nationales); b) l'orientation vers les résultats (axés sur la réduction de la pauvreté et des inégalités, le renforcement des capacités et les priorités des pays); c) les partenariats ouverts à tous (diversité et complémentarité des rôles de tous les acteurs : s'appuyer sur le Programme d'action Accra [PAA]); d) la redevabilité aux citoyens de nos pays et à chacun d'entre nous (outre les donateurs, elle concerne les bénéficiaires, les citoyens et les organisations). Les paragraphes 11 et 12 détaillent les moyens d'appliquer concrètement ces principes, notamment par des accords à l'échelon des pays « avec l'ensemble des acteurs concernés [donc, y compris la société civile] pour assurer un suivi des progrès et favoriser la mise en œuvre de nos engagements respectifs » et communs à l'échelle internationale, ainsi qu'« un nouveau partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement » sur le plan politique – pour remplacer efficacement l'actuel Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide (**GT-EFF**).

La deuxième section, la plus volumineuse, expose les différentes responsabilités des divers acteurs. Le contenu de cette section fait toujours l'objet de négociations, et force est aussi de signaler le caractère ambigu du « nous » dans certains paragraphes : Qui, au juste, est censé mettre en œuvre les engagements énoncés? Cette question a été soulevée autant par les donateurs non membres du CAD que par les OSC. Outre cela, cette section vise à approfondir et à renforcer les principes qui sous-tendent la Déclaration de Paris et le PAA (par. 13-14), avec une insistance particulière sur :

³ Le DFB-4 devrait être prêt au début de novembre. Ce document fera suite à une séance de négociations entre les dirigeants qui se tiendra à Paris le 4 novembre. Des représentants de BetterAid siégeaient à cette séance, ainsi que le reste de l'équipe des « sherpas ». Voir l'énumération à la note de bas de page n° 5.

a) l'appropriation, les résultats et la redevabilité dans la coopération qu'assurent les pays (par. 15-18), une grande importance étant accordée à la capacité statistique nécessaire pour pouvoir suivre les progrès réalisés, à l'égalité des sexes et à la ventilation des données par sexe, et (par. 19) au rôle de la société civile comme ensemble d'acteurs indépendants mais complémentaires, de même qu'aux Principes d'Istanbul et à la création des conditions propices à une maximisation de la contribution des OSC au développement; b) une coopération transparente et responsable (par. 20-21) pour l'amélioration de la disponibilité de l'information sur l'aide au développement et la normalisation de cette information pour en garantir la transparence, de même que pour une prévisibilité accrue de la coopération pour le développement, la coopération entre pays et des actions concrètes à l'échelon national pour réduire la fragmentation et contenir la prolifération des mécanismes de financement et enfin, des mesures visant à augmenter l'aide aux pays qui en ont le plus besoin; c) promouvoir un développement durable dans les situations de conflit et de fragilité (par. 22) dans l'optique d'engagements fondés sur les cinq Objectifs concernant la consolidation de la paix et le renforcement de l'État; d) nouer des partenariats afin de renforcer la résilience et de réduire la vulnérabilité face aux situations difficiles (par. 23) en amenant les pays partenaires à intégrer la résilience face aux chocs et la gestion des catastrophes dans leurs propres politiques et stratégies, et les donateurs à investir dans des systèmes de nature à accroître la résistance aux chocs. Les OSC membres de BetterAid ont présenté des commentaires et des variantes de nombreux passages des paragraphes susmentionnés, notamment celui du paragraphe 19 concernant le renforcement des conditions propices au renforcement des OSC.

La troisième section fait le pont avec le plan global d'efficacité du développement – modifié par rapport aux premières versions du DFB, où il était question d'un plan d'« efficacité du développement ». Dans le DFB-3, le principe d'efficacité du développement est posé comme un ensemble des éléments suivants (par. 24) : le fait d'avoir pour moteur une croissance forte, durable et partagée; une participation plus active de l'État quant à la mobilisation de ses ressources nationales et à la redevabilité auprès de ses citoyens sur les résultats obtenus; le soutien de divers acteurs nationaux du développement qui se tiennent mutuellement responsables; une intégration accrue, tant à l'échelon régional que mondial, pour créer des économies d'échelle. Bien que l'« efficacité du développement » soit une priorité des OSC, cette section ne comporte qu'un bref passage sur les droits de la personne.

Dans la structure actuelle du DFB-3, le plan d'efficacité du développement est surtout axé sur : a) la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire (par. 25-26), notamment sur leur importance, la nécessité de les développer et de mieux les coordonner, de renforcer les réseaux et l'apprentissage entre les pairs, et en particulier sur le besoin d'améliorer la protection sociale, de réduire les inégalités et de promouvoir la réalisation des OMD; b) le secteur privé et le développement (par. 27), qui concerne l'amélioration du cadre juridique, réglementaire et administratif pour les entreprises, une participation accrue du secteur privé à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques, le développement de mécanismes financiers novateurs avec des sources privées, la promotion de l'aide pour le commerce, et l'augmentation du nombre de partenariats public-privé; c) l'importance de combattre la corruption et les flux illicites (par. 28), notamment en ce qui concerne la transparence budgétaire, la protection des dénonciateurs, les mécanismes indépendants permettant de faire appliquer la loi et le soutien des efforts individuels pour combattre les flux financiers illicites; d) le financement climatique (par. 29), ayant trait à la lutte contre les changements climatiques donnée comme partie intégrante des plans de développement des pays en développement, à la possibilité d'un lien entre les principes d'efficacité de l'aide au développement et le financement climatique, ainsi qu'à la nécessité de limiter le nombre de

mécanismes de financement et d'inviter les parties à la CCNUCC à s'entendre sur la définition du financement « nouveau et additionnel ». Si l'orientation générale de cette section fait l'objet d'un consensus, les négociations restent ardues en ce qui concerne le contenu et le cadre relatifs à l'orientation des différents acteurs du développement et de l'acheminement des ressources destinées au développement.

Enfin, **la quatrième section** porte sur les moyens de mettre en place le nouveau Partenariat pour réaliser les OMD et aller au-delà de ces objectifs. Toute cette section demeure insérée entre crochets (à la différence des autres paragraphes, dont seulement certaines sections restent entre crochets). Elle vise à donner le ton pour l'après-Busan, à l'échelle nationale et internationale. Tout d'abord, on y propose d'établir, d'ici juin 2012, des indicateurs afin de suivre les progrès réalisés quant aux engagements de Busan, d'évaluer les progrès réalisés dans l'harmonisation de la coopération internationale et à l'échelon national (au moyen de quelques indicateurs et cibles de portée limitée), de même que de conclure, en vue des évaluations, des ententes fondées sur les politiques et besoins individuels des pays, d'améliorer la capacité des pays à suivre les progrès, et de faire connaître les progrès des différents pays dans des rapports annuels réalisés selon des paramètres uniformisés à l'échelle internationale. On y propose un Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement, ouvert à tous et mobilisant de multiples intervenants, en vue de superviser et de soutenir la mise en œuvre des engagements souscrits, de ménager un espace favorable au dialogue, à l'apprentissage, au développement et à la normalisation, et d'assurer la supervision et la redevabilité à l'échelle nationale et mondiale. Il est proposé que, d'ici juin 2012, on arrête les dispositions pratiques concernant l'organisation et la composition d'un comité de pilotage ministériel où siègeront les diverses parties prenantes, chargé de superviser le fonctionnement du Partenariat et de veiller à ce que les travaux entrepris dans ce cadre soient complémentaires à d'autres forums multilatéraux comme le G20 et le Forum pour la coopération en matière de développement des Nations Unies (**UNDCF**).

Il est certain que le DFB-4 précisera davantage certains enjeux clés encore au centre des négociations.

2.2 Négociations visant le Document final

Depuis la réunion du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide (**GT-EFF**) au début d'octobre, une troisième version provisoire du DFB est parue. En vue des négociations concernant la version définitive du Document et à l'approche du Forum de Busan, le GT-EFF a réuni une équipe de sherpas dans laquelle sont représentés les donateurs (cinq représentants), les pays à revenu moyen (trois représentants, avec la Corée du Sud comme coordonnatrice) ou faible (quatre représentants)⁴, les États fragiles (un représentant), le système de l'ONU (un représentant), la Banque mondiale (un représentant) et la société civile⁵. Le président de BetterAid agit comme représentant des OSC, secondé par une équipe de négociateurs formée de membres du Groupe de coordination de BetterAid et du Groupe de facilitation global du Forum ouvert. Pour sa part, le sherpa du Royaume-Uni représente, outre l'initiative Nordic Plus, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Les sherpas se sont déjà réunis le 27 octobre et le 4 novembre (concernant le DFB-3); une autre réunion est prévue le 18 novembre, cette fois sur la

⁴ Certains ont exprimé des inquiétudes, estimant que les donateurs et les économies émergentes étaient trop fortement représentés dans l'équipe et que les bénéficiaires de l'aide avaient peu de pouvoir. Cette inquiétude a peut-être influencé la décision, à la fin d'octobre, d'ajouter un quatrième représentant pour les pays à faible revenu.

⁵ L'équipe se compose de : Talaat Abdel-Malek, coprésident du GT-EFF, la Corée du Sud comme gouvernement hôte; les pays à faible revenu : Rwanda, Honduras, Bangladesh et Mali; les pays à revenu intermédiaire : Chine, Mexique, Afrique du Sud; le G7 avec en plus le Timor-Leste; des donateurs : Commission européenne, France, Japon, Royaume-Uni, États-Unis; des organismes internationaux : Banque mondiale et **PNUD**; une OSC : BetterAid.

préparation du DFB-4.

Le coprésident du GT-EFF⁶ souhaite voir les négociations déboucher sur une version définitive du Document d'ici le 29 novembre, afin que le DFB-4 fasse état des réalisations et d'un plan d'avenir en matière de coopération pour le développement. Toutefois, les négociations concernant le Document pourraient se poursuivre durant la préparation du DFB-4. Les ministres, qui doivent arriver au soir du jour 1, régleront les questions restées en suspens pendant les jours 2 et 3, comme cela a été fait à la rencontre d'Accra en 2008. Il n'est pas impossible que les ministres révisent le « texte définitif ». La manière dont s'effectueront les négociations à ce sujet reste à voir, de même que la question de savoir si les OSC y participeront (ou voudront le faire).

2.3 Plans concernant le DFB-4 proprement dit

Sur le plan politique, l'apport principal du Forum de Busan prendra la forme du Document final. Comme précisé plus haut, le Document présente les principes et engagements communs, mais aussi différenciés, que tous les intervenants auront approuvés. Dans sa version définitive, le DFB portera sur le programme de l'événement à venir, qui prévoira une série de rencontres de haut niveau portant sur les enjeux planétaires et des thèmes parallèles, le tout articulé autour des leçons retenues de Paris et d'Accra et d'un ensemble d'enjeux majeurs visés par les mesures à venir. Les rencontres parallèles, coordonnées par différents pays, s'adresseront à de multiples intervenants, bien qu'il reste à déterminer si des représentants de la société civile participeront à certaines de ces rencontres. Le tableau qui suit présente un survol de ce programme (qui peut encore être modifié).

L'un des éléments de base de l'organisation du DFB-4 consiste en des « blocs essentiels » : des rencontres faisant appel à la participation volontaire de nombreux intervenants et des engagements formulés par un groupe, en vue d'un plan pour la réalisation effective de leurs engagements formulés dans le DFB-4 concernant des secteurs clés. Si certains de ces blocs essentiels sont abordés dans ce programme (DFB-4), d'autres seront traités lors d'événements parallèles (dont le thème pourrait être l'efficacité du développement et la création d'un environnement propice à l'optimisation de la contribution des OSC au développement). Bon nombre de ces rencontres sont organisées en songeant aux ministres de premier plan qui pourraient souhaiter donner des présentations pour mettre en relief les réalisations de leurs organismes de développement. Beaucoup de ces ministres arriveront à Busan le deuxième jour, dont une partie sera consacrée à présenter les résultats de certains blocs essentiels de la veille, avec la prémisse que les ministres de certains pays prendront l'engagement politique de réaliser les plans proposés.

Outre les rencontres plénières à caractère officiel, il y aura 38 événements parallèles se déroulant en même temps que les séances plénières. On s'attend à ce qu'avec plus de 2 000 délégués présents, les occasions ne manquent pas pour les ministres et les autres de participer plus activement au Forum en profitant de ces événements parallèles. Deux d'entre eux seront consacrés aux OSC : 1) Efficacité du développement et environnement propice : stratégies multi-intervenants pour les initiatives de l'après-Busan (coordonné par l'équipe de travail chargée de ce thème – notamment par Brian Tomlinson)⁷; 2) Pratiques exemplaires en matière de redevabilité (groupe consultatif [GC-SC] pour le

⁶ À noter qu'un des coprésidents, Bert Kunders, des Pays-Bas, a été sommé de démissionner après la réunion d'octobre du groupe de travail, l'ONU l'ayant nommé pour être son représentant spécial en Côte d'Ivoire.

⁷ Cette activité se déroulera le 29 novembre de 17 h 30 à 19 h; y assisteront : Maina Kiai, Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à la liberté de réunion et d'association pacifique, le coprésident du Forum ouvert, le ministre finlandais de la Coopération pour le développement, et le ministre hondurien de la Planification et de la Coopération.

Forum ouvert et Centre de la société civile de Berlin).

	Jour 1 (29 nov.)	Jour 2 (30 nov.)	Jour 3 (1er déc.)
Matinée	<p>Séance plénière Discours liminaire <i>Progrès depuis Paris : dans quelle mesure avons-nous progressé?</i></p> <p>Examen des données de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de la DP</p>	<p>Cérémonie d'ouverture</p> <p>Discours officiels des dignitaires (président de la Corée du Sud, chefs d'État, SG ONU et SG OCDE)</p> <p>Discours officiels des dignitaires (président de la Corée du Sud, chefs d'État, SG ONU et SG OCDE)</p>	<p>3. Comment optimiser les résultats en matière de développement? (séance plénière) Présentation sur les blocs essentiels concernant :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les institutions et politiques efficaces • Le secteur privé
	<p>Rencontres thématiques (parallèles) « Leçons à retenir de Paris et d'Accra : actions requises pour progresser »</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Appropriation et redevabilité 2. Les systèmes nationaux 3. Réduire la fragmentation de l'aide 4. Prévisibilité et transparence de l'aide 5. Résultats 	<p>1. Étapes restantes et difficultés toujours d'actualité (séance plénière) Présentation sur les blocs essentiels concernant :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La transparence • Les résultats et la redevabilité • La réduction de la fragmentation <p>Séance spéciale sur l'égalité des sexes (parallèlement à la première séance plénière)</p>	<p>Un nouveau consensus en matière d'aide et de développement (séance plénière) Discussion sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'orientation et les principes pour l'avenir de la coopération pour le développement • Le cadre de gouvernance de l'après Busan
Après-midi	<p>Rencontres thématiques (parallèles) « De l'aide efficace à la coopération pour un développement efficace »</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Coopération pour le développement et échange du savoir 2. Stratégies fondées sur les droits 3. Fragilité, conflits et vulnérabilité 4. Coopération Sud-Sud et coopération triangulaire 5. Coopération public privé 	<p>2. Diversité et possibilités en matière de développement dans un monde en mutation (séance plénière)</p> <p>Présentation sur les blocs essentiels concernant :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la coopération Sud Sud et la coopération triangulaire • les États fragiles • le financement climatique 	<p>Cérémonie de clôture</p>
	<p>(Temps consacré aux événements parallèles)</p>	<p>(Temps consacré aux événements parallèles)</p>	
En continu	<p>Espace d'échange du savoir et de l'innovation et programme des événements parallèles</p>		

Tableau 1 – Programme proposé pour le FHN-4

On prévoit en outre une rencontre spéciale de haut niveau sur l'égalité des sexes (jour 2), un forum des parlementaires (jour 1), un forum sur la jeunesse (jour 1), un forum sur le secteur privé (jour 2) et un espace d'échange du savoir et de l'innovation.

2.4 Structure organisationnelle après Busan

Après la réunion du groupe de travail tenue en juillet, une équipe de travail non officielle a été formée pour examiner les dispositions organisationnelles envisageables pour l'après-Busan. L'équipe a rendu compte de sa réflexion en octobre à la réunion du GT-EFF. Grosso modo, elle propose de surtout mettre l'accent sur la mise en œuvre à l'échelon national, c'est-à-dire sur l'appropriation par les pays et leur leadership pour encadrer le développement national, en misant sur une structure allégée composée d'acteurs de tous les horizons (Partenariat mondial) en vue de proposer des normes et principes applicables sur leur territoire et d'en surveiller l'application. Il faudrait un secrétariat pour mettre à contribution les compétences du secrétariat du CAD-OCDE et, dans la mesure du possible, les groupes de réflexion du Sud et les équipes de travail régionales.

Ces idées, bien reçues en octobre et mises de l'avant dans le DFB-3, ne font pas l'unanimité : certains s'inquiètent au sujet des indicateurs mondiaux et de la question d'évaluer la réalisation des engagements. Beaucoup doutent du bien-fondé de renouveler le cadre structurel au lieu de poursuivre le travail commencé avec Paris et Accra en misant sur les forces du GT-EFF, et d'ainsi mettre en œuvre les « blocs

essentiels » (énoncés dans le DFB) à l'appui des mesures d'encadrement de l'après-Busan.

3. 0 Le Canada et Busan

3.1 La participation du Canada à Busan

Le Canada sera représenté par : Robert Fox, d'Oxfam Canada; Joseph Ingram et Shannon Kindornay, de l'Institut Nord-Sud; Gervais L'Heureux, de l'Association québécoise des organismes de coopération internationale; Fraser Reilly-King et Julia Sanchez, du Conseil canadien pour la coopération internationale; et Brian Tomlinson, d'AidWatch Canada. Julia participera seulement au forum des OSC et ne sera pas présente aux rencontres officielles.

Le gouvernement du Canada enverra la délégation suivante : l'honorable Beverley Oda, ministre de la Coopération internationale, accompagné de trois conseillers politiques; Margaret Biggs, présidente de l'ACDI; Vincent Rigby, vice-président, Direction générale des politiques; Caroline Leclerc, représentante canadienne dans le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide; Jennifer Lalonde, analyste principale et responsable de l'efficacité de l'aide; et Tara Carney, analyste principale des politiques, planification stratégique; un directeur des relations avec les donateurs, un directeur de la santé, et une personne-ressource pour les communications. À noter que cette information n'est pas du domaine public.

3.2 Les priorités du Canada pour Busan

En janvier, le CCCI a reçu un document diffusé dans certains pays ayant « une position semblable », dont le Canada⁸. S'y trouvent définies quatre priorités communes pour Busan : l'action axée sur les résultats et l'optimisation des ressources, la transparence, la redevabilité et la coopération avec le secteur privé.

Pour le Canada à Busan, la question prioritaire est celle de « conjuguer résultats, redevabilité et transparence ». De plus, les travaux canadiens en matière de santé et de redevabilité sont proposés aux autres pays donateurs comme cadre de référence pour axer leurs travaux sur les résultats⁹ (selon les secteurs). La position du Canada quant à ces enjeux dans l'optique du Document final se trouve formulée dans ses commentaires parus dans le DFB-2 (que peuvent consulter les membres du GT-EFF), dans ses remarques exprimées lors de la réunion du GT-EFF en octobre et dans certaines déclarations informelles de représentants. Pour résumer, le Canada souhaite voir un DFB avec les points suivants :

- Privilégier la politique, laissant les détails techniques de la réalisation des engagements, comme les indicateurs et cibles spécifiques, aux soins d'un processus de l'après-Busan (par. 30 et autres paragraphes pertinents).
- Placer les résultats « au cœur du Document final de Busan », en accordant de l'importance au partage et à la gestion du risque entre les partenaires de développement et les pays partenaires (par. 15 du DFB). Le Canada ne voit pas de problèmes majeurs dans le libellé actuel du paragraphe 15 en ce qui concerne les résultats. Il collabore avec d'autres pays donateurs à l'élaboration d'une série

⁸ Il s'agit des pays suivants : Canada, Danemark, Allemagne, Suède, Royaume-Uni et États-Unis.

⁹ La Commission de l'information et de la redevabilité pour la santé de la femme et de l'enfant des Nations Unies et le rapport de la Commission intitulé *Tenir les promesses, mesurer les résultats* établissent un cadre permettant le suivi des résultats et du flux de ressources à l'échelon national et international; définissent une série d'indicateurs de base communs sur la santé permettant d'évaluer les progrès et de réduire le chevauchement des demandes adressées aux pays en développement; proposent une démarche par étapes pour améliorer l'information sur la santé et la consignation d'événements clés dans ce secteur; examinent les moyens de faciliter l'accès à une information fiable sur les ressources et les résultats; et enfin, établissent un cadre de coordination et de responsabilisation à l'échelle mondiale par l'intermédiaire d'un groupe indépendant d'experts évaluateurs chargé de remettre aux Nations Unies un rapport sur les résultats de cette stratégie.

de principes de gestion conjointe du risque (qui privilégient en la matière une stratégie globale combinée à des instruments complémentaires visant à aider les pays donateurs et partenaires à mieux gérer le risque, le tout dans l'optique d'encourager les donateurs à améliorer leur tolérance au risque et à diriger davantage de ressources vers les pays qui ont toujours été à haut risque).

- Insister sur l'importance de l'« efficacité du développement », ce terme devant être mieux défini.
- Prôner la notion d'« appropriation démocratique » de préférence à l'« appropriation par tous les acteurs » (par. 14), remplacée par les « pays en développement et leurs citoyens » dans le DFB-3.

Autres points concernant la position du Canada :

- Le Canada est très en faveur de la société civile (par. 19) et propose pour ce paragraphe un libellé semblable à : « Nous reconnaissons les efforts déployés par la communauté internationale des OSC pour articuler des principes et un cadre qui leur permettraient d'améliorer leur propre efficacité et de se responsabiliser davantage. Aussi sommes-nous en faveur de l'adoption et de l'application, adaptée aux différents contextes, des principes d'Istanbul pour l'efficacité du développement des OSC. » Ce libellé proposé a été remplacé par l'alinéa 19 b) dans le DFB-3. Dans ses commentaires sur le DFB-2, le Canada demande également qu'on formule plus clairement l'engagement de garantir un environnement propice aux OSC.
- Il a bien accueilli le passage où il est question de l'IATI. Bien qu'il ne soit pas entièrement d'accord pour affirmer que l'IATI soit le seul cadre de transparence envisageable (par. 20), il soutient que les mesures proposées sont compatibles avec l'IATI (en ce sens qu'on prévoit l'utilisation du SNPC++)¹⁰, mais que cette compatibilité ne signifie pas que les mesures doivent être conformes à toutes les phases de l'IATI. Le Canada est par ailleurs en faveur d'un passage au sujet de l'accord sur les gouvernements transparents dont il est signataire.
- Il émet des réserves quant à l'inclusion des passages sur les changements climatiques et les mesures anticorruption, invoquant le fait qu'il existe d'autres processus multilatéraux pour traiter ces enjeux. Sur une note plus positive, il recommande, si le paragraphe devait être conservé, d'améliorer le libellé sur la lutte contre la corruption de manière à ce qu'y soit reconnu le rôle clé de la société civile dans la prévention et l'élimination de la corruption.

En ce qui concerne le secteur privé, la position d'Ottawa n'est pas aussi claire, mis à part son soutien à l'industrie extractive. Afin de mieux définir sa position, le gouvernement a entrepris la rédaction d'une politique sur le secteur privé à l'automne 2011. Ses commentaires sur le DFB-2 ne soulèvent aucun problème majeur quant aux paragraphes traitant de ce secteur comme d'un des acteurs du développement.

3.3 Les activités du Canada à Busan

L'ACDI (à l'instar de plusieurs gouvernements dont la position est similaire) soutient activement le bloc essentiel consacré aux activités futures axées sur les résultats, la transparence et la redevabilité. Cette initiative à deux volets prévoit : définir, selon les pays en développement, (i) les résultats attendus et (ii) le rendement des donateurs en matière de coopération pour le développement. Sa mise en œuvre implique des engagements en faveur d'indicateurs plus facilement applicables, d'une évaluation conjointe, notamment en ce qui concerne le rendement, d'un processus redditionnel transparent reposant sur les systèmes nationaux et du développement de la capacité de mettre en place des

¹⁰ IATI : Initiative internationale de transparence de l'aide; SNPC++ : la norme du CAD pour la production uniforme de rapports dans le format convergé.

systèmes de gestion du secteur public qui soient axés sur les résultats.

En outre, le Canada participe à quatre événements parallèles : avec le Danemark, sur le thème « qui risque rien n'a rien : gestion conjointe du risque pour de meilleurs résultats en matière de développement »; avec l'OMS, Vision mondiale, Aide à l'enfance, et l'équipe de travail chargée de la santé, sur « le renforcement de la redevabilité axée sur les résultats à l'échelon national : les leçons à tirer du secteur de la santé », où la ministre Bev Oda pourrait prendre la parole; et enfin, les rencontres sur la « résilience » et « l'égalité hommes-femmes », quoique les détails restent à déterminer. Cette dernière activité pourrait être incluse dans la rencontre de haut niveau sur l'égalité des sexes.

4. Les priorités des OSC pour Busan

4.1 BetterAid et le Forum ouvert sur l'efficacité du développement des OSC

Depuis le dernier FHN à Accra (au Ghana), BetterAid, une plateforme comptant plus de 900 organisations, est devenue membre officiel du GT-EFF. En tant que tel, BetterAid est un représentant clé des sociétés civiles au FHN en matière d'efficacité de l'aide et du développement. En mars 2011, elle a publié son document intitulé « [Les OSC en route pour Busan \(messages clés et propositions\)](#) », qui s'articule autour de quatre grands thèmes :

- **Évaluer en détail et renforcer les engagements pris à Paris et à Accra** au moyen de réformes fondées sur l'appropriation démocratique (notamment d'une transparence totale, pierre angulaire du renforcement de la redevabilité et de la bonne gouvernance);
- **Approfondir l'efficacité du développement** à l'aide de pratiques de coopération pour le développement favorisant le respect des normes en matière de droits de la personne et l'élimination des causes de la pauvreté et des inégalités (en mettant l'accent sur une stratégie axée sur les droits de la personne pour promouvoir le développement, l'égalité des sexes, les droits de la femme et le droit à l'inclusion sociale et à des conditions de travail décentes);
- **Affirmer et garantir la participation de toute la diversité d'OSC en tant qu'acteurs indépendants du développement de plein droit** (en prônant les [principes d'Istanbul](#) et le [Cadre international](#));
- **Promouvoir une architecture de coopération au développement juste et équitable** (au moyen d'un Pacte inclusif assorti de délais bien définis et prévoyant des réformes fondamentales de l'architecture de l'aide au développement, notamment par la création d'un forum multilatéral, équitable et inclusif favorisant le dialogue).

L'énoncé des « messages clés » des OSC reste un document essentiel, mais à mesure que progressent les négociations sur le DFB¹¹, BetterAid nuance ses idées sur diverses questions, surtout en ce qui concerne les points suivants du DFB-3 en cours de rédaction :

- Définir clairement la notion d'efficacité du développement¹², ancrée dans une approche de développement axée sur les droits;
- Étendre au maximum la participation et l'application des engagements de Paris et d'Accra réitérés

¹¹ Le commentaire de BetterAid sur le DFB-1 se trouve en ligne à http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/revised_cso_response_to_busan_outcome_document.pdf; son commentaire sur le DFB-2 peut être consulté à http://www.betteraid.org/en/member-downloads/doc_download/410-betteraid-response-to-bod-1.html.

¹² Le terme « efficacité du développement » utilisé dans le DFB est généralement compris dans le sens d'une harmonisation des politiques visant à éviter que les politiques d'aide au développement soient sapées par celles d'autres secteurs (commerce, investissement, etc.). De son côté, BetterAid considère l'efficacité du développement comme une stratégie s'attaquant aux causes et aux symptômes de la pauvreté, des inégalités et de la marginalisation, et qui, dans le contexte de l'aide au développement, renforce les effets de la coopération pour le développement quant à la capacité des populations pauvres ou marginalisées d'exercer leurs droits.

dans le DFB, notamment l'inclusion de cibles à atteindre dans un délai défini quant à la mise en œuvre de ces trois trains de mesures;

- Adopter une approche axée sur les besoins et la demande en matière de coopération pour le développement, en vue de s'attaquer au problème croissant de l'inégalité;
- Aller plus loin que l'appropriation à l'échelon national en misant sur une appropriation démocratique ouverte à tous, notamment en élaborant des ententes internationales entre les différents intervenants prévoyant des normes communes, bien que différenciées;
- Garantir le déliement de l'aide et une prévisibilité accrue, d'ici 2015;
- Veiller à ce que toute aide soit comparable d'un bénéficiaire à l'autre et accessible aux populations, par la mise en œuvre de l'Initiative internationale de transparence de l'aide et donc par l'application des normes prévues par l'IATI en matière d'information sur la coopération pour le développement;
- Établir des normes pour des approches différenciées concernant les conflits, la violence et la fragilité;
- Prôner les principes d'Istanbul et s'engager à en respecter les normes minimales s'appliquant à l'instauration d'un environnement propice, comme défini par le *Cadre international pour l'efficacité du développement des OSC* dans le cadre du Forum ouvert;
- Considérer les structures et processus ouverts à tous les intervenants comme un bloc essentiel de l'architecture de toute aide future.

4.2 L'équipe de travail sur l'efficacité du développement et l'environnement propice

L'équipe de travail sur l'efficacité des OSC en matière de développement et sur l'environnement propice (ET) est un organe à intervenants multiples encadré par le GT-EFF. Ses coprésidents (membres de l'ASDI, du gouvernement du Mali et du Forum ouvert) ont commenté le DFB en cours de rédaction, surtout au sujet du paragraphe 19. Ils aimeraient voir une définition plus claire de l'environnement propice et des normes minimales auxquelles les gouvernements doivent répondre, et précisent que ces normes doivent reposer sur celles en matière des droits de la personne. L'ET propose aussi d'étoffer la section qui traite de l'appropriation, pour faire ressortir de façon plus évidente que l'appropriation peut passer par le leadership des OSC ou celui d'autres acteurs du développement (secteur privé, gouvernement local, collectivités, etc.), que les priorités peuvent varier, et que tout plan inclusif axé sur l'appropriation gouvernementale doit reposer sur un dialogue entre les intervenants. Enfin, l'ET demande qu'on fasse plus systématiquement mention du DFB aux citoyens et aux partenaires nationaux pour élargir la portée du DFB parmi les divers acteurs du développement.

4.3 Positions des autres OSC

Même si c'est principalement BetterAid qui a suivi Busan de près et défini la position des OSC à cet égard, trois autres entités ont également affirmé publiquement leur position.

4.3.1 Les organisations internationales de la société civile et la redevabilité

À la fin de juin, CARE International, CIVICUS, Oxfam International, Plan International, Transparency International et Vision mondiale International, notamment, ont publié un [énoncé de position commun](#) sur « la redevabilité, la transparence et la vérification ». Cet énoncé ayant pour but d'approfondir les demandes de BetterAid est conforme aux positions énoncées précédemment. En ce qui concerne la redevabilité, les organisations recommandent l'établissement d'une série de normes destinées à tous les acteurs du développement; de telles normes accroîtraient la redevabilité mutuelle des donateurs et des gouvernements partenaires, renforceraient la capacité des intervenants locaux à exiger de leurs

gouvernements qu'ils rendent des comptes et feraient de la Charte de responsabilité des ONG internationales et des principes d'Istanbul des cadres utiles à la redevabilité des OSC. Du point de vue de la transparence, les organisations réclament que tous les donateurs se conforment à l'IATI, et que les pays partenaires respectent une norme comparable, comme l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI); elles demandent également que la population soit mieux informée du financement, de l'allocation et de la gestion de l'aide, et que tous les pays fournissent un environnement propice à la transparence et à la redevabilité des OSC. Pour ce qui est de la vérification, les organisations réclament que les donateurs et les pays partenaires s'entendent sur un cadre de vérification de l'efficacité de l'aide qui tirerait parti de différents mécanismes proactifs et adaptés aux besoins, comme des indicateurs, des objectifs et des échéances, et dont le processus serait élaboré grâce à l'apport considérable des OSC.

4.3.2 Oxfam International

Oxfam International a également publié [un document d'information](#) sur l'obsession des donateurs pour les résultats. Il y est efficacement soutenu que les donateurs doivent réprimer la tentation de privilégier des résultats pouvant être obtenus à court terme, mais qui auront à long terme une moindre incidence sur les gens défavorisés. Cette idée recoupe les efforts de BetterAid visant à mettre l'accent sur l'efficacité du développement plutôt que sur l'efficacité de l'aide. Oxfam soutient que les donateurs doivent privilégier les « bons » résultats des façons suivantes : en évaluant les réalisations et les conséquences (et non les intrants et les extrants), en mesurant le changement (comme le soutien budgétaire et les programmes d'autonomisation) de façon plus novatrice, en s'engageant dans des activités de coopération pour le développement axé sur les besoins et la demande, même si leurs résultats sont plus difficilement mesurables (p. ex. dans les États fragiles), en définissant les résultats visés en collaboration avec les personnes à qui les programmes sont destinés, et enfin en se servant de l'aide pour rééquilibrer une dynamique du pouvoir inégale (notamment en protégeant l'environnement propice pour la société civile, en soutenant directement celle-ci, en particulier les groupes de femmes, et en appuyant les mécanismes qui renforcent le contrôle par les citoyens des systèmes du pays). Oxfam International, de concert avec le président du CAD, Brian Attwood, a récemment lancé un [appel](#) à une issue satisfaisante à Busan.

4.3.3 Aide à l'enfance

Ce [document d'Aide à l'enfance](#) rejoint également les demandes de BetterAid; on y préconise une approche du développement axée sur les droits, tout en mettant principalement l'accent sur l'approfondissement et le renforcement de Paris et d'Accra. En cela, des recommandations y sont formulées pour l'accroissement de la redevabilité mutuelle ainsi que des capacités locales et nationales, et on y prescrit l'utilisation des systèmes des pays, de même que la transparence et l'harmonisation (à l'échelon des pays et des secteurs). On y recommande également l'apport de nouveaux acteurs dans le domaine de l'efficacité de l'aide. Étonnamment, on n'y fait pas mention de BetterAid ou du Forum ouvert.

4.4 Activités des OSC à l'approche de Busan

En octobre, BetterAid, de concert avec Action mondiale contre la pauvreté, a lancé [une campagne publique](#) dans le cadre de laquelle des coalitions de l'Action de partout dans le monde envoient à leurs ministres des cartes postales affichant le slogan *BetterAid for the world we want* (« BetterAid pour le monde que nous voulons »). Auparavant, en juillet, l'organisation Publish What You Fund avait organisé

une [campagne publique](#) encourageant la transparence de l'aide.

Les 25, 26 et 27 novembre, BetterAid, en collaboration avec le KoFID et le Forum ouvert, organise un forum mondial de la société civile à Busan afin que les délégués officiels des 280 organisations de la société civile (OSC) soient au fait du processus, du programme et des activités du FHN-4. Au cours de cet événement d'une durée de deux jours et demie, Maina Kiai, le rapporteur spécial de l'ONU sur le droit de réunion et d'association pacifiques, prendra la parole, un aperçu du FHN-4 (principales demandes des OSC, DFB, programme du Forum) sera présenté, un nombre d'ateliers parallèles sectoriels et thématiques seront organisés par différents groupes et des séances préparatoires directement liées au programme et aux discussions du HLF4 seront tenues.

Des groupes de la société civile contribueront également à des séances thématiques (portant notamment sur le renforcement des capacités, l'appropriation démocratique et les approches axées sur les droits) et organiseront certains événements parallèles précédemment mentionnés. En outre, certains groupes canadiens blogueront à partir de Busan.

5.0 Questions potentielles à soulever

1) On affirme dans le DFB-3 que « la pauvreté demeure l'enjeu essentiel », ce qui recoupe le rapport du CAD sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Comment l'ACDI pense-t-elle que l'on peut améliorer le DFB afin qu'il reflète des réformes de la coopération internationale basées concrètement sur les besoins des personnes les plus pauvres, et comment envisage-t-elle de contribuer à cette amélioration?

2) Le Canada souhaite que les indicateurs et les objectifs pour Busan soient négociés après coup.

- Comment le gouvernement canadien entretiendra-t-il la volonté politique pour ce faire?
- Comment assurera-t-il l'application des mesures dont il a été convenu dans le DFB, sans s'en tenir uniquement au renforcement des changements politiques relatifs aux engagements actuels de l'ACDI (ce qui était principalement l'approche adoptée après Accra), par exemple, sur la prévisibilité de l'aide?
- Comment le Canada continuera-t-il de réaliser des avancées en vue du respect des engagements, jusqu'ici considérablement négligés, pris à Paris et Accra?

3) Le Canada a aussi émis le souhait de voir l'efficacité du développement définie beaucoup plus clairement dans le DFB, ce qui est également un point de grand intérêt pour la société civile. Quelle est votre compréhension de l'efficacité du développement, et en quoi amélioreriez-vous sa définition?

4) BetterAid et Oxfam favorisent une approche axée sur les besoins et les demandes en ce qui concerne la coopération pour le développement, afin de freiner l'accroissement des inégalités. Pour ce faire, il faudra délaissé les résultats à court terme en faveur des réalisations en matière de développement à plus long terme. Comment l'ACDI y parviendra-t-elle, compte tenu de la priorité qu'elle accorde actuellement aux résultats à court terme?

5) La question de l'environnement propice et de l'appropriation démocratique est primordiale pour la société civile. Le Canada semble également en faveur de ces deux concepts. Quelles propositions le gouvernement formule-t-il afin de faire avancer la question?

6) Quelles questions fondamentales toujours en suspens le gouvernement a-t-il soulevées par l'entremise du Royaume-Uni dans le cadre du DFB3?

6.0 Possibilités de synergies

- Une gestion des risques possiblement conjointe, des idées de « bons résultats » d'Oxfam et le déploiement de ressources là où le besoin est le plus pressant (enjeux des États fragiles et des orphelins de l'aide);
- La transparence, le fait de convaincre le Canada d'accepter l'IATI ou de ne pas s'y opposer, et la prévisibilité de l'aide;
- L'égalité des sexes;
- Une définition clarifiée de l'appropriation démocratique;
- L'environnement propice et les principes d'Istanbul;
- L'exclusion des dispositions sur les changements et le financement climatiques, lesquels seront traités par la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.