

Editorial

La troisième conférence sur le Financement du Développement a pris fin à Addis Abeba avec des sentiments mitigés surtout parmi les pays en développement qui ont estimé que le résultat de la conférence n'était pas à la hauteur de leurs attentes. La déception laisse présager un résultat qui est susceptible d'entraîner le recul dans les progrès réalisés à l'issue de la première et deuxième conférence sur le FdD tenue respectivement à Monterrey et à Doha (le Consensus de Monterrey et la Déclaration de Doha).

En fin de compte, tout comme d'autres conférences internationales dont les résultats ont opposé les intérêts des pays développés à ceux des pays en développement, la FdD ne s'est pas distinguée. La FdD3 tenue à Addis Abeba cadre avec l'indignation habituelle des pays en développement et les tactiques de passe-passe des pays développés qui en fin de compte ont le denier mot sur les résultats. La question séculaire de la bonne gouvernance et de l'état de droit qui ne s'applique pas lors des négociations mondiales et au sein des organisations internationales a été une fois encore soulevée. La conférence a donc manqué de mettre en pratique les fonctions et éthiques de l'ONU en tant que forum approprié pour la réalisation d'un consensus autour des questions politiques qui sous-tendent la finance internationale (*voir l'article intitulé La Troisième conférence sur le FdD a manqué de contribuer au financement du développement*).

D'autres problématiques telles que la dette, les responsabilités communes mais différenciées en matière de financement du développement, l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes qui étaient au premier plan de l'agenda du FdD ont été plus ou moins reléguées au second plan voire totalement mises sur la touche. Ce qui a été également mis de côté est le rôle développementiste de l'état et son engagement à sauvegarder sa capacité à réglementer dans l'intérêt du public et à protéger les droits de l'homme et de l'environnement au profit de l'accent sur le secteur privé. Le PAAA se penche vers les partenariats publics –privés comme la voie à suivre pour le financement du développement.

Le document des résultats démontre, dans l'ensemble, un manque total d'ambition pour faire avancer l'agenda du financement du développement. Pour les groupes de la société civile, la conférence d'Addis Abeba représente une occasion ratée pour remédier aux injustices structurelles dans le système mondial actuel et d'assurer que le financement du développement est favorable aux populations et protège l'environnement. Elle représente non seulement un recul par rapport à la FdD 1 et FdD2 mais aussi n'offre pas les moyens financiers de mise en œuvre tant attendus.

Les négociations elles-mêmes apparaissent comme une tactique adoptée par les pays développés pour s'attarder inutilement les questions afin de vider le résultat de toute ambition (*voir l'article Résultat du FdD 3: A la recherche des miettes d'espoir dans une mare d'ambitions perdues*).

Les organisations de la société civile ont émis leur réponse au résultat de la FdD3 tel qu'énoncé dans le PAAA. Parmi les principaux regrets figurait le fait que les négociations ont réduit le mandat de la conférence sur le FdD d'aborder les questions systémiques dans les politiques macroéconomiques, financières, commerciales, fiscales et monétaires et n'ont pas permis d'accroître les ressources existantes et d'engager de nouvelles ressources. A leur avis, le PAAA ne traite pas de manière adéquate de l'appui nécessaire aux moyens opérationnels de mise en œuvre de l'agenda de développement post 2015, créant ainsi grand écart entre les aspirations et les actions pour les réaliser.

La société civile a également soulevé la question de la gouvernance dans les organisations internationales, en particulier le FMI, qui malgré les appels à la réforme du régime des droits de tirage spéciaux et des conseils d'austérité injustifiés en réponse aux crises financières mondiales, ne prend aucune mesure. Ce qui est encore plus fondamental, c'est que le PAAA ne reconnaît pas la nécessité du « changement systémique » qui l'élément central de la conférence sur le FdD. (Voir l'article « *La Réponse de la Société Civile au PAAA sur le Financement du Développement* »).

Étant donné que la troisième conférence sur le FdD se déroulait à Addis Abeba, on s'attendait à ce que les gouvernements africains en profitent et fassent une déclaration qui résonnerait à travers le monde mais, malheureusement, ce n'était pas le cas. Même l'Agenda 2063 de l'Union Africaine qui est fondé sur la prospérité partagée à travers la transformation économique et sociale n'a pas pu attirer l'attention des gouvernements africains sur le besoin de lutter pour l'inclusion de la vision de l'agenda dans le PAAA. Selon certaines sources, cette situation est attribuable aux pressions en coulisse exercées sur quelques gouvernements africains par les pays développés dont les entreprises bénéficieront du statu quo. Cela indique également le manque de préparation ou l'insuffisance des préparations qui caractérisent d'habitude la participation de l'Afrique aux conférences et négociations internationales. Peut-être s'ils s'étaient bien préparés à l'avance et avaient présenté leurs revendications d'un front uni, désigné des négociateurs expérimentés et constitué des alliances avec d'autres pays en développement et avaient tenu les intérêts de leurs pays comme sacro-saints, le résultat aurait pu être différent.

Ayant manqué de faire de la 3^e conférence sur le FdD un tournant décisif dans la structure de l'économie politique mondiale, l'Afrique doit continuer de lutter pour la réforme des questions systémiques qui affligent le financement du développement et l'architecture fiscale internationale. Ces questions ont été dans une large mesure l'apanage des pays développés, en particulier l'OCDE, le FMI, la Banque Mondiale, le G7 et le G20. Par conséquent, la démocratisation de la gouvernance économique mondiale et la mise en application des normes de bonne gouvernance de l'ONU à tous les niveaux doivent être une priorité. A moins que ces réformes soient entreprises, toute négociation sur le financement du développement serait un exercice futile voire une tentative délibérée de masquer les vraies questions à travers de longs et

inutiles débats. A présent, la conférence sur le FdD offre un peu d'espoir pour le développement de l'Afrique et le monde en développement.

Résultat de la 3^e conférence sur le FdD: A la recherche des miettes d'espoir dans une mare d'ambitions perdues



*Le Programme d'Action d'Addis Abeba (PAAA) adopté par les gouvernements à l'issue de la Troisième Conférence Internationale sur le Financement du Développement tenue du 13 au 16 juillet 2015 ne signifie pas grand-chose, manque d'ambition et représente à plusieurs égards un recul par rapport à ce que les conférences de Monterrey et de Doha ont offert, écrit *Aldo Caliarì*

Le 16 juillet les gouvernements ont adopté le résultat de la Troisième Conférence sur le Financement du Développement tenue à Addis Abeba dénommé « Programme d'Action d'Addis Abeba ». Dans une déclaration collective et acerbe en réponse, la société civile a dit que la conférence a perdu l'opportunité d'aborder les injustices structurelles dans le système économique mondial actuel et d'assurer que le financement du développement est favorable aux populations et protège l'environnement.

Le manque d'ambition dans le texte adopté, bien que peu surprenant pour les observateurs des négociations qui ont abouti à son adoption, est très frappant, car il contredit les rhétoriques très médiatisées provenant de plusieurs sources onusiennes et gouvernementales au sujet des liens entre cette conférence et les autres prochaines conférences prévues pour cette année. Les résultats ambitieux des conférences sur l'agenda de développement post 2015 (New York, septembre) et la Conférence des Parties (COP) 21 sur le Climat (Paris, décembre) devraient dépendre du succès de la Troisième Conférence sur le Financement du Développement. Cependant, dans sa forme finale, le PAAA n'offre pas les forts moyens financiers de mise en œuvre de ces autres engagements. La réalité est que les pays du Nord ont pris des mesures systématiques lors des négociations pour dénuer le résultat de toute ambition.

L'ambition limitée du PAAA

Le Forum des OSC qui s'est tenu deux jours avant le début de la conférence a noté dans sa déclaration une myriade de préoccupations au sujet du document soumis à la conférence et approuvé en fin de compte après une modification insignifiante. Le Forum a regroupé environ 600 organisations (OSC) et sa déclaration était le résultat des mois de consultations et de renforcement du consensus parmi environ 1000 OSC qui ont suivi le processus de négociations en prévision de la conférence d'Addis Abeba.

Les fortes réactions sont justifiées compte tenu d'un résultat qui représente dans l'ensemble, un recul par rapport aux réalisations de Monterrey et de Doha. Il y a deux domaines où le document représente une avancée. L'un est la création d'un Mécanisme de Facilitation des Technologies, une revendication séculaire sur l'organisation d'un forum de discussion des questions technologiques essentielles au développement. Il s'agit d'un résultat importé d'autre processus. La technologie en soi est du point de vue conceptuel différent des points de financement qui constituent l'agenda de développement et ne permet que d'occulter le manque de progrès au niveau des points « classiques » du financement du développement. Cependant, les OSC ont convenu de son importance, peu importe si la CFD est un forum approprié ou non. Le second est le renforcement du processus de suivi existant qui inclura désormais une réunion annuelle de cinq jours devant aboutir à un résultat négocié. Bien que ce renforcement soit conditionné à l'inclusion dans le même espace du FD et des moyens de mise en œuvre de l'agenda post 2015 et ne soit pas à la hauteur de la revendication des OCS par la création d'une commission intergouvernementale, les OSC ont néanmoins salué cette mesure.

Toutefois, dans plus de 20 domaines, le PAAA représente un recul ou, au mieux, le maintien du statu quo par rapport aux engagements préexistants de Monterrey/Doha. Les préoccupations exprimées par la société civile peuvent se résumer comme suit :

En premier lieu, le PAAA place un fort optimisme sur le rôle du secteur privé sans aucune preuve pour l'étayer et sans une reconnaissance parallèle du rôle de développement de l'état et des engagements de sauvegarder la capacité des Etats à réglementer dans l'intérêt du public ou de protéger les droits de l'homme et l'environnement.

En second lieu, bien qu'il ne s'agisse pas d'une conférence d'appels de fonds, il est déplorable qu'une conférence sur le développement ait manqué d'augmenter les sources existantes et

d'engager de nouvelles ressources financières. Ce n'est pas simplement une déclaration sur l'Aide publique au développement. Le consensus qui se dégage au sein de la société civile est que la mobilisation des ressources internes est la source privilégiée du financement du développement, une source qui est plus stable et favorise l'appropriation démocratique et la responsabilité dans le processus de développement. Mais, le manque de promesses sur l'APD aurait pu être compensé par une plus grande ouverture pour revoir les règles de la coopération fiscale internationale qui empêchent les pays en développement de mobiliser de manière efficace leurs propres ressources internes. Cependant, la conférence n'a rien offert en matière de réforme en vue de démocratiser l'espace internationale pour l'établissement des normes sur la coopération fiscale qui est la chasse gardée d'un club de pays riches, l'OCDE.

En troisième lieu, le PAAA aurait pu consolider le rôle de l'ONU dans la résolution des problèmes systémiques. Fondé sur les fonctions et éthiques de l'ONU, le processus du Financement du Développement est le forum approprié pour le renforcement du consensus sur les questions politiques qui sous-tendent le financement international. Malgré les déclarations de consensus confirmant le mandat de l'ONU dans la résolution des questions systémiques telles que la réglementation financière, le système monétaire international et la réforme des institutions de Bretton Woods, les négociations ont été marquées par une répétition des anciens différends qui ont été réglés à maintes reprises.

En quatrième lieu, comme l'indique le Groupe de Travail des Femmes sur le Financement du Développement, le PAAA donne l'impression à certains qu'il contient des points forts sur l'égalité des sexes, la responsabilisation des femmes et les droits des femmes. Toutefois, si le PAAA prévoit dans le premier paragraphe un engagement à respecter tous les droits humains, y compris le droit au développement, et garantit que les Etats membres vont assurer l'égalité des sexes ainsi que la responsabilisation des femmes et des filles, il y manque une approche intégrée, explicite et cohérente axée sur les droits de l'homme. En fait, le soi-disant engagement envers les droits des femmes et des filles ne signifie rien si l'on ne résoud pas le problème des barrières structurelles à l'égalité des sexes. Par ailleurs, le PAAA prend la position peu utile d'instrumentalisation des droits des femmes en les considérant comme un moyen de croissance économique plutôt que des fins en soi comme le prévoient les normes et principes de l'ONU.

En cinquième lieu, le PAAA représente une stagnation des promesses faites au début du siècle pour trouver une « solution durable au problème de la dette des pays en développement ». Le résultat n'apporte pas un appui complet aux efforts énormes de l'ONU sur la prévention de la crise de la dette et aux résolutions que le texte ne reconnaît pas de manière significative. Par ailleurs, la conférence d'Addis Abeba aurait pu être une opportunité parfaite pour l'adoption des Principes de la CNUCED sur les prêts et les emprunts souverains responsables. Il s'agit d'une simple répétition des meilleures pratiques existantes et du droit international sur la question dont l'adoption n'entraîne aucun coût, mais pourrait permettre d'économiser des milliards au titre des contrats et paiement de dette.

En sixième lieu, le résultat ne réaffirme pas de manière explicite l'applicabilité du principe de la responsabilité commune mais différenciée dans le domaine du Financement du Développement. Etant donné que l'un des mandats voire le seul mandat de l'itération de la

Conférence sur le Financement du Développement est d'appuyer l'Objectif de Développement Durable de post 2015, cela aurait été un principe crucial à promouvoir.

A la recherche des miettes d'espoir

Toutefois, tout n'est pas perdu. Si l'équilibre de du programme issu de la conférence d'Addis Abeba est plus faible que les engagements existants en matière du financement du développement, il est important de rappeler les paragraphes 1 et 132 du PAAA comme les éléments les plus forts en termes de plaidoyer à l'avenir.

Conformément au paragraphe 1, les Etats membres réaffirment et s'inspirent du Consensus de Monterrey de 2002 et de la Déclaration de Doha de 2008. En vertu du paragraphe 132, le forum sur le FdD sera consacré à la discussion du suivi et de l'examen des résultats du Financement du Développement. Cela implique que le PAAA ne remplace pas les engagements au niveau des résultats de Monterrey et de Doha, mais les résultats de Monterrey, de Doha et d'Addis Abeba doivent être considérés comme tout un pacte qui sera suivi dans le cadre du processus de suivi établi.

Nous espérons que les échecs liés au processus doivent renforcer la détermination d'assurer que les pratiques qui ont prévalu lors des préparatifs de la conférence d'Addis Abeba ne se répètent plus dans les négociations onusiennes à l'avenir. Selon une école de pensée à l'ONU, la négociation à l'écran est inconvénient qu'il faudra abandonner afin d'aboutir à des résultats. Mais la leçon à tirer de la conférence d'Addis Abeba est que ceux se font fie du processus établi et « accélère le consensus » le font à leur propre risque et péril. Les résultats qui sont acceptés avec réticence ou qui finissent par être mis en relief avec hésitation par de grands blocs de pays ne constituent un fondement solide sur lequel l'on peut construire tout agenda voire un agenda qui doit durer 15 ans et dépendre d'une appropriation volontaire par ces mêmes pays. Les leçons doivent être apprises rapidement à mesure que les négociations en prévision du Sommet post 2015 se poursuivent immédiatement une semaine après la conférence d'Addis Abeba.

Un autre signe encourageant est le rôle joué par la société civile dans le processus. Les questions clés qui se sont retrouvées au cœur des négociations remontent aux actions et plaidoyers de la société civile : l'impact d'un changement dans la structure dans le Document des Résultats par rapport à Monterrey/Doha, l'importance du renforcement du processus de suivi, la nécessité d'établir un organisme intergouvernemental fiscal, la différence entre l'histoire du processus du FdD et de l'agenda du développement post 2015 et la pertinence de la réaffirmation du principe CBDR dans le domaine du FdD.

L'action de la société civile a été également très importante dans la mise à disposition des connaissances techniques sur les questions faisant l'objet de négociation, la sensibilisation et l'orientation de l'opinion publique sur ces questions. S'il y avait eu un processus plus favorable à un résultat équilibré, la société civile aurait pu avoir un plus fort impact sur le résultat final.

Le renforcement de cette communauté très active, perspicace, ingénieuse et bien organisée et son désir avoué de ne pas disparaître est peut-être la plus grande miette d'espoir que l'on peut tirer de l'épisode d'Addis Abeba de la saga du FdD. Certes, une bonne raison pour rester à l'écoute.

* Aldo Caliarì est Directeur du Projet «Repenser les Breton Woods »

Méthodologie des Négociations

Les observateurs ont trouvé cette méthodologie de négociation très préoccupante et la société civile a lancé des appels pour que cette méthodologie ne soit jamais reprise dans un processus onusien à cause de ses implications négatives en matière de transparence et de processus établi.

Au lieu des négociations normales au cours desquelles les pays discutent et modifient les textes projetés sur un écran que tout le monde peut voir, selon cette méthodologie, les co-facilitateurs tenaient des consultations bilatérales informelles et les pays y apportaient des corrections. Les co-facilitateurs émettent de nouveaux textes en essayant de prendre en compte les différents points de vue, vers la fin du processus, ils rédigent de nouveaux paragraphes et le processus recommence.

Le G77 (le bloc de 134 pays en développement, dont la Chine) a remarqué que ses propositions n'étaient pas tellement prises au sérieux dans le processus par rapport aux autres. Cela a entraîné un processus de négociation de longue haleine pendant lequel ils devraient réintroduire constamment les propositions, une mesure que les autres parties n'avaient besoin de prendre puisque leurs propositions étaient largement prises en compte dans le texte proposé. Le manque de proposition sur écran n'a pas permis de savoir les raisons pour lesquelles certaines propositions se reflètent mieux que les autres alors d'autres sont simplement absentes. Dans certains cas, il a fallu soumettre de nouveaux paragraphes comme modification du texte au risque d'être perçu comme une partie difficile qui n'est pas prête à faire des compromis dans les négociations. Il est important de noter que le G77 a lancé à plusieurs reprises l'appel à une négociation sur écran, mais ces appels ont été ignorés par les co-facilitateurs. Ce que le G77 a manqué de faire est d'abandonner les négociations, validant ainsi l'action des co-facilitateurs.

Lors de la plénière convoquée le 7 juillet, après que plusieurs tentatives d'organiser une plénière ne se sont pas concrétisées compte tenu des efforts de dernière minute pour perdre du temps afin de clôturer le texte, les co-facilitateurs ont annoncé que les questions restantes sur lesquelles les parties n'ont pas pu parvenir à un accord sont les suivantes :

1. L'organisation intergouvernementale sur la fiscalité: les pays en développement ont revendiqué la mise à l'échelle du Comité des Experts de l'ONU sur la Coopération Internationale dans les Affaires fiscales ou au moins une représentation régionale proportionnelle. Les pays développés voulaient maintenir le comité existant avec des modifications infimes.

2. Des responsabilités communes mais différenciées: le principe qui prévoit que les pays développés prennent une plus grande responsabilité dans la recherche de solution aux problèmes environnementaux publics par rapport aux pays en développement en raison de leur contribution à leur création et leur meilleure capacité à trouver des solutions. Les pays développés ont affirmé que ce principe ne s'applique qu'au financement de la lutte contre le changement climatique, un point qui figurait déjà dans le projet du document des résultats. Les pays en développement ont revendiqué que le principe s'applique à toutes les composantes du financement du développement, compte tenu de l'expansion de l'agenda sur le financement des Objectifs du Développement Durable.

3. Le lien entre l'agenda de développement post 2015 et la Conférence sur le Financement du Développement : les pays en développement ont argué que la Conférence sur le FdD a sa propre vie et son propre objectif et ne devrait pas être perçue comme un simple moyen d'appui à la mise en œuvre de l'Agenda post 2015. Les pays développés ont maintenu que la conférence sur le FdD était simplement un appui à l'agenda post 2015.

Cependant, l'Union Européenne, les Etats-Unis et le Japon ont laissé entendre que si ces questions sont soulevées à Addis Abeba, ils vont également rouvrir quelques questions de leur choix.

Cela a entraîné un scénario inhabituel de transmission d'un texte à la conférence sous un format propre, c'est-à-dire que tout peut faire l'objet de discussion. Bien que cela ait occulté un moment de négociations fébriles sur toutes les questions à Addis Abeba, la situation s'est révélée assez différente. Le président de la conférence n'a pas convoqué une réunion du Comité Principal (l'organe de la conférence qui est chargé de la conduite des négociations) jusqu'à la fin du second jour.

Entre temps, les pays en développement ont été soumis à d'intenses pressions pour adopter le document tel qu'il a été présenté. Le fait que l'Ethiopie était le pays hôte de la conférence a donné aux pays du Nord un levier supplémentaire. Les membres du G77 se retrouvaient dans une position difficile à tel enseigne que s'ils voulaient faire face à l'inflexibilité des pays du Nord, ils couraient le risque de mener la conférence à l'échec, causant ainsi un embarras à leur membre et pays hôte, l'Ethiopie.

Le Secrétaire Général a renforcé cette influence en demandant aux pays en développement d'abandonner leur revendication d'un organe intergouvernemental sur la fiscalité afin de parvenir à un document de résultats convenu. Cette pression était également évidente dans une note émise par le Conseiller Spécial du Secrétaire Général de l'ONU sur la Planification du Développement après 2015 le 7 juillet. Ce document a mis l'accent sur les «réalisations présumées» du texte plutôt que les nombreuses concessions que le G77 a faites jusque là et qui demeurent inégalées par les concessions par d'autres parties aux négociations. Ce choix bizarre devrait transmettre le message «des progrès ont été réalisés lors des délibérations» et décourager la lutte pour une plus grande ambition.

Si seulement les affirmations de la note étaient exactes. Plusieurs des réalisations présumées ne peuvent pas paraître ainsi sans l'avantage de l'histoire. Tel qu'indiqué plus haut, dans plus de 20

domaines, le texte représente un revers par rapport aux engagements de Monterrey et de Doha, y compris les questions d'inégalité, d'impositions progressives et des questions systémiques très importantes. Bien que la note ait tout simplement passé sous silence ces reculs, quelques propos de la note sont en contradiction directe avec elles.

A titre d'exemple, la note a déclaré que dans le PAAA « nous exprimons notre engagement envers un nouveau pacte en vue de mettre fin à la pauvreté partout et sous toutes ses formes, d'assurer la protection sociale et des services publics de base pour tous ». Mais l'engagement envers l'accès universel aux infrastructures sociales et aux services sociaux inclusifs faisaient déjà partie de l'examen des résultats de Doha. Le PAAA affaiblit l'engagement préexistant en le qualifiant d'applicable lorsqu'il « s'avère approprié sur le plan national » ou « soutenable sur le plan fiscal ». Par ailleurs, de nouvelles ressources n'ont pas été engagées à cette fin, car les tentatives visant à créer un fonds mondial pour ces priorités ont été résistées par des pays du Nord et n'ont pas pu aboutir.

Selon la note, dans le cadre du PAAA, les pays « vont redoubler d'efforts en vue de réduire considérablement les flux financiers illicites d'ici 2013. Mais la promesse du PAAA n'est qu'un peu plus forte que celles de Doha et de Monterrey. Cependant, un instrument clé pour assurer la réalisation de cet objectif est de prendre des mesures dans les pays d'origine et de destination en vue d'accroître la transparence comme prévu dans le consensus de Monterrey a été abandonné cette fois-ci après que quelques pays du Nord et le FMI se sont opposés à la collecte de ces données.

A Addis Abeba, après la première réunion du Comité Principal, il était évident que la seule question qui fera l'objet de discussion serait l'amélioration du Comité des Experts de l'ONU en place. Mais, en fin de compte, même cette version édulcorée de la revendication du G77 n'a pas pu obtenir l'appui nécessaire des pays développés, avec les Etats Unis et au sein de l'Europe, la France et le Royaume-Uni comme les principaux opposants. Au troisième jour de la conférence, le président a annoncé l'amendement du paragraphe qui maintient essentiellement le statu quo. Suite à ce seul amendement, le texte a été adopté.

Malgré qu'il a cédé à la pression d'entériner les résultats, le mécontentement du G77 face au résultat était évident dans la déclaration du groupe à la fin de la plénière énumérant les questions « importantes entérinées par le groupe qui n'ont pas été suffisamment pris en compte dans le texte actuel. Ces questions sont notamment : la réaffirmation du principe des Responsabilités Communes mais Différenciées ; la nécessité de maintenir l'intégrité des processus du FdD et de l'Agenda post 2015 comme des pistes de négociations distinctes ; la nécessité pour les partenaires au développement de remplir leurs engagements actuels et d'augmenter l'APD ; les besoins spécifiques des pays à moyen revenu ; la nécessité de faire une référence explicite aux pays et aux populations vivant sous une occupation étrangère ; la nécessité de mettre à l'échelle le Comité des Experts de l'ONU sur la Coopération Fiscale et la nécessité d'aborder le fait que le financement de la lutte contre le changement climatique est un complément à l'APD.

Malgré sa diversité, un groupe qui représente plus de 134 pays ont trouvé un terrain commun pour exprimer leur mécontentement vis-à-vis les résultats ne saurait être sous-estimé. Cette

déclaration conjointe ajoutée à plusieurs pays qui ont émis des déclarations interprétatives et des réserves indique un début incertain pour les trois conférences prévues pour cette année.

La Troisième Conférence sur le FdD a manqué de contribuer au financement du développement



Credit: UN Photo/Paulo Filgueiras

*La troisième conférence sur le Financement du Développement (FdD) tenue à Addis a pris fin sur une note de mauvaise foi, car les pays développés ont rejeté une proposition sur la création d'un organe fiscal mondial ainsi que la proposition de compromis visant à renforcer le Comité d'Experts des Nations Unies sur la coopération en matière fiscale, écrit *Bhumika Muchhala.*

Il y avait une grande déception parmi les pays en développement et de nombreux membres du personnel de l'ONU ainsi que de l'indignation au sein de la société civile qui suivait de près le processus du FdD durant l'année écoulée. Cependant, parmi les pays développés il y a eu un soulagement, au mieux, ou une complaisance au pire. Comme le représentant du Japon l'a déclaré lors de la dernière plénière, de nombreux pays en développement, y compris le Japon, ont ressenti un soulagement.

Pour reprendre les propos de la coalition de la société civile sur le FdD exprimés dans sa réaction au document des résultats, la communauté internationale a raté une occasion fondamentale de s'attaquer aux injustices structurelles dans le système économique mondial en vigueur et

d'assurer que le financement du développement est favorable aux populations et protège l'environnement.

Non seulement le résultat de la conférence d'Addis Abeba ne répond pas aux multiples crises du monde, y compris la finance, le climat et la distribution, il manque aussi l'ambition, le leadership et les actions nécessaires à associer à l'agenda post 2015.

En fait, le résultat est totalement inadéquat pour soutenir les moyens opérationnels de mise en œuvre des Objectifs de Développement Durables (ODD). Il fait également ressortir les écarts non comblés entre la rhétorique des aspirations dans l'agenda de développement post 2015 et la réalité de l'absence d'action dans le résultat de la conférence d'Addis Abeba qui n'engage pas de nouvelles ressources financières, sans parler de l'augmentation des ressources existantes.

A la lumière des accords dans le Consensus de Monterrey et la Déclaration de Doha (lors de la première et deuxième conférence sur le FdD), le Plan d'Action d'Addis Abeba affiche par rapport au passé un recul qui met en péril le mandat de la conférence sur le FdD d'aborder les questions systémiques relatives aux politiques macroéconomiques, financières, commerciales, fiscales et monétaires.

L'échec caractéristique de la 3^{ème} conférence sur le FdD est une occasion ratée pour créer un organisme fiscal intergouvernementale malgré les tentatives persistantes jusqu'à la dernière minute d'une masse critique de pays en développement sous la direction de l'Inde et du Brésil.

Cet organisme intergouvernemental, qui permettrait à l'ONU d'avoir un rôle de détermination des normes en matière de coopération fiscale avec une capacité égale au monopole de l'OCDE, aurait été un progrès remarquable dans la gouvernance économique dans le monde et la mobilisation des ressources internes.

L'intransigeance des pays développés face à cette mesure primordiale démontre leur refus de démocratiser la gouvernance mondiale de l'économie et leur insouciance à l'égard des normes du FdD et des normes onusiennes de bonne gouvernance à tous les niveaux et de l'état de droit.

L'argument principal des pays en développement est que compte tenu de la réalité qu'ils sont le plus touchés par les flux financiers illicites, l'évasion fiscale et l'évitement fiscal et les prix de transfert par les grandes sociétés, ils doivent participer sur un pied d'égalité aux négociations internationales sur les règles fiscales.

Etant donné l'absence évidente de nouveaux engagements financiers, sans parler de ressources financières supplémentaires pour le financement de la lutte contre le changement climatique et la protection de la biodiversité, la plupart des fonds nécessaires pour financer les ODD viendront des budgets internes.

Cependant, des études montrent que des milliards de dollars sont soustraits du coffre des impôts sur les sociétés dans les pays en développement, en particulier sur le continent africain riche en ressources.

Cela est dû aux ruses et échappatoires dans l'architecture fiscale internationale qui est définie et dominée par l'OCDE. Une organisme fiscal international aurait changé ce déséquilibre du pouvoir et favorisé une certaine équité dans les structures économiques et politiques internationales.

Le résultat de la conférence d'Addis Abeba a légitimé la prédominance de la finance privée à travers une finance mixte et les partenariats publics-privés. Cela pose précisément des

problèmes parce qu'elle n'est pas accompagnée des mesures de responsabilité ou d'engagement contraignants fondés sur les droits internationaux du travail et les normes environnementales.

De plus en plus de preuves confirment les préoccupations mondiales au sujet des PPP et des instruments de financement mixtes. Sans une reconnaissance parallèle du rôle de développement de l'Etat et les mesures de sauvegarde robustes pour permettre à l'Etat de régler dans l'intérêt du public, il existe un grand risque que le secteur privé met en danger au lieu soutenir le développement durable.

La confiance aveugle au PPP et à la finance mixte qui transparait dans le résultat de la conférence d'Addis Abeba est fondée sur la notion qu'une telle disposition réduirait les risques des investissements privés. Le résultat ne fait aucune allusion à l'importance critique d'un développement industriel inclusif et durable pour les pays en développement, dans le but de soutenir la diversification économique, de valoriser les matières premières, de remonter la chaîne de valeur, d'améliorer la productivité et de développer des technologies modernes et appropriées.

La société civile espérait qu'à Addis Abeba, les gouvernements africains allaient se rappeler de l'Agenda 2063 de l'Union Africaine fondée sur la prospérité partagée à travers la transformation sociale et économique.

De même, il n'y a pas eu une évaluation critique des régimes commerciaux. Au lieu de sauvegarder l'espace de politique, le résultat d'Addis n'a pas pu évaluer de manière critique les politiques commerciales internationales afin de proposer des alternatives à la dépendance des produits de base, d'éliminer ou au moins d'examiner les clauses de règlement des litiges entre l'Etat et l'investisseur, et effectuer des évaluations axées sur l'impact des droits de l'homme et la durabilité de tous les accords commerciaux en vue d'assurer leur alignement sur les obligations nationales et extraterritoriales des gouvernements.

Par ailleurs, les nouvelles mesures à prendre face aux questions de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes semblent se concentrer sur « l'Egalité des sexes en tant qu'économie intelligente » plutôt que les droits humains des femmes et démontrent une tendance vers l'instrumentalisation des femmes en disant que l'autonomisation des femmes est essentielle à l'amélioration de la croissance économique et de la productivité.

Les principales compétences de la conférence sur le FdD portent sur les questions systémiques telles que les flux des capitaux, la dette extérieure, le commerce, la financiarisation et le système monétaire.

La capacité de l'ONU à aborder les questions systémiques est de routine remise en cause par les pays développés qui estiment que toutes ces questions sont hors des compétences de l'ONU.

Le contrôle des questions systémiques et des réformes relève exclusivement donc des Institutions de Bretton Woods (le FMI et la Banque mondiale), le G7 et le G20.

L'ONU est le seul forum universel qui relie les questions systémiques au partenariat mondial pour le développement. Cette dernière reconnaît la coopération nord-sud basée sur la responsabilité historique et les divers niveaux de développement et de capacité parmi les Etats membres de l'ONU.

Il y a également une reconnaissance vitale des règles et forces internationales qui déterminent l'espace nationale de politique pour le développement.

S'agissant des réformes systémiques, le résultat de la conférence d'Addis Abeba sur le Financement du Développement (FdD) ne tient pas compte de l'initiative de l'ONU même d'établir un cadre juridique réglementaire international pour la restructuration de la dette. Il réaffirme plutôt la dominance des mécanismes dirigés par les créiteurs tels que le Club de Paris dont la gouvernance inéquitable a été critiquée dans la Déclaration de Doha de 2008.

Le résultat d'Addis salue également les initiatives existantes de l'OCDE et du FMI qui ne s'attaquent pas à l'ampleur des problèmes de la dette qui touchent de nombreux pays en développement aujourd'hui.

Certes, le service de la dette doit avoir la primauté sur les objectifs de développement. Le renversement de l'ordre en intégrant les besoins de financement du développement national dans les analyses de la viabilité de la dette a été négligé dans les négociations du FdD par la plupart des Etats membres.

Malgré la reconnaissance mondiale du fait que le contrôle des capitaux s'avère indispensable pour permettre aux pays en développement de se mettre à l'abri des crises financières, le document des résultats considère l'usage des « mesures de gestion des flux de capitaux » comme un dernier recours « après l'ajustement nécessaire de la politique macroéconomique ».

Il s'agit d'un recul par rapport au Consensus de Monterrey de 2002 qui reconnaît que « les mesures qui atténuent l'impact de la volatilité des flux de capitaux à court terme sont importantes et doivent être prises en compte ». Les règlements sur les transactions de dérivés financiers sont restés lettre morte.

De même, le résultat d'Addis ne préconise pas l'allocation des droits de tirage spéciaux (DTS). Une fois encore, il s'agit d'un pas en arrière par rapport au Consensus de Monterrey qui abordé les allocations de DTS dans deux clauses.

Si les allocations de DTS, sont effectuées sur la base des besoins, elles peuvent servir d'outil de financement en améliorant les réserves en devise des pays en développement sans créer une dépendance additionnelle des monnaies de réserve.

Contrairement à la plupart des arènes économiques mondiales, la conférence sur FdD a le mandat d'aborder la réforme du système monétaire international d'une manière plus orientée vers le développement. Le résultat d'Addis a également raté cette chance

Malgré ces reculs importants, il y a deux rayons d'espoir dans le résultat d'Addis : la création d'un Mécanisme de la Facilitation des Technologies (MFT) au sein de l'ONU qui soutiendra la réalisation des ODD et un mécanisme de suivi du FdD qui consistera en un examen annuel de cinq jours en vue d'aboutir à des « conclusions et recommandations convenues ».

Cependant, ce forum de suivi doit être partagé avec l'examen du MI de l'agenda de développement post 2015, contrairement à l'appel des pays en développement pour que le processus de suivi du FdD soit distinct et indépendant de celui de l'agenda de développement post 2015 en vue de concentrer l'attention sur les spécificités de l'agenda du FdD.

Bien que le MFT ait un potentiel positif, surtout s'il aborde les questions de droit de propriété intellectuelle et le développement technologique endogène et ne devient pas une plateforme pour faciliter « l'économie verte », il ne correspond pas au même moment aux éléments de

financement qui constituent l'agenda de développement. Ainsi, le MFT permet d'occulter le manque d'ambition politique dans l'agenda du FdD.

Peut-être la marque la plus sordide du processus qui a eu lieu de mauvaise foi est le fait que les négociations ne se sont jamais déroulées à Addis Abeba. Il n'y a pas eu de plénière officielle, des propositions n'ont pas été formulées et aucun document n'a été projeté sur l'écran aux fins d'amendement.

Par contre, ce qui s'est déroulé au cours des quatre jours à Addis Abeba était des pressions en coulisse exercées par les pays les plus puissants sur les pays en développement. Un délégué en provenance d'un pays en développement a révélé que la pression était notamment sous forme de menace et de chantage pour faire taire les pays en développement qui ne peuvent pas se permettre de lancer un défi sur le plan politique

Une stratégie centrale des pays développés était la distorsion des narratives des pays en développement et l'élaboration de nouvelles narratives pour compromettre les arguments de longue date des pays en développement. Tout au long des négociations à New York, l'UE a créé une narrative indiquant que « le monde a changé ». Elle a argué que l'accent que les pays en développement mettent sur le financement public international comme la première source de ressources financières et leur ligne rouge sur le principe de Rio relatif à la CBDR ne montrent pas que le monde a changé depuis la conférence de Monterrey en 2002.

Selon l'UE, l'essentiel du texte sur le FdD est toujours fondé sur la construction nord-sud démodée, qui ne reflète pas la complexité du monde actuel. L'Allemagne a renforcé la position de l'UE en ajoutant que les positions du G77 ne tiennent pas compte de la réalité que les économies émergentes sont désormais capables de prendre en charge une partie du fardeau du financement du développement.

En réponse à ce défi lancé aux pays à revenu moyen, l'Inde a fourni une réponse brève. L'Inde a fait remarquer que les 30 pays les plus riches au monde ne représentent que 17% de la population mondiale, mais plus de 60% du PIB mondial, plus de 50% de la consommation mondiale d'électricité et près de 40% des émissions de CO2.

La manière dont les mots clés tels que « transformatif », « ambitieux », « état de droit » et « environnement favorable » ont été utilisés ou mal utilisés par les négociateurs des pays développés lors des négociations sur le FdD, a suscité parmi leurs homologues du monde en développement de l'outrage à propos de l'écart entre le sens réel et l'usage rhétorique.

Pour les pays en développement, l'expression "environnement favorable" signifie un environnement favorable au développement. Il s'agit des réformes orientées vers le développement dans l'architecture financière et commerciale internationale comme la recherche de solution aux subventions agricoles déloyales dans les pays développés ou les conditions macroéconomiques procycliques liées aux prêts financiers.

Cependant, les pays développés utilisent cette expression "environnement favorable" avec la même vigueur. Mais ils font allusion à un environnement favorable aux investissements comme un environnement fiscal favorable aux entreprises et une déréglementation du marché du travail.

L'expérience des négociations sur le FdD porte à croire que lorsque ces termes sont ballottés dans les négociations post 2015 et COP 21, ils seront associés à la limitation de l'espace

politique dans les pays en développement. Pour la plupart, cette limitation est destinée à la facilitation des activités du secteur privé à travers des partenariats multi acteurs ou publics-privés qui impliquent le partage du financement entre plusieurs entités alors que la prise de décision demeure l'apanage du secteur privé.

Cependant, un effritement voire un manquement se produit au niveau des obligations de financement international envers les pays en développement. Par conséquent, la prise de décision en matière de financement est transférée aux institutions où les pays en développement doivent faire concurrence avec les représentants du secteur privé et des fondations privées pour une voix et une représentation.

A mesure que les deux dernières semaines de négociations de l'agenda de développement post 2015 tirent à leur fin à New York, on assistera à l'expérience du FdD. Est-ce que les pays en développement vont s'unir avec une force et détermination renouvelées pour réinstaurer le multilatéralisme ? Ou est-ce la régression dans les engagements et actions engendrés par la conférence d'Addis Abeba va entraîner le résultat des négociations post 2015 vers sa faible ambition ?

Bien que les perspectives soient peu certaines pour le moment, ce qui devient de plus en plus clair c'est la dure réalité que l'offensive géopolitique à l'ONU n'a pas connu de répit, elle s'est plutôt intensifiée. En fait, la dynamique géopolitique actuelle à l'ONU présente une ironie perturbante à la communauté internationale au moment où elle s'engage sur sa voie la plus ambitieuse du paradigme de développement durable durant les 15 prochaines années.

*Bhumika Muchhala est analyste des politiques du Programme de Développement et Finance de Third World Network.