

	<p>REGIONS UNITED- FORUM OF GLOBAL ASSOCIATIONS OF REGIONS</p> <p>ORGANISATION DES REGIONS UNIES - FORUM GLOBAL D'ASSOCIATIONS DE REGIONS</p> <p>ORGANIZACION DE LAS REGIONES UNIDAS - FORO GLOBAL DE ASOCIACIONES DE REGIONES</p>
	<p>Villa Grand-Montfleury 48 chemin Grand-Montfleury 1290 Versoix GENEVE - CH</p> <p>secretariat@regionsunies-fogar.org www.regionsunies-fogar.org</p>

**Problématique et enjeux
de la Conférence internationale du 5 décembre 2011 à Genève**

**PORTER L'AMBITION D'UNE POLITIQUE GLOBALE
DE DEVELOPPEMENT EQUILIBRE
ET DE COHESION TERRITORIALE**

*Contribution à la préparation du G20 de Cannes,
du Forum de Busan et de la Conférence mondiale Rio + 20*

SOMMAIRE

PREAMBULE.....	3
I- LES OBJECTIFS DU MILLENAIRE POUR LE DEVELOPPEMENT ET L'EFFICACITE DE L'AIDE : PRINCIPAUX CONSTATS	5
1 – Un bilan global contrasté en matière de résultats.....	5
2 – Des inégalités qui s’aggravent, en particulier dans les territoires les plus pauvres	6
3 – L’efficacité de l’aide publique au développement en question.....	6
II- LES NOUVELLES DYNAMIQUES EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT: ELEMENTS DE SEMANTIQUE ET ENGAGEMENTS.....	9
III- VERS UNE POLITIQUE GLOBALE DE DEVELOPPEMENT EQUILIBRE AU NIVEAU INFRA-ETATIQUE : OBJECTIFS ET PRINCIPES	11
1- La lutte contre les inégalités passe impérativement par l’émergence au plan mondial de politiques de développement au niveau infra-étatique.....	11
2- L’aide structurelle au niveau infra-étatique est une clé pour atteindre un développement équilibré et durable des territoires.....	12
3- Quelques grands principes de cette politique.....	13
4- Le séminaire du 5 décembre 2011	15
CONCLUSIONS.....	16
BIBLIOGRAPHIE	17

PREAMBULE

La globalisation des échanges s'accompagne de l'émergence du fait régional. Le séminaire organisé par la CRPM (Conférence des Régions périphériques et maritimes d'Europe) en juillet 2006 aux Açores sur les régions et la mondialisation, en initiant un partenariat avec les Nations unies au travers du PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement), a affirmé pour la première fois que les régions devaient être des acteurs à part entière du développement et a revendiqué une nouvelle gouvernance mondiale intégrant les besoins et les initiatives des territoires. La première Convention internationale pour une approche territoriale du développement, organisée à Marseille en mars 2007 par la CRPM, le PNUD et la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, en a fait la démonstration en réunissant quelque 1 200 participants en provenance de 65 pays, représentant 900 autorités infra-étatiques. Convaincus de la nécessité de repenser l'articulation des échelles du développement et de la gouvernance mondiale, leurs représentants ont approuvé une déclaration fondant une association des régions du monde. Quelques mois plus tard à Cape Town (Afrique du sud), étaient adoptés les statuts du Forum Global des Associations de Régions (FOGAR).

L'assemblée générale du FOGAR qui s'est tenue à Manta (Equateur) en juillet 2010 a décidé de s'ouvrir, au-delà des réseaux, à l'ensemble des premiers niveaux infra-étatiques, quelle que soit la configuration qu'ils peuvent prendre selon les différents systèmes institutionnels existant dans le monde : Etats fédérés, Régions, Provinces, Gouvernorats...

L'Organisation Régions Unies / FOGAR est ainsi entré dans une nouvelle étape de sa construction, avec l'ambition d'être l'interlocuteur unique des Etats, des intégrations régionales et du système des Nations unies pour l'ensemble des politiques globales à fort impact spatial/territorial. Le 21 janvier 2011, l'Organisation des Régions Unies / FOGAR a installé son siège à Genève au plus proche des institutions internationales.

Après avoir développé des premiers axes de travail sur le thème de la gouvernance spatiale de la sécurité alimentaire et sur le rôle des Régions en matière de changement climatique à travers le réseau NRG4SD, l'Organisation des Régions Unies / FOGAR souhaite désormais approfondir la notion d'approche territoriale du développement en se faisant le porte-parole d'une politique globale de cohésion territoriale qui unisse davantage les peuples et permette d'atteindre un développement plus équilibré et durable de notre planète. Il en va de l'intérêt de l'ensemble des citoyens du monde face à la montée des tensions et des conflits de toute nature, mais c'est avant tout une question d'éthique dans la vision que chacun souhaite avoir de l'avenir de notre espace commun, mettant en œuvre un humanisme conciliant les grandes valeurs universelles et le respect de la diversité des identités culturelles.

Le 5 décembre 2011, l'Organisation des Régions Unies / FOGAR invitera à Genève l'ensemble des acteurs mondiaux en charge des politiques de développement pour débattre et trouver des solutions innovantes face aux limites des mécanismes actuels de l'aide internationale. Nous partons d'un postulat : face à l'impossibilité d'atteindre de manière satisfaisante les Objectifs du Millénaire pour le Développement, nous devons privilégier une approche :

- visant implicitement à réduire les disparités de développement entre et au sein des Etats, dans un souci d'équité ;
- impliquant davantage les autorités infra-étatiques dans la mise en œuvre des politiques de développement.

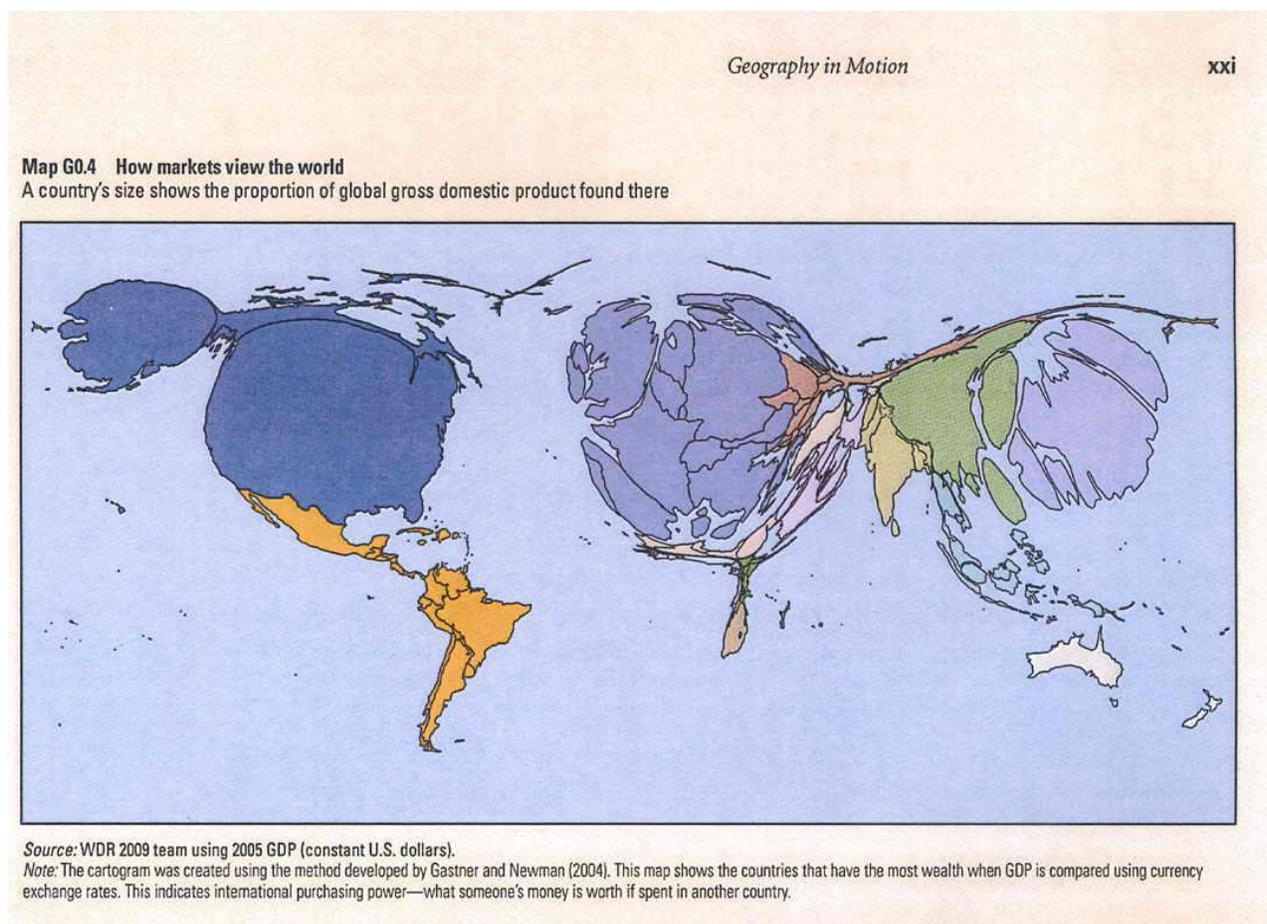
Notre contribution de novembre 2010 intitulée « Porter l'ambition d'une politique globale de cohésion territoriale », identifiait tous les risques engendrés par un développement trop axé sur les seules approches métropolitaines. Si elles peuvent porter indéniablement certaines dynamiques de croissance, elles laissent

de côté de nombreux espaces nationaux et infranationaux qui s'enfoncent davantage dans la pauvreté et le sous-développement, venant ainsi nourrir les drames humains que l'approche caritative essaie avec peine de soulager. La carte ci-dessous montre bien à ce titre que la mondialisation des échanges est un facteur de croissance, mais aussi d'aggravation des disparités territoriales.

Les diagnostics portés actuellement par les principales institutions internationales en charge du développement, illustrent bien la nécessité d'un développement spatialement plus équilibré, notamment dans le cadre de la préparation de RIO + 20. Si le déséquilibre peut être moteur lorsqu'il reste modéré, il devient un frein au développement dès lors qu'il devient excessif et porte les germes d'une grande partie des conflits auxquels le monde est aujourd'hui exposé. L'incapacité des politiques actuelles de développement à résoudre ces déséquilibres planétaires, doit être mise à profit pour inventer et ouvrir de nouvelles voies, de nouvelles méthodes.

Tout mécanisme de développement doit pouvoir être accompagné au plus proche du terrain par une gouvernance publique en charge de l'animer. Or, c'est ce niveau qui fait défaut aujourd'hui, laissant une partie importante de la population et de notre espace commun sans pilotage politique et administratif suffisant. Mais pour prôner une telle orientation, encore convient-il que la gouvernance du système d'aide au niveau international soit elle-même irréprochable dans ses contenus et dans la cohérence de ses interventions.

C'est pour porter cette nouvelle voie que l'Organisation des Régions Unies / FOGAR souhaite mettre au débat ces premières propositions.



Source : Rapport sur le développement dans le monde -Banque Mondiale 2009

I- LES OBJECTIFS DU MILLENAIRE POUR LE DEVELOPPEMENT ET L'EFFICACITE DE L'AIDE : PRINCIPAUX CONSTATS

1 – Un bilan global contrasté en matière de résultats

A quatre ans de l'échéance 2015 des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), les constats des experts convergent vers une vision partagée des progrès réalisés en termes de développement à l'échelle mondiale. Le rapport 2010 élaboré sous l'égide de l'ONU fait état d'une image contrastée des résultats obtenus à ce jour. Des progrès ont certes été enregistrés mais ils restent insuffisants au regard des objectifs fixés, dans un contexte de crises économique, alimentaire et énergétique qui creusent les inégalités et accroissent les défis de l'aide au développement.

Assurer les besoins humains élémentaires :

La réduction de la pauvreté continue d'avancer, en dépit de revers notables suite au ralentissement économique de 2008-2009 et aux crises alimentaire et énergétique. Cependant, la faim dans le monde continue de progresser. En Afrique, environ un quart des enfants de moins de cinq ans souffre d'insuffisance pondérale, en grande partie à cause d'un manque de nourriture et d'aliments de qualité, d'une eau impropre à la consommation, de soins et de pratiques alimentaires déficientes. Les experts estiment qu'1.4 milliards de personnes vivaient encore dans une pauvreté extrême en 2005. Les effets de la crise financière mondiale risquent d'être durables. Les taux de pauvreté seront légèrement plus élevés en 2015 (voire jusqu'en 2020) que si l'économie avait continué de croître au même rythme qu'avant la crise.

L'absence d'accès à l'éducation constitue un autre obstacle majeur à l'amélioration des conditions de vie des populations.

Construire les fondamentaux d'un développement économique durable :

Au cours des dix dernières années, et grâce à l'élimination des tarifs douaniers, les pays en développement et les PMA ont vu s'accroître leur accès au marché des pays développés (80% des importations en provenance des pays en développement admis en franchise de douane en 2008, contre 54% en 98).

En dépit du récent ralentissement économique, l'utilisation des technologies de l'information et des communications (TIC) est en hausse dans le monde entier. Internet continue son expansion, même si c'est à un rythme plus lent que l'an dernier. Et pourtant son accès reste interdit à la majorité de la population mondiale. Fin 2008, 23% de la population mondiale utilisait Internet (1.6 milliards), contre 15% dans le monde en développement (source ONU). La téléphonie mobile offre de nouvelles possibilités de communication cruciales dans les régions qui n'avaient pas accès aux TIC jusqu'ici. En Afrique subsaharienne, par exemple, région où la pénétration des lignes téléphoniques fixes ne dépasse pas 1%, la pénétration des téléphones portables a largement dépassé les 30%. Le rôle des technologies mobiles en tant qu'outil de développement ne laisse plus de doute, y compris lorsqu'il s'agit de gérer les catastrophes.

Même s'il reste inquiétant, le taux de déforestation semble avoir ralenti, grâce à des plans de reboisement combinés à l'expansion naturelle des forêts.

2 – Des inégalités qui s’aggravent, en particulier dans les territoires les plus pauvres

Ce bilan intermédiaire doit être d’autant plus nuancé qu’il repose sur une vision globalisée des progrès et des échecs, qui masque des situations très fortement contrastées induisant une aggravation inquiétante des inégalités entre les populations de différents territoires : inégalités entre régions du monde (décrochage de l’Afrique sub-saharienne et de l’Asie du Sud), entre pays, mais aussi et surtout inégalités croissantes au niveau infra-étatique entre les différents territoires, et en particulier entre zones urbaines et zones rurales.

Ainsi par exemple, on constate que seulement la moitié de la population du monde en développement utilise des installations sanitaires améliorées et d’impressionnantes disparités entre zones rurales et urbaines, seulement 40 % de la population rurale étant couverts.

Dans toutes les régions en développement, les enfants des zones rurales risquent plus souvent de souffrir d’insuffisance pondérale que les enfants des zones urbaines. En Amérique latine et dans les Caraïbes, ainsi que dans certaines régions d’Asie, cette disparité s’est accrue entre 1990 et 2008.

Ce sont encore les populations les plus vulnérables qui ressentent le plus durablement l’impact du changement climatique, alors qu’elles ont le moins contribué à sa source. Les risques de mortalité, de handicap et de pertes économiques qu’entraînent les catastrophes naturelles s’accroissent dans le monde entier, et en particulier dans les territoires les plus pauvres.

3 – L’efficacité de l’aide publique au développement en question

L’Aide Publique au Développement regroupe les concours (prêts et subventions) accordés aux pays en développement qu’il s’agisse de dons au titre des allègements de dette, ou de l’aide à proprement parler, qu’elle soit humanitaire, bilatérale, ou multilatérale.

3.1 Des montants importants mais qui restent en dessous des engagements pris en 2000

Les montants d’aide publique au développement (APD) octroyés par les pays développés ont enregistré des hausses entre 2000 et 2009, en dépit de la crise financière.

En 2009, l’APD se montait à 120 milliards de dollars, représentant 0.31% du Revenu national cumulé des pays développés. Ce qui constitue une légère hausse par rapport à 2008, mais une légère baisse (2%) en montants bruts (122 milliards en 2008). L’augmentation entre 2008 et 2009 a cependant été essentiellement le fait de nouveaux prêts (+20%), les subventions n’ayant pour leur part augmenté que de 5%.

Pour 2010, les engagements se situent aux environs de 126 milliards de dollars (prix constants 2004), et mettent en évidence un déficit par rapport aux engagements pris lors du sommet de Gleneagles en 2005 par les membres du G8. Les experts estiment en effet que l’Afrique, notamment subsaharienne, ne recevra que 11 milliards sur les 25 envisagés, en grande partie à cause des mauvaises performances de certains donateurs européens, qui destinent une large part de leur aide à ce continent.

Par ailleurs, la majeure partie de l’accroissement de l’aide n’a pas donné lieu à un véritable transfert de ressources dans les économies des pays en développement. C’est surtout l’allègement de la dette, et non l’aide programmable, qui est entrée dans l’accroissement de l’aide.

Pour la plupart des pays donateurs, l’aide est loin d’avoir atteint la cible de 0.7 % du RNB fixée par les Nations Unies. En 2009, seuls 5 pays avaient atteint ou dépassé leurs objectifs : le Danemark, le Luxembourg, les Pays Bas, la Norvège, et la Suède. En 2009, les plus gros donateurs, en termes de volume, ont été les Etats-Unis, suivis par la France, l’Allemagne, le Royaume Uni et le Japon.

En 2008, les plus gros contributeurs à l'aide bilatérale étaient les Etats-Unis (21 milliards USD en moyenne 2004-2006 soit 30% du total), le Japon (7.8 milliards), le Royaume-Uni (7.4 milliards), la France (6.9 milliards) et l'Allemagne (6 milliards). Les premiers donneurs multilatéraux étaient l'Union Européenne (8.7 milliards soit 40% du total), et l'Association Internationale de Développement (IDA) (6.6 milliards soit 30 % du total multilatéral).

3.2 Une répartition géographique et surtout thématique de l'aide largement perfectible : objectiver la répartition de l'aide et renforcer les aides structurelles

Dans l'ensemble, l'APD a augmenté dans de nombreux pays où les besoins sont les plus grands. L'APD se concentre sur les pays les plus pauvres (les pays les moins avancés reçoivent environ un tiers du total des aides) et sur des thématiques majoritairement sociales au détriment de l'aide structurelle.

Les premiers bénéficiaires d'APD en 2006 étaient : le Nigeria (11,4 milliards USD soit 11% de l'APD mondiale), l'Irak (8.7 milliards) l'Afghanistan (3 milliards), le Pakistan, le Soudan, le Congo, la république Dominicaine, l'Ethiopie, le Vietnam (1.8 milliards), la Tanzanie (1.8 milliards), le Cameroun (1.7 milliards). (Source OCDE)

Cette concentration géographique des fonds attribués pose de façon prégnante la question des critères et de l'équité de la répartition entre les territoires de l'aide publique au développement. De ce point de vue la carence du système international est à souligner.

Autre point faible de l'aide publique au développement : elle est fléchée de plus en plus vers des actions de type caritatif (inscrites plutôt dans une logique de court terme et de communicabilité immédiate) au détriment des aides structurelles (financement d'infrastructures) essentielles à l'émergence des fondements d'un développement durable.

C'est particulièrement vrai pour l'aide multilatérale, les actions structurelles étant aujourd'hui majoritairement financées par l'aide bilatérale, sur des thématiques impliquant des intérêts régionaux (l'exemple d'un pays comme le Cambodge montre que ce sont essentiellement les coopérations bilatérales qui contribuent de manière volontaire aux efforts infrastructurels : construction du réseau routier par la Chine, du réseau ferré par l'Australie, des systèmes d'assainissement par le Japon). L'aide multilatérale quant à elle finance surtout l'approche sociale du développement, au travers du financement des ONG. L'aide bilatérale recouvre les opérations qu'un pays donneur effectue directement avec un pays en développement ou une organisation non gouvernementale, nationale ou internationale, œuvrant dans le domaine du développement. L'aide multilatérale renvoie aux activités d'aides financées par l'intermédiaire du budget ordinaire des institutions multilatérales de développement. Il résulte de ces mécanismes un manque criant de coordination sur le terrain que le dernier G20 en Corée a particulièrement mis en lumière.

Il en ressort deux types d'aide, impliquant des financeurs différents :

- L'aide structurelle, qui comprend deux volets, le bilatéral relevant des Etats et le multilatéral financé essentiellement par la Banque Mondiale, l'Union européenne et les banques de développement ;
- L'aide au renforcement de capacités, relevant du conseil et de l'assistance technique à la mise en œuvre de projets, financée essentiellement par les agences des Nations-Unies au premier desquelles le PNUD notamment.

Pourtant, pour atteindre les OMD dans le contexte d'inégalités persistantes et croissantes décrit plus haut, il faudra adopter de façon volontariste des politiques et des interventions de type structurel visant à éliminer les inégalités persistantes, voire croissantes, entre riches et pauvres, entre ceux qui vivent en milieu rural, dans des zones reculées ou dans des taudis, et les populations urbaines les mieux loties, entre

ceux que désavantagent leur emplacement géographique, leur sexe, leur âge, un handicap ou leur appartenance ethnique. En outre, cette aide structurelle ne peut être l'apanage des seules initiatives bilatérales, qui sont souvent conditionnées à l'intérêt économique ou politique bien compris du pays donateur. Elles doivent pouvoir également trouver leur place dans le cadre d'interventions multilatérales conditionnées par le seul impératif de développement du pays bénéficiaire.

3.3 Une mesure de l'aide imparfaite

A cet égard, l'efficacité de l'aide est traditionnellement mesurée au travers du PIB (ou RNB) national. Cet indicateur « moyen », un des seuls quantifiés de façon fiable et homogène à l'échelle mondiale, présente cependant des travers largement débattus à ce jour : écart entre mesure statistique des réalités socio économiques et perception de ces réalités par les populations, distorsion entre la mesure moyenne d'un PIB et la réalité des disparités territoriales infra-étatiques. L'augmentation du PIB traduit une évolution du revenu moyen, qui s'accompagne le plus souvent d'une augmentation du nombre des plus démunis (en témoigne l'augmentation de la population vivant sous le seuil de pauvreté dans de nombreux pays, y compris occidentaux).

L'indicateur PIB montre tout particulièrement ses limites dans un contexte de changement climatique, dans lequel les prix du marché ne reflètent pas l'impact des coûts environnementaux induits. Les approches statistiques plus détaillées, comme celles de la Banque mondiale (Rapport sur le développement dans le monde 2009) identifient un panel de « grands indicateurs » relatifs à la géographie, l'urbanisation, le développement territorial, l'intégration internationale, et développent un point de vue thématique plus complet, mais toujours délicat à interpréter. Les approches expérimentales du PNUD présentées dans le rapport sur le développement humain 2010 montrent enfin l'intérêt de travailler sur un indice de développement humain ajusté aux inégalités, un indice d'inégalité de genre, et un indice de pauvreté multidimensionnelle.

Ces derniers travaux montrent enfin très clairement que les défis du présent requièrent une perspective nouvelle sur les politiques. L'absence de corrélation forte entre la croissance économique et les améliorations en termes de santé et d'éducation, confirmée dans le rapport du PNUD, nous engage à repenser nos modèles d'interventions. Les améliorations technologiques et les changements de structures sociétales permettent aujourd'hui, même aux pays les plus pauvres, de réaliser des gains significatifs dans d'autres domaines. La circulation des idées entre les pays s'accélère. Le développement de l'innovation a manifestement permis aux pays d'améliorer la santé et l'éducation à un coût très bas.

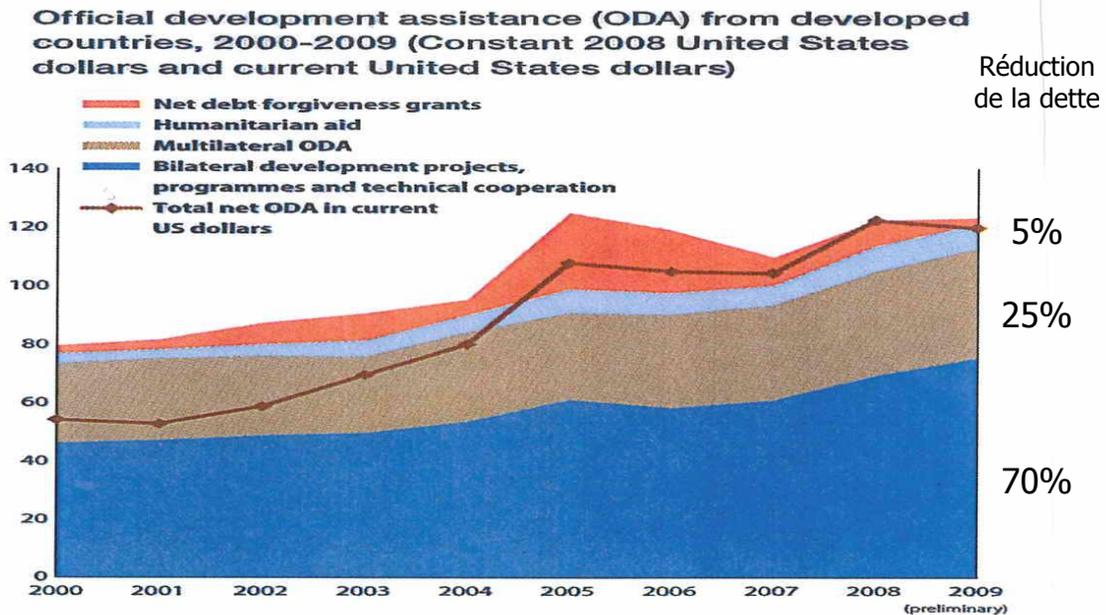
Les indicateurs statistiques sont importants pour concevoir et évaluer les politiques visant à assurer le progrès des sociétés. Si les mesures sont trompeuses, les décisions peuvent être inadéquates. L'élaboration d'indicateurs adaptés est nécessaire pour approfondir les résultats et proposer d'autres points de vue susceptibles d'accélérer le progrès social.

La déclaration du Millénaire représente la promesse la plus importante jamais faite aux populations les plus pauvres du monde. Le cadre de responsabilisation des OMD qui découle de cette déclaration a engendré un niveau sans précédent d'engagements et de partenariats pour permettre à des milliards d'individus de mener une vie décente et plus saine et pour créer un environnement qui contribuera demain à la paix et la sécurité. La question est de savoir aujourd'hui comment accélérer les changements produits au cours de la dernière décennie.

3.4 Une coordination insuffisante de l'aide

L'Organisation des Nations Unies a confié aux résidents coordonnés par le PNUD la coordination sur le terrain des aides attribuées dans le cadre du système onusien. Cependant, le graphe ci-dessous montre que 70% des aides relèvent de mécanismes bilatéraux, alors que l'aide multilatérale coordonnée par le PNUD ne représente en réalité que 8% de l'aide totale.

Pour pallier ces déficiences, des groupes informels d'échanges d'information entre donateurs ont été mis en place par la Banque Mondiale dans certains territoires (exemple de la Casamance). Ces démarches ouvrent la voie de formes de coordinations plus abouties.



3.5 La fin du modèle Nord-Sud

La globalisation des échanges, et le développement parfois très rapide de certains pays émergents, ont conduit à une reconfiguration en profondeur de la géographie économique mondiale. A ce titre, les modèles basés sur des approches Nord-Sud apparaissent assez largement datés. Aujourd'hui la Chine par exemple s'impose comme un acteur majeur de l'aide au continent africain ou aux pays de l'Asie du Sud Est.

Une nouvelle approche de l'aide au développement doit ainsi être réinventée, qui mette en avant :

- la pluralité des acteurs de cette politique, au Nord comme au Sud ;
- l'interdépendance de ces acteurs ;
- la convergence de leurs intérêts entraînant l'émergence d'une logique de « coopération » qui tend à supplanter la logique traditionnelle d'aide unilatérale.

II- LES NOUVELLES DYNAMIQUES EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT: ELEMENTS DE SEMANTIQUE ET ENGAGEMENTS

Fort de ces constats, l'ensemble des pays partenaires et des organisations internationales affichent une volonté commune d'accroître l'efficacité de l'aide au développement pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement d'ici 2015.

Lors du second Forum à haut niveau sur l'efficacité de l'aide de 2005, les pays et organisations participants ont réaffirmé la nécessité d'un accroissement du volume des aides et ont entériné la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. Il s'agit de renforcer l'appropriation de l'aide par les pays partenaires et d'inciter les donateurs à s'aligner sur les stratégies nationales de développement de ces pays partenaires. L'accent est mis également sur la nécessité d'une gestion axée sur les résultats ainsi qu'une responsabilisation des donateurs et des pays partenaires quant aux résultats obtenus suite à la mise en place de politiques de développement. Pour accroître l'efficacité de l'aide il est également important de réduire sa fragmentation et d'harmoniser les actions entre les différents donateurs. Les évaluations de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (2006 et 2008), ont montré des progrès mais l'avancée reste trop lente. Le Programme d'action d'Accra a été adopté lors du troisième Forum à haut niveau sur l'efficacité de l'aide organisé par l'OCDE, le Gouvernement du Ghana et la Banque mondiale. Il vise à renforcer la dynamique instaurée par l'adoption de la Déclaration de Paris et souligne notamment l'importance de l'utilisation des systèmes nationaux et des ressources locales dans la mise en œuvre des actions de développement.

Lors du quatrième Forum à haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui se déroulera à Busan du 29 novembre au 1^{er} décembre 2011 (préparé par les autorités coréennes, en partenariat avec le PNUD, la Banque mondiale et les organisations régionales), le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide rendra ses conclusions sur la troisième enquête de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et du Programme d'Accra. Au-delà de la simple évaluation, un nouveau cadre sera proposé pour améliorer l'efficacité de l'aide et des objectifs pour l'après 2015 y seront définis. Il s'agira d'aider les pays partenaires à renforcer leurs structures et le fonctionnement de leurs institutions pour qu'ils puissent élaborer et mettre en place leurs propres stratégies de développement.

Dans une optique d'évaluation et de mise en avant du rôle du niveau local dans le développement a eu lieu le 9 février à Dakar, suite à la proposition du Gouvernement du Sénégal, le second Séminaire international sur l'efficacité de l'aide au développement au niveau local auquel le FOGAR a participé. L'importance des niveaux infranationaux, des structures locales et des acteurs locaux des pays partenaires dans le renforcement de l'efficacité de l'aide au développement y a été débattue. Un troisième séminaire sur ce sujet sera organisé les 3 et 4 mars 2011 pour l'Amérique Latine.

Le G20 s'est également engagé en faveur du développement en adoptant à Séoul, en novembre dernier, le Consensus de Séoul sur le développement pour une croissance partagée ainsi qu'un Plan d'action pluriannuel sur le développement, qui mettent en avant la nécessité d'une croissance forte, équilibrée et surtout inclusive. Là aussi, l'appropriation par les pays partenaires des politiques de développement est considérée comme un facteur de réussite et d'efficacité de l'aide. Dans son Plan pluriannuel le G20 met en avant l'importance pour le développement, des infrastructures, de l'investissement privé, de l'accès aux marchés, du développement des ressources humaines ainsi que l'accès au financement. Une évaluation de l'application du Plan sera effectuée par le Groupe de travail du G20 sur le développement.

Dans le contexte économique actuel les pays les moins avancés (PMA) sont particulièrement vulnérables. Cette vulnérabilité est accrue par leur niveau très élevé d'endettement. Les différents acteurs du développement soulignent l'importance d'élaborer des stratégies de développement différentes selon le type de pays et son niveau de développement (PMA, Pays en voie de Développement -PVD, Pays Pauvres Très Endettés- PPTe). Le Programme d'actions de Bruxelles en faveur des PMA a été adopté lors de la troisième Conférence des Nations Unies sur les PMA et couvre les actions pour la période 2001-2010. Il s'agit avant tout d'agir pour lutter contre l'extrême pauvreté et d'intégrer les PMA dans l'économie mondiale. La quatrième Conférence des Nations Unies sur les PMA aura lieu à Istanbul du 9 au 13 mai 2011. La mise en œuvre du Programme d'actions de Bruxelles y sera évaluée, les difficultés des PMA seront recensées et une nouvelle stratégie pour la période 2011-2020 sera établie.

Lors de la création par les Nations Unies de la catégorie des PMA, les pays qui en faisaient partie étaient 25, ils sont aujourd'hui 49 dont 34 sont en Afrique. Ils représentent une population d'environ 630 millions

d'habitants, soit environ 10% de la population mondiale, pour moins de 1% du revenu mondial total. Si certains pays sont dans des phases de rattrapage des pays industrialisés, d'autres sont enfermés dans le sous-développement. En outre, ces pays sont d'autant plus fragilisés par le fardeau de leur dette qui peut représenter une part très importante de leur revenu national brut.

L'ensemble de ces constats nous semblent aller dans le bon sens si tant est qu'ils intègrent également de nouvelles méthodologies de mise en œuvre sur le terrain impliquant les niveaux infra-étatiques à leur gouvernance et à leur réalisation. Tel est le cœur des propositions que nous mettrons en débat dans le cadre du séminaire du 05 décembre 2011.

III- VERS UNE POLITIQUE GLOBALE DE DEVELOPPEMENT EQUILIBRE AU NIVEAU INFRA-ETATIQUE : OBJECTIFS ET PRINCIPES

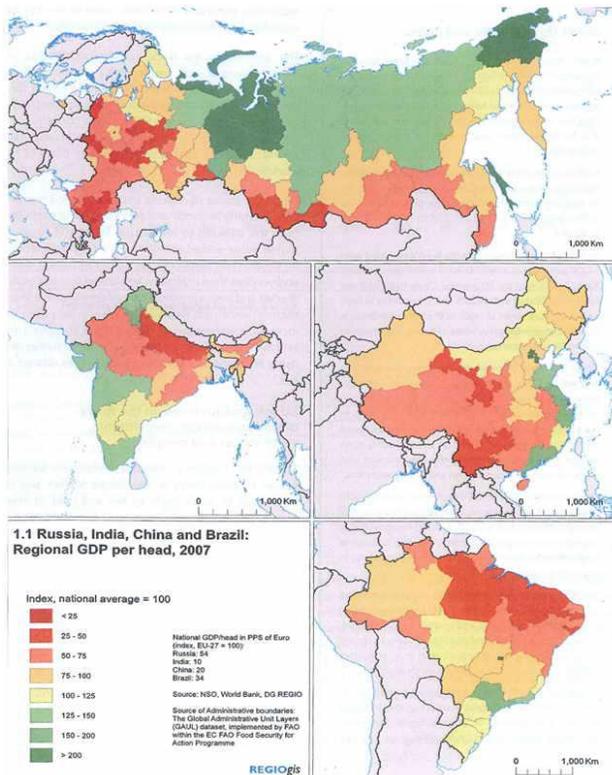
1- La lutte contre les inégalités passe impérativement par l'émergence au plan mondial de politiques de développement au niveau infra-étatique

Les processus de développement des pays, dans le contexte mondialisé que nous connaissons, conduisent à des phénomènes de concentration géographique des ressources et de la production de richesses, et d'accroissement des inégalités entre et au sein des territoires infra-étatiques. Une prise de conscience internationale est en cours sur ces enjeux, grâce notamment aux travaux conduits par les organismes internationaux.

Le rapport sur le développement dans le monde 2009 de la Banque Mondiale montre ainsi les phénomènes de concentration géographique à l'œuvre dans les territoires à mesure que les pays se développent. Les producteurs choisissent de préférence certaines localisations, les villes, les zones côtières ou les pays intégrés dans un riche réseau de relations économiques. Au fur et à mesure que ces pays se développent, les plus dynamiques adoptent des politiques qui tendent à uniformiser les niveaux de vie dans l'espace national. Ces effets de concentration peuvent se révéler fortement contre productifs en laissant la périphérie, en particulier les zones rurales éloignées des métropoles connectées au « réseau mondial », à l'écart de la croissance. Si l'expansion économique de certaines régions qui possédaient au départ des atouts et ont réussi à les exploiter profite également aux territoires situés à proximité de ces lieux performants, il n'y a pas de retombées pour les territoires plus éloignés de ces centres économiques.

Les travaux menés par la Commission européenne dans le cadre de son dernier rapport sur la cohésion offrent, au-delà de l'Europe, une analyse intéressante des inégalités territoriales dans les BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine) comparée à celle des principaux pays développés, montrant toute l'importance d'un objectif de développement équilibré au sein des territoires pour assurer croissance, cohésion politique nationale et cohésion économique et sociale. Les travaux de la Commission Economique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes ont également montré au sein de l'Amérique latine des analyses très détaillées sur l'évolution inquiétante des disparités entre les niveaux infra-étatiques, porteuses de tensions économiques et sociales et génératrices de migrations massives, d'où l'importance de doter les niveaux infra-étatiques des moyens d'assurer leur propre développement.

La carte ci-dessous illustre très clairement les disparités infra-étatiques existant dans les BRIC, avec des écarts de richesse pouvant aller de 1 (rouge foncé) à 10 (vert foncé). Ceci témoigne des déséquilibres de développement qui persistent et s'aggravent, y compris dans ces pays qui affichent les rythmes de croissance les plus élevés. Les avantages de la croissance se concentrent ainsi sur les territoires les plus attractifs et les mieux connectés aux réseaux mondiaux (métropoles en particulier).



Source : 5^o rapport de cohésion UE

Ce constat rend nécessaire la mise en place de politiques structurelles infra-étatiques visant à améliorer les infrastructures de base et les connexions entre les territoires. Ainsi, à l'heure actuelle, le débat sur les disparités géographiques du développement commence et se termine souvent par l'examen d'interventions ciblées au plan spatial. Le rapport insiste sur la nécessité d'élargir la portée de l'action des pouvoirs publics : « il faut des institutions qui unissent, des infrastructures qui améliorent les liaisons et des interventions bien ciblées ».

Les rapports de la banque mondiale de 2009 et celui sur la contribution des politiques de décentralisation à la croissance établissent des constats similaires mais des préconisations relativement différentes. Selon ces rapports, les trois instruments d'intégration que sont les institutions, les infrastructures et les politiques incitatives sont des préalables indispensables pour qu'un pays en développement puisse accéder aux bénéfices de la concentration spatiale de la production. La concentration est ainsi édictée comme la règle pour faciliter l'accès au marché et à la mobilité. La convergence est bien l'objectif mais se pose dès lors la question des échelles à laquelle cette concentration doit se mettre en œuvre. La banque mondiale identifie par exemple les systèmes de péréquation ou de redistribution comme un frein potentiel à ces effets d'échelle. C'est sur ce point fondamental que l'approche diffère par exemple de celle engagée depuis 20 ans par l'Union européenne dans le cadre de sa politique de cohésion.

2- L'aide structurelle au niveau infra-étatique est une clé pour atteindre un développement équilibré et durable des territoires

Les travaux de l'OCDE sur l'économie des régions permettent de faire un double constat :

- les inégalités entre régions et au sein des régions sont aujourd'hui plus importantes que les inégalités entre pays : c'est donc bien au niveau infra-étatique que se situe l'enjeu de la réduction des inégalités et du développement équilibré durable des territoires ;

- la croissance au niveau infra-étatique joue un rôle majeur dans la croissance nationale : plus les régions sont mises en capacité de mobiliser et d'exploiter leurs atouts et leurs ressources, plus la richesse nationale augmente ; dans le cadre rénové des politiques de développement (dont on rappelle que les principes essentiels sont l'efficacité de l'aide, le partenariat, le développement des capacités des bénéficiaires et leur responsabilisation), la mise en œuvre d'actions structurelles au niveau infra-étatique s'impose comme un levier de développement majeur.

L'intérêt politique et social d'une telle approche nous semble indéniable. Tous les pays dits développés l'ont depuis longtemps intégré dans leurs mécanismes politiques internes : les Etats fédérés en premier lieu comme les Etats-Unis ou l'Allemagne ont depuis longtemps mis en place des systèmes de péréquation qui garantissent la capacité pour chacun de leurs Etats fédérés ou Länder à assurer leurs propres objectifs de développement sans décrocher des dynamiques nationales. Cette approche polycentrique est à la base de leur développement. La Chine, dans un cadre politique tout à fait différent, développe à travers les programmes quinquennaux mis en œuvre au niveau de ses provinces des méthodes de programmation qui sont basées tout autant sur le potentiel intrinsèque de croissance de ses territoires que sur des mécanismes assez élaborés de péréquation entre les chances de développement. L'Union européenne a pour sa part patiemment construit, notamment à l'occasion de ses élargissements successifs, un système très élaboré, de dotations différenciées entre territoires qui permet de garantir une équité de traitement tout en offrant aux territoires infra-étatiques, dans toute leur diversité, les outils pour assurer et assumer leur propre croissance.

Cette question centrale, parfois abandonnée ou remise en cause par les pays les plus développés, est au cœur des préoccupations des pays émergents, confrontés aux déséquilibres induits par leur récente croissance. A ce titre, les coopérations Sud- Sud sont essentielles pour accompagner les différents pays en transition, vers des modèles plus équitables pour leurs populations.

3- Quelques grands principes de cette politique

a. Responsabiliser l'Etat central bénéficiaire quant à la mise en œuvre des modalités d'un véritable plan national de développement du territoire.

C'est à ce seul niveau que les questions d'échelle et de stratégie doivent être abordées car qui mieux que le niveau national est en mesure d'apprécier l'équilibre entre croissance globale et potentialités des territoires, entre équité et efficacité ? Il n'y a pas d'opposition entre l'approche prônée par la Banque Mondiale en faveur des effets de la concentration et la volonté d'un développement équilibré, le tout est une question d'échelle et de mesure. Au regard de la diversité des situations sur la planète, une approche pragmatique ne peut que conseiller de régler cette question à travers l'élaboration d'une stratégie nationale associant la majorité des acteurs économiques, sociaux et institutionnels, nationaux et internationaux. L'intérêt d'une telle approche est multiple :

- elle permet la construction d'une véritable cohésion nationale et d'un dialogue autour d'objectifs partagés ;
- elle stimule le train des réformes qui peuvent accompagner la mise en œuvre de plans sectoriels nationaux ;
- elle favorise la coordination de l'aide publique au développement comme l'a souligné le consensus de Séoul adopté par le G20 ;
- elle permet la nécessaire adaptation du territoire national aux enjeux de la mondialisation en fonction des capacités réelles des territoires, au-delà des seules dimensions métropolitaines qui ne constituent que l'une des composantes ;
- elle favorise enfin la rationalisation et l'efficacité de l'investissement public et privé.

b. Privilégier les aides structurelles

Certains facteurs sont très importants pour le développement d'un territoire, comme les infrastructures, le niveau d'éducation de ses habitants (qui peut augmenter l'employabilité) et la capacité d'attirer les investissements privés. Les politiques publiques de développement doivent permettre de développer prioritairement les infrastructures pour augmenter les connexions entre les territoires et avec les marchés, rendre le territoire plus attractif et lui permettre de jouer sur ses propres potentialités. Une approche locale non accompagnée par cette dimension risque vite d'être confrontée à l'échec, trop enfermée dans des logiques autarciques sur lesquelles elle ne peut interagir. C'est dans ces conditions qu'un pays est davantage en mesure de prendre en compte sa demande sociale et d'atteindre les objectifs du millénaire sans vivre constamment sous perfusion.

En reposant sur des orientations stratégiques partagées, en énonçant les principes et priorités adoptés par les instances nationales, une politique structurelle doit permettre à l'ensemble du territoire de mieux prendre en main ses chances de développement privilégiant une concentration accrue des objectifs pour accroître l'efficacité des aides octroyées. Une telle politique structurelle pilotée à l'échelon national doit permettre de faire converger les aides bilatérales et multilatérales sur une structure unique responsabilisant la gouvernance nationale. C'est à cette condition qu'une politique structurelle peut ensuite se coordonner avec les échelons infra-étatiques sur des politiques de développement complémentaires et plus proches du terrain.

c. Faire émerger et responsabiliser les niveaux infra-étatiques

Les autorités infranationales peuvent au travers de politiques volontaristes de développement territorial, peser significativement sur les activités économiques et sur la répartition de la population. Sous réserve de disposer d'une accessibilité au marché, les acteurs infra-étatiques sont les mieux à même d'évaluer et d'exploiter les atouts des territoires au travers de politiques intégrées de développement. Ils sont les seuls à pouvoir les mener efficacement dans des conditions améliorées de proximité avec la population et les acteurs économiques et sociaux, et à pouvoir apporter des réponses correspondant mieux aux attentes du terrain et aux enjeux de mobilisation des acteurs publics et privés.

Il faut donc renforcer l'échange d'expérience, et accompagner la montée en compétence des acteurs locaux, afin qu'ils puissent adapter les « bonnes pratiques » des autres territoires aux spécificités des leurs. Il s'agit bien de passer d'une logique d'aide à une logique de coopération.

La mondialisation n'est pas seulement porteuse d'équilibre :

- elle permet le rattrapage de certains pays qui viennent progressivement s'aligner sur les standards des pays développés ;
- mais nous l'avons vu, elle enfonce davantage dans le sous-développement une partie importante de la planète où se localisent les tensions politiques, ethniques, climatiques et alimentaires. C'est parfois le cas de pays dans leur globalité, c'est plus souvent le cas dans de vastes territoires infra-étatiques à l'écart des grands courants de développement, faute de pouvoir bénéficier des conditions minimales à la prise en compte de leurs enjeux propres de développement. Cette carence de structures intermédiaires entre le niveau national et le niveau local dans les pays en développement est selon nous, Organisation des Régions Unies / FOGAR, l'une des raisons fondamentales de l'incapacité de l'aide internationale à accompagner ces territoires vers le progrès économique et social.

4- Le séminaire du 5 décembre 2011

Sur la base de ces constats, de l'expérience acquise par les niveaux infra-étatiques dans la totalité du monde développé et des demandes des niveaux infra-étatiques qui tendent à émerger dans certains pays en développement, notre séminaire s'inscrit dans le cadre de la préparation de Rio + 20 et vise à mettre en débat les contours de la mise en œuvre d'une telle ambition globale reposant :

- Sur l'élaboration de véritables stratégies nationales de développement permettant une meilleure coordination des aides bilatérales et multilatérales autour d'objectifs partagés, ainsi qu'une meilleure coopération entre territoires, en dépassant les distinctions traditionnelles qui n'ont plus de sens aujourd'hui.
- Sur la promotion de politiques structurelles de base permettant de développer les fondements d'une politique de développement soutenable.
- Sur l'élaboration de plans infra-étatiques intégrés et pluriannuels de développement permettant la prise en compte des différentes facettes d'une démarche globale :
 - Développement économique et innovation ;
 - Education-formation ;
 - Développement rural et sécurité alimentaire ;
 - Préservation et valorisation des ressources naturelles et des écosystèmes ;
 - Plan intégré de lutte et d'adaptation aux changements climatiques ;
 - ...
- Sur la promotion de nouvelles échelles de gouvernance adaptées à la prise en compte de ces enjeux par le renforcement des capacités et le développement de la démocratie locale.

Au-delà du débat, il s'agit de structurer un réseau d'acteurs, institutionnels mais aussi académiques dédiés à cette ambition.

CONCLUSIONS

Les membres de l'Organisation des Régions Unies / FOGAR affirment leur volonté de prendre toute leur part à l'émergence et à l'accompagnement de ces dynamiques, que ce soit en matière de construction de ces politiques, d'expérimentation ou de contribution à leur mise en œuvre aux niveaux infra-étatiques. C'est l'ensemble de ces ingrédients qui seront soumis au débat lors du séminaire du 5 décembre 2011 à Genève afin :

- de recueillir l'avis des principaux donateurs mondiaux, bilatéraux et multilatéraux, sur cette nouvelle approche conceptuelle des politiques de développement ;
- de mettre en débat les différentes facettes de ces démarches intégrées et de leur contribution aux Objectifs du Millénaire ;
- de mettre en lumière les expériences les plus remarquables menées dans ce domaine dans les différents continents ;
- de formaliser des partenariats nord-nord sud-sud entre collectivités infra-étatiques pour expérimenter de premières approches de par le monde en coordination et partenariat avec les bailleurs ;
- d'adopter un agenda de travail pour la poursuite de ces objectifs au sein de l'agenda global.

Dans ce cadre, l'Organisation des Régions Unies / Fogar pourrait intervenir sur quatre volets :

- un volet analytique sur le rôle des Régions dans un contexte de mondialisation et d'inégalités territoriales ;
- un volet « plaidoyer » dans les grandes conférences, pour que la dimension territoriale soit incluse dans les grandes déclarations, dans les systèmes de gouvernance et dans les mécanismes de financement ;
- un volet « échange d'expériences » ;
- un volet « conseil/ expertise » pour accompagner les acteurs locaux dans l'acquisition de compétences.

Parallèlement, les Régions revendiquent :

- d'être associées plus systématiquement aux principaux débats sur l'évolution des politiques de développement et l'efficacité de l'aide, que ce soit au niveau mondial ou au sein des intégrations régionales ;
- d'être progressivement reconnues comme organisation intergouvernementale (OIG) au sein du système des Nations Unies et notamment de l'ECOSOC afin de contribuer aux différentes étapes de discussion sur les problématiques de l'aide ;
- la mise en place de nouveaux programmes pilotes multi-partenariaux, intégrant le renforcement des niveaux infra-étatiques à l'échelle globale.

BIBLIOGRAPHIE

(Ordre alphabétique des Institutions)

Banque mondiale (2009), *Rapport sur le développement dans le monde*, Banque mondiale, Washington

Banque mondiale (2010), *The Political Economy of Decentralization Reforms, Implications for Aid Effectiveness*, Banque mondiale, Washington

Commission européenne (2010), *Cinquième Rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale*, Commission européenne, Bruxelles

Stiglitz, Sen et Fitoussi (2009), *Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social*, Commission sur la mesure de la performance économique et du progrès social, Paris

Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (2005), deuxième Forum sur l'efficacité de l'aide à haut niveau, Paris

Programme d'action d'Accra (2008), troisième Forum à haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement, Accra

G20 (2010), *Seoul Development Consensus for Shared Growth*, Group of Twenty, Séoul

Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide (2008), *Rapport d'étape sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, OCDE/CAD, Paris

Nations Unies (2010), *Rapport sur les Objectifs du Millénaire pour le développement*, Nations Unies, New York

OCDE (2008), *Panorama de l'aide au développement, statistiques par région*, OCDE, Paris

OCDE (2009), *Panorama des régions de l'OCDE*, OCDE, Paris

PNUD (2010), *Rapport sur le développement humain*, PNUD, New York

PNUE (2010), *Rapport annuel*, PNUE, Nairobi

CEPALC, <http://www.eclac.org/publicaciones/>