

Coopération pour le développement 2023

QUEL SYSTÈME D'AIDE POUR DEMAIN ?

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays Membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Note de la République de Türkiye

Les informations figurant dans ce document qui font référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'île. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'île. La Türkiye reconnaît la République Turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Türkiye maintiendra sa position sur la « question chypriote ».

Note de tous les États de l'Union européenne membres de l'OCDE et de l'Union européenne

La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Türkiye. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2023), *Coopération pour le développement 2023 : Quel système d'aide pour demain ?*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/83b806cb-fr>.

ISBN 978-92-64-71249-2 (imprimé)

ISBN 978-92-64-49852-5 (pdf)

ISBN 978-92-64-62985-1 (HTML)

ISBN 978-92-64-70492-3 (epub)

Coopération pour le développement : Rapport

ISSN 2074-7756 (imprimé)

ISSN 2074-7748 (en ligne)

Crédits photo : Crédit photos : Couverture © Givaga/iStock/Getty Images Plus; © Cheryl Ramalho/iStock/Getty Images Plus; © LoveSilhouette/iStock/Getty Images Plus; © Lens King/iStock/Getty Images Plus; © Media Lens King/iStock/Getty Images Plus; © StanislavBeloglazov/iStock/Getty Images Plus; © Media Lens King/iStock/Getty Images Plus; © Media Lens King, iStock/Getty Images Plus; © NightEyez/Shutterstock.com; © Julia Zulian,/Shutterstock.com.

Les corrigenda des publications sont disponibles sur : www.oecd.org/fr/apropos/editionsocde/corrigendadepublicationsdelocde.htm.

© OCDE 2023

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes : <https://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.

Préface

L'OCDE peut aider les acteurs du développement à s'adapter à un paysage en mutation

Le monde est confronté à un nombre croissant de défis immenses, appelant une action immédiate et de portée mondiale. Le COVID-19 et la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine non seulement ont des conséquences dévastatrices sur le court terme, mais ils hâtent aussi des évolutions de long terme d'ordre économique et géopolitique. Dans le même temps, le changement climatique risque d'induire un recul dans les progrès accomplis ces dernières décennies sur le plan du développement, surtout dans les pays les plus pauvres. L'architecture internationale du développement doit agir face à ces défis, tout en apportant un soutien aux populations les plus touchées.

L'OCDE a été fondée durant une période d'incertitude du même ordre, dans le but de concourir à la mise en œuvre du Plan Marshall pour la reconstruction de l'Europe après la Seconde Guerre mondiale. Forte de la réussite de cet effort conjoint, l'Organisation a porté son attention sur le soutien au développement et à la prospérité des pays autres que ses membres. S'agissant de l'aide publique au développement (APD), qui sous-tend les relations bilatérales de ses membres avec les pays à revenu faible et intermédiaire, l'OCDE s'est positionnée comme le responsable des normes et données dans le domaine de la coopération pour le développement. Nous constituons une enceinte qui favorise les bonnes pratiques, la transparence et la redevabilité. Les engagements pris par nos membres vont de l'amélioration de leurs pratiques, avec, par exemple, le déliement de l'aide, à une collaboration plus efficace avec tous les partenaires, y compris les acteurs dans le domaine humanitaire, de la recherche de la paix, de la société civile ou les acteurs multilatéraux. L'OCDE aide également les membres à placer le développement parmi les préoccupations de tous les ministères et départements publics ; elle a d'ailleurs tiré parti des compétences et l'expertise dans l'ensemble des domaines d'intervention de l'Organisation pour établir la Recommandation du Conseil sur la cohérence des politiques au service du développement durable (2019).

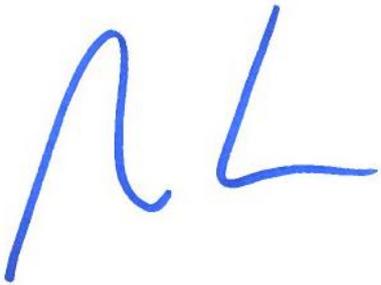
Il est maintenant temps de mettre à bon usage ces fondations solides et d'évoluer une fois de plus pour relever les défis d'aujourd'hui, afin de produire un système international plus juste, qui associe tous les pays sur un pied d'égalité, au service de l'avenir. Comme le montrent clairement leurs contributions à ce rapport, les responsables de pays à revenu faible et intermédiaire, dirigeants d'organisations non gouvernementales internationales ou d'organisations multilatérales, chercheurs et groupes de la société civile voient s'ouvrir une rare fenêtre de temps propice au changement, mais pas pour longtemps. Les Membres de l'OCDE peuvent adopter de nouvelles méthodes de travail et de nouveaux modes de réflexion, et associer de nouveaux acteurs dans le domaine du développement. Il s'agit notamment de s'appuyer sur les atouts des pays en développement, s'engager en faveur d'un développement à long terme piloté à l'échelon local et s'attaquer aux problèmes systémiques, tels que le racisme ou les héritages d'un passé colonial.

La concrétisation de ces changements ne sera pas immédiate. Dans un environnement de plus en plus complexe, caractérisé par des biens publics mondiaux et des défis communs, il faut adapter l'APD. Il sera

donc demandé aux acteurs du développement de gérer des risques plus grands et plus complexes. Les banques multilatérales de développement devront davantage faire usage de leur accès aux marchés, tandis que les partenaires des pays en développement pourraient devoir actualiser leurs approches vis-à-vis du risque afin de travailler plus directement avec les parties prenantes locales. Par ailleurs, de nouvelles opportunités se font jour, comme les mécanismes d'assurance innovants, contribuant à transférer les risques de catastrophe humanitaire vers des acteurs privés.

L'OCDE est bien placée pour aider les membres à faire face à ces changements fondamentaux. Tout d'abord, le Comité d'aide au développement et ses organes subsidiaires constituent une enceinte sans égal pour l'échange et le consensus entre les principaux fournisseurs d'APD de la planète (185.9 milliards USD en 2021) et les principales parties prenantes des organisations multilatérales. Ensuite, compte tenu de nos solides partenariats avec des pays à revenu faible ou intermédiaire, le système des Nations Unies, le Groupe des Vingt et d'autres fournisseurs de coopération pour le développement, il est plus facile de trouver un terrain d'entente. Enfin, nous apportons une expertise dans de multiples domaines d'action publique pour aider les membres à coopérer afin de s'attaquer à des problèmes ou à d'ambitieux objectifs de développement qui font fi des frontières territoriales aussi bien qu'entre institutions ou qu'entre disciplines.

Ce rapport concourra à fractionner des défis complexes en domaines d'action gérables, et à comprendre dans quels domaines nos pratiques et politiques actuelles sont insuffisantes. Cela jettera les fondations qui permettront à nos membres et à d'autres parties prenantes de mettre en commun informations et conseils, de tirer des enseignements des réussites les uns des autres, et de veiller à ce que les politiques de développement contribuent à apporter de véritables solutions aux défis urgents qui se posent aujourd'hui.



Mathias Cormann,
Secrétaire général de l'OCDE

Avant-propos

Depuis 60 ans, le rapport *Coopération pour le développement* livre des données, analyses et idées nouvelles au Comité d'aide au développement (CAD) et, plus largement, à la communauté internationale, influant ainsi sur des réformes de l'action publique et des changements de comportements, et promouvant les meilleures pratiques dans la coopération pour le développement. Chaque année, le rapport analyse une nouvelle problématique d'actualité, pertinente pour les politiques de coopération pour le développement ou leur financement, ou qui les met à l'épreuve. En outre, les Profils de coopération pour le développement détaillent les tendances globales et individuelles des politiques publiques, de la ventilation de la coopération et des dispositions institutionnelles pour un vaste éventail de fournisseurs, notamment des membres de l'OCDE et du CAD, mais aussi d'autres pays et des fondations philanthropiques.

Le rapport ne comprend plus les « Aperçus synthétiques » des Profils, qui figuraient dans les précédentes éditions. En revanche, les profils individuels présentant des données et les priorités d'action de plus de 90 fournisseurs – publics et à vocation philanthropique – de financements à l'appui du développement sont disponibles en ligne : [Profils de la coopération pour le développement](#). Les illustrations synthétiques et autres graphiques sont disponibles sur la [page d'accueil du rapport Coopération pour le développement](#).

L'édition du 60^e anniversaire se concentre sur les moyens d'accélérer la concrétisation des engagements à l'appui de progrès vers un développement global et inclusif. Le rapport place en son cœur la voix de ceux qui représentent des expériences et points de vue variés des pays à revenu faible et intermédiaire et de leurs populations. En s'appuyant sur les derniers travaux et éclairages des experts des sphères des praticiens, du monde universitaire et de la société civile, il dresse un état des lieux des opportunités et des défis auxquels est confronté le système d'aide. Il présente également des idées concrètes d'action dans l'objectif de maintenir la pertinence et l'impact de la coopération pour le développement. Ces idées sont organisées selon quatre pistes : honorer les engagements déjà pris et enclencher la réalisation de progrès tangibles ; soutenir une transformation pilotée au niveau local dans les pays partenaires ; moderniser les modalités d'action et les pratiques de gestion financière afin de faire coïncider stratégies, budgets et mise en œuvre ; rééquilibrer les relations de pouvoir et trouver un terrain d'entente sur lequel bâtir des partenariats.

Le rapport comporte une synthèse et trois grandes parties. La synthèse et l'infographie qui accompagne le résumé présentent les principaux messages du rapport sur les opportunités et les défis que doivent embrasser à la fois la coopération pour le développement et l'aide publique au développement (APD) – son principal instrument – afin d'être adaptées à l'objectif qui est le leur dans un paysage en rapide mutation.

La Partie I étudie l'économie politique de l'aide. Elle présente les tendances, défis et opportunités majeurs qui façonnent la coopération pour le développement, notamment les tensions géopolitiques, l'émergence de nouveaux acteurs ou les inégalités mondiales, les financements axés sur le changement climatique, les politiques étrangères féministes et la dépendance vis-à-vis de l'aide. La Partie II est centrée sur la pertinence de l'aide dans un système complexe. Elle analyse les tendances sur deux décennies concernant les politiques et allocations d'APD, les résultats au regard des principaux engagements en matière de financement et d'efficacité, et les solutions qui se font jour face aux pressions pesant sur la

coopération pour le développement – par exemple, le développement piloté au niveau local ou les enseignements sur l'efficacité de l'aide dans les contextes extrêmement fragiles. La Partie III porte sur l'adaptation à l'évolution des demandes en termes d'APD dans les différentes régions. Elle examine comment les partenaires peuvent mieux répondre aux priorités nationales en matière de développement, ainsi que les modalités et instruments privilégiés, tout en assurant la durabilité sur le long terme. Ces trois parties comportent des chapitres analytiques rédigés par des experts externes et des équipes de l'OCDE, des « Points de vue » signés par des leaders dans leur domaine, ainsi que des études de type « Coup de projecteur » qui proposent des éclairages sur des thématiques ou des régions spécifiques.

Le rapport est publié dans son intégralité en français et en anglais. Une version électronique est disponible en ligne à l'adresse : <https://www.oecd.org/fr/cad/rapport-cooperation-pour-le-developpement/>.

Remerciements

L'édition 2023 du rapport *Coopération pour le développement* a été préparée sous la direction globale de Kerri-Ann Jones, Secrétaire générale adjointe de l'OCDE et Directrice par intérim de la Direction de la coopération pour le développement (DCD). Rahul Malhotra, Chef de la Division Examens, Résultats, Évaluations et Innovation pour le développement, Direction de la coopération pour le développement, a donné des orientations stratégiques. Ida Mc Donnell est à la tête du rapport *Coopération pour le développement* et de l'équipe principale du rapport, composée d'Eleanor Carey, de Katharina Satzinger, de Katharina Gugerell, de Maayan Sacher, d'Andrea Pace, de Néstor Pelecha Aigues et de Lia Amato.

Des remerciements tout particuliers vont aux auteurs qui ont contribué au rapport, dont les noms sont cités tout au long du rapport. Les remerciements des auteurs sont mentionnés dans leur contribution. Des collègues au sein de la Direction de la coopération pour le développement ont apporté leur concours en nous mettant en rapport avec des auteurs et conseillers, en révisant le contenu et en formulant des conseils stratégiques, ce dont l'équipe est très reconnaissante.

Des remerciements sont également adressés aux directions de l'OCDE qui ont collaboré, en particulier le Centre de développement de l'OCDE, la Direction de l'environnement et la Direction de la gouvernance publique. Les membres du Comité d'aide au développement (CAD) et la Présidente du CAD, Susanna Moorehead, ont apporté orientations et conseils, à la fois sur la note conceptuelle et à des stades ultérieurs du rapport, notamment sous forme de commentaires concernant la note conceptuelle en mars 2022, de participation à des discussions bilatérales avec la Présidente du CAD en septembre 2022 et de retours d'information sur un rapport d'étape présenté au CAD en novembre 2022.

La révision du rapport a été assurée par Susan Sachs, et la relecture des épreuves par Jennifer Allain. La maquette de couverture et les graphiques ont été créés par Stephanie Coic. Le rapport a été traduit en français par la Division de la traduction de l'OCDE, sous la conduite de Patricia Lotzer. Nous tenons à remercier Janine Treves, Audrey Garrigoux, Carmen Fernandez Biezma, Florence Guérinot, Claudia Tromboni et Jonathan Dayot, de la Direction des affaires publiques et de la communication de l'OCDE, pour leurs conseils en matière éditoriale et sur la publication. Nos remerciements vont également à Henri-Bernard Solignac-Lecomte, Joelle Bassoul, Preeya Khongwir, Laura Sahun, Ola Kasneci, Jessica Voorhees, James Purcell et Giorgia Racis pour leur soutien éditorial et à la communication, ainsi qu'à Sylvie Walter et Rebecca Hart, pour leur soutien administratif et de gestion.

Éditorial

Coopération pour le développement en 2023 : les temps changent

« Les temps changent » était un hymne au changement du début des années 60. À l'heure où nous publions ce 60^e rapport *Coopération pour le développement*, une grande partie du monde est en proie à des crises auxquelles la coopération pour le développement s'efforce d'apporter des solutions. La communauté internationale du développement a, elle aussi, besoin d'un hymne au changement.

Un lourd tribut a été payé au COVID-19, en vies et en moyens de subsistance. Les niveaux d'endettement grimpent en flèche. La guerre d'agression que mène la Russie à l'encontre de l'Ukraine redessine la carte géopolitique. Conflit et fragilité s'accroissent. La pauvreté va croissant. Des personnes meurent de faim. Même les sceptiques ne peuvent ignorer les répercussions de la crise climatique, surtout sur les plus pauvres de la planète. Les libertés politiques et les droits de la personne sont mis à mal. La discrimination à l'égard des femmes et des filles perdure et s'intensifie. Les Objectifs de développement durable (ODD) sont plus légitimes que jamais, mais semblent davantage hors de portée.

Ni le système de coopération pour le développement ni l'architecture financière mondiale n'ont été conçus pour faire face à ces crises, une opinion dont se font l'écho des contributions franches à ce rapport. Le paysage du développement a changé depuis la création du Comité d'aide au développement (CAD), en 1961, au point d'être méconnaissable. Les besoins des partenaires au développement sont de plus en plus complexes. Le développement est par nature et de plus en plus politique et contesté. Le CAD continue d'évoluer, mais des changements systémiques sont nécessaires pour ce qui concerne l'éventail, la quantité et la qualité des ressources à l'appui du développement et l'architecture qui régit leur emploi. De tels changements passent nécessairement par le laborieux exercice d'établissement de consensus.

L'aide publique au développement (APD) ne peut résoudre tous les problèmes de développement. Nous attendons beaucoup trop de cette précieuse ressource. Des demandes concurrentes – du financement des biens publics mondiaux à l'adaptation à la crise climatique en passant par des besoins humanitaires sans précédent requis de toute urgence – pèsent sur les budgets d'APD jusqu'au point de rupture. Il est difficile d'aboutir à un développement efficace lorsque les ressources sont saupoudrées trop légèrement. Il est encore plus dur de rationner cette rare ressource. L'APD doit être investie aussi judicieusement que possible, dans le respect des principes de l'efficacité du développement. Le CAD prend cette question très au sérieux, mais il est frustrant que d'autres acteurs du développement ne soient pas toujours tenus aux mêmes exigences. Nous ne pourrions pas atteindre les ODD si ce déséquilibre n'est pas corrigé.

Le développement durable advient lorsque les communautés, les sociétés et leurs administrations s'approprient et poursuivent un changement aligné sur les objectifs des ODD, étayé par un environnement extérieur propice. Ce rapport nous conte des récits éloquentes montrant comment la puissance de l'APD, en conjonction avec les recettes intérieures, l'investissement direct étranger et la croissance tirée par le secteur privé, peut être exploitée pour concrétiser les ODD. De très bons exemples montrent ce que l'APD permet de réaliser : donner au Bangladesh les moyens de sortir de la catégorie des pays les moins avancés, ou soutenir la Colombie afin qu'elle concrétise ses priorités nationales, entre autres. Cependant,

des mises en garde salutaires se font aussi entendre, rappelant que les crises qui se superposent les unes aux autres induisent un retour en arrière par rapport aux progrès réalisés.

On entend des appels de plus en plus forts pour la réforme du système financier international à l'appui du développement de sorte qu'il fonctionne mieux au bénéfice de ceux qui en ont le plus besoin, allant du Pacte de Bridgetown à une refonte du financement climatique en passant par une coopération plus régionale. Il reste encore beaucoup à faire pour se mettre d'accord sur les changements nécessaires et sur la manière d'y parvenir. Étant donné que le CAD est le responsable des règles relatives à l'APD, et que ses membres sont les principaux bailleurs de fonds du système multilatéral, le Comité a un rôle essentiel à jouer. Nous devons mettre à profit notre capacité collective à parvenir à un consensus pour contribuer à façonner des solutions nouvelles pour relever les défis de portée mondiale. Nous devons prendre des mesures audacieuses pour financer les biens publics mondiaux selon des modalités qui fassent sens au XXI^e siècle, sachant qu'il ne nous reste que sept ans avant 2030. Les données de l'OCDE montrent que les financements nécessaires pour aider les pays à revenu faible et intermédiaire à faire face au changement climatique et pour honorer l'engagement à fournir chaque année 100 milliards USD pourraient ponctionner les budgets alloués à d'autres priorités de développement.

Il faut veiller à ce que chaque dollar consacré à la coopération pour le développement porte autant de fruits que possible. Tous les acteurs du développement, y compris les membres du CAD, doivent faire fond sur les outils et meilleures pratiques existants, et les améliorer. On en sait beaucoup sur ce qui fonctionne ou pas. Et les contextes de fragilité se révèlent particulièrement difficiles. Dans ce rapport *Coopération pour le développement*, des éléments factuels issus de l'Afghanistan, du Mali et du Soudan du Sud montrent en quoi des interventions de développement dans ces contextes extrêmement fragiles ont échoué à atteindre leurs objectifs. Il est impératif d'adopter une approche plus réaliste. Nous n'avons pas besoin de repartir de zéro, mais il nous faut apprendre de nos erreurs.

Il n'y a aucun moyen de se soustraire à la nécessité de disposer de financements plus substantiels. Faisant écho à l'esprit des ODD, nous devons tous être déterminés à partager le pouvoir et céder de l'influence afin de réunir une nouvelle coalition de pays et d'autres acteurs engagés vis-à-vis du financement du développement durable. Actuellement, les membres du CAD contribuent à hauteur de 81 % au financement du système des Nations Unies pour le développement et de 89 % à la 20^e reconstitution des ressources de l'IDA (IDA-20). D'autres doivent passer à la vitesse supérieure. Des partenariats innovants entre les membres du CAD et d'autres apporteurs de développement peuvent aboutir à des résultats en matière de développement meilleurs et plus nombreux. Le présent rapport livre des exemples intéressants venus d'Inde. On prend de plus en plus conscience de la nécessité d'élargir la base de pays et d'acteurs qui soutiennent le développement. Il faut que nous améliorions la manière dont nous travaillons ensemble si nous voulons atteindre les objectifs communs.

Dans le même temps, il nous faut placer au cœur de notre approche la redevabilité vis-à-vis des populations pauvres des pays partenaires. Malgré des années de partenariat et des investissements substantiels, la confiance et les relations entre les fournisseurs de coopération pour le développement et les partenaires sont ébranlées. Des tensions géopolitiques ont exacerbé les anciennes lignes de faille et en ont créé de nouvelles. Les donateurs sont devenus plus prudents depuis la crise financière et plus réticents à prendre des risques avec l'argent public. La crise du coût de la vie met en péril le soutien du grand public en faveur de la coopération pour le développement. Nous avons besoin d'une réflexion créative afin de renouer la confiance avec les pays partenaires ainsi qu'avec les contribuables des pays donateurs. Ce rapport comporte de bons exemples de nouveaux types de partenariats mutuellement bénéfiques et montrant en quoi le système multilatéral peut les soutenir. Le financement du développement durable grâce à l'APD et par d'autres moyens est un investissement dans l'avenir de chacun.

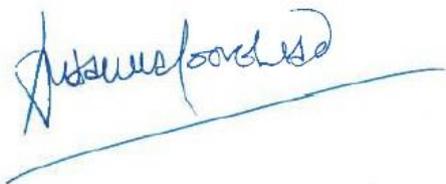
Cette période de rupture à l'échelle mondiale offre l'occasion de modeler un nouveau contrat social pour le développement et de bâtir un meilleur système, grâce à quoi le monde pourra se trouver en bonne

position pour atteindre les ODD. Nombre des contributeurs au rapport *Coopération pour le développement* appellent à l'action et proposent de nombreuses suggestions d'action. Il est admis que la résilience face à d'éventuels futurs chocs, d'où qu'ils proviennent, est essentielle.

Tout contrat implique des droits et des obligations de toutes parts. Il doit être conclu dans un esprit de confiance mutuelle, de compréhension et de partage des responsabilités. Pour ce faire, il faut être honnête quant à ce que nous pouvons ou ne pouvons pas faire. Cela nécessite une détermination à créer l'espace politique pour la coopération internationale et l'investissement dans les ODD, malgré les défis à relever à l'échelle internationale aussi bien que nationale. Et pour les pays partenaires, cela implique de s'engager vis-à-vis d'une nouvelle ère de transparence et de bonne gouvernance. Ce contrat porte sur bien plus que de l'APD. Il est nécessaire de définir une approche à l'échelle de l'ensemble de la société, qui utilise tous les leviers disponibles – qu'ils soient politiques ou techniques, publics ou privés – afin de créer les conditions du développement durable.

Le CAD a un rôle unique à jouer pour façonner ce nouveau contrat. En tant que défenseurs des normes et des bonnes pratiques dans le domaine du développement ainsi que de l'apprentissage au contact des pairs, des données, de la transparence et de la redevabilité, nous avons beaucoup à apporter. Nous sommes désireux de collaborer avec d'autres fournisseurs de coopération pour le développement, des partenaires et le système multilatéral afin de bâtir un meilleur avenir pour le développement inclusif et durable.

Comme le chantait Bob Dylan au début des années 60, « L'eau commence à monter [...] Admettez que, bientôt, vous serez submergés [...] Il est temps maintenant d'apprendre à nager car le monde et les temps changent ». En tant que communauté internationale, nous devons apprendre à nager avec davantage de vigueur à l'heure où la marée monte. Nous devons regrouper et réformer le modèle du développement, et renforcer le contrat social à l'échelle mondiale si nous voulons obtenir des résultats face aux réalités complexes qui sont celles de 2023.



Susanna Moorehead

Présidente, Comité d'aide au développement

Table des matières

Préface	3
Avant-propos	5
Remerciements	7
Éditorial	8
Sigles et abréviations	18
Résumé	20
Synthèse : Préserver la pertinence et l'impact de la coopération pour le développement face à des enjeux de taille	24
Face aux nouvelles demandes et dans un contexte de crises, une coopération pour le développement sous pression	25
Pistes d'avenir pour maintenir la pertinence et l'impact de la coopération pour le développement	29
Références	42
Notes	45
Partie I L'économie politique de l'aide	46
1 Point de vue : La coopération pour le développement doit s'attaquer avec plus d'efficacité aux défis complexes et protéger les plus vulnérables	
par Amina J. Mohammed	47
Références	49
Note	50
2 Les stratégies de développement dans une économie politique mondiale en mutation	51
Messages clés	52
Le problème : les obstacles à la coopération pour le développement	54
Les considérations politiques : les rivalités géopolitiques offrent également des perspectives de développement	57
Les politiques publiques : ne pas sous-estimer la puissance de l'économie politique intérieure	59
Vers un nouveau programme d'action à l'appui du développement international ?	61
Références	72

3 Coup de projecteur : Réformer le financement climatique	79
Messages clés	80
L'envolée des coûts liés au changement climatique souligne l'impérieuse nécessité de trouver des financements « nouveaux et additionnels »	80
Le suivi des financements tenant compte de la problématique du genre est essentiel pour évaluer l'impact et l'équité	84
L'adoption d'un nouvel objectif mondial en matière de financement climatique est une occasion de s'engager sur la voie de la justice climatique	85
Références	86
Notes	90
4 Point de vue : Le potentiel inexploité des financements innovants et des organisations humanitaires	
par Jagan Chapagain	91
Références	94
5 Point de vue : Le secteur de l'aide est-il raciste ?	
par Sarah Champion	95
Note	97
6 Coup de projecteur : Mettre fin à la dépendance du secteur de la santé à l'égard de l'aide	98
Messages clés	99
L'aide au secteur de la santé permet d'obtenir certains résultats mais perpétue aussi la mauvaise utilisation des ressources et la dépendance	99
Vers un financement de la santé plus équitable et plus responsable au plan local	103
Références	106
Notes	108
7 Point de vue : Les politiques étrangères féministes se traduisent-elles par des actions concrètes ?	
par Theo Sowa	109
Références	112
Notes	112
Partie II Être pertinent dans un système complexe	113
8 Tirer le meilleur parti possible de l'aide publique au développement	114
Messages clés	115
Aperçu de la performance des membres du CAD par rapport aux ambitions définies dans les années 2010	116
Respecter les engagements financiers	117
Mettre l'accent sur l'impact collectif	130
Améliorer la qualité de l'APD	144
Franchir une étape supplémentaire en matière de cohérence des politiques	155
Conclusion	160
Références	160
Annexe 8.A. Note méthodologique	171

Annexe 8.B. Synthèse des déclarations du CAD sur les difficultés rencontrées pour honorer les engagements	173
Annexe 8.C. Engagement et avancées des membres du CAD à l'égard de l'objectif des Nations Unies consistant à atteindre un ratio APD/revenu national brut de 0.7 %	176
Annexe 8.D. Institutions bilatérales de financement du développement des membres du CAD	178
Notes	178
9 Point de vue : Réinventer l'aide publique au développement : d'un ensemble désordonné à un système intégré et transcendantal	
par Abdoulaye Mar Dieye	180
Références	182
Notes	182
10 Coup de projecteur : L'efficacité de l'aide en Afghanistan, au Mali et au Soudan du Sud	183
L'aide n'a amélioré ni la stabilité, ni les capacités, ni la gouvernance des contextes extrêmement fragiles	184
Les fournisseurs de coopération pour le développement doivent tenir compte des coûts d'opportunité	186
Repenser et redéfinir de façon réaliste ce que l'aide peut réellement accomplir dans les contextes fragiles	186
Références	187
Note	188
11 Point de vue : Ce n'est pas tant l'apport de financements au niveau local qui est risqué, mais plutôt l'absence de tels financements	
par Degan Ali	189
En négligeant les ressources locales, le système d'aide prive de leur capacité d'agir les communautés mêmes qu'il cible	190
Références	191
Notes	191
12 Coup de projecteur : Les clés d'un développement piloté au niveau local	192
Messages clés	193
Des données plus solides sur les avantages et les inconvénients d'un développement piloté localement sont nécessaires	193
La compréhension collective de l'ancrage local, reposant sur les enseignements tirés de l'expérience, serait un facteur de responsabilisation	198
Références	199
Note	201
13 Coup de projecteur : Des organisations non gouvernementales internationales s'engagent à opérer un transfert de pouvoir et de ressources	202
Messages clés	203
Souvent, notre instinct de préservation va à l'encontre de notre désir de changement radical	204
Commencer à traduire les engagements en actions concrètes	205
Références	206
Note	207

14 Coup de projecteur : Donner un rôle et une voix à la société civile des pays du Sud	208
Messages clés	209
Les systèmes et les pratiques en vigueur dans le financement public direct et intermédiaire pénalisent les organisations de la société civile des pays du Sud.	209
Modèles et suggestions pour modifier les pratiques des donateurs et réformer leurs systèmes de financement	211
Références	214
Notes	214
15 Coup de projecteur : Renforcer le soutien à la recherche dans les pays du Sud et accroître son utilisation	215
Messages clés	216
Les instituts des pays du Nord dominant la recherche dans le domaine du développement	216
Les chercheurs locaux et des pays du Sud se heurtent à des obstacles	217
Exemples de soutien à la recherche dans les pays du Sud	218
Priorités d'action	220
Références	221
Annexe 15.A. Liste des participants à la consultation sur le rôle de la recherche locale et des pays du Sud	223
Notes	223
16 Point de vue : Collaborer avec les fournisseurs du Sud pour agir à plus grande échelle et de manière plus pertinente	225
par Sachin Chaturvedi	225
Élargir la portée, monter en puissance et développer l'innovation : tel est le leitmotiv de l'Inde pour la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire	226
L'élargissement des partenariats dépendra de la disposition au changement de l'ensemble des acteurs et de leur accord sur des principes minimaux communs	227
Références	228
Note	228
Partie III S'adapter à l'évolution des besoins	229
17 Point de vue : le Bangladesh continuera de promouvoir des partenariats internationaux efficaces à l'appui d'un développement inclusif et durable	230
par S.E. Sheikh Hasina	230
Références	232
18 Prendre en compte les opinions des pays du Sud sur les priorités de développement, les progrès et les performances des partenaires	233
Messages clés	234
Le manque de progrès dans les domaines de la création d'emplois et de la redevabilité des institutions est une source de frustration pour les dirigeants des pays du Sud	236
Les dirigeants des pays du Sud veulent que les partenaires internationaux les aident à remédier aux obstacles systémiques au développement	239
Conclusion	246
References	247
Notes	248

19 Point de vue : Repenser le développement pour soutenir les capacités de l'Afrique et son accès au financement du développement par Nardos Bekele-Thomas	250
20 Mettre à profit les plans nationaux de développement pour orienter l'action locale et mondiale	253
Messages clés	254
Les pays suivent des trajectoires de développement différentes	254
Les plans nationaux de développement sont complexes, ce qui atteste de la diversité des trajectoires de développement	255
La complexité des plans de développement ouvre la voie à leur dévoiement	258
Malgré des lacunes, les plans nationaux de développement des pays africains pourraient redynamiser la coopération pour le développement	259
Conclusion	263
Références	264
21 Coup de projecteur : Mettre en place de nouvelles formes de coopération internationale pour rendre l'Afrique plus résiliente	267
Messages clés	268
Renforcer la résilience dans un contexte de crises mondiales multiples	268
Mettre fin aux asymétries du système multilatéral afin d'accroître l'accès aux financements du développement	269
Investir dans l'industrialisation et la transformation productive	271
Mettre au point de nouveaux modes de partenariat axés sur l'amélioration de l'autosuffisance	274
Références	275
22 Coup de projecteur : La planification nationale de la Colombie au service d'une coopération pour le développement ciblée	277
Messages clés	278
Des avancées de développement qui reposent sur un solide système national de planification	278
Harmoniser les plans nationaux avec les programmes d'action internationaux afin de faire face aux menaces communes	278
L'intégration des plans facilite la mise en place d'une coopération pour le développement ciblée	280
Notes	281
23 Coup de projecteur : L'application des principes d'efficacité du financement dans les îles du Pacifique	283
Messages clés	284
Un cadre de redevabilité régional novateur source de valeur ajoutée	284
Les lacunes des systèmes nationaux entravent l'accès aux financements climatiques	285
Références	288
Notes	288

GRAPHIQUES

Graphique 1. Concrétiser les engagements déjà pris, prendre les mesures nécessaires pour des progrès tangibles	33
Graphique 2. Soutenir la transformation pilotée à l'échelon local dans les pays partenaires	36
Graphique 3. Moderniser les modalités d'action et les pratiques de gestion financière	39

Graphique 4. Rééquilibrer les relations de pouvoir et trouver un terrain d'entente sur lequel bâtir des partenariats	41
Graphique 2.1. La convergence des problèmes, des considérations politiques et des stratégies offre de rares possibilités	53
Graphique 2.2. Les financements préaffectés représentent une proportion croissante du financement multilatéral du développement	57
Graphique 2.3. L'allègement de la dette des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire peut favoriser une reprise verte et inclusive	64
Graphique 3.1. Augmenter les dons pour éviter le surendettement	83
Graphique 3.2. Mise en place d'une approche intégrant la dimension de genre par les principaux fonds multilatéraux pour le changement climatique	84
Graphique 4.1. Le mécanisme d'assurance du Fonds d'urgence pour les réponses aux catastrophes	93
Graphique 6.1. La mortalité juvénile a diminué à tous les niveaux de revenu des pays, 1990-2020	99
Graphique 6.2. La part des fonds publics dans les dépenses de santé des pays à faible revenu a diminué alors que celle de l'aide extérieure a augmenté (2000-19)	101
Graphique 8.1. L'aide publique au développement est un poste de mineur des dépenses des administrations publiques	119
Graphique 8.2. L'aide publique au développement reste une ressource stable et prévisible pour les pays et territoires en développement	120
Graphique 8.3. Le service de la dette ne cesse d'augmenter tandis que les recettes publiques et l'aide publique au développement sont à la baisse dans les pays moins avancés	122
Graphique 8.4. Le ratio APD/RNB parmi les pays membres du CAD stagne depuis 2005	124
Graphique 8.5. La réalisation de l'objectif de 0.7 % varie fortement selon les pays membres du CAD	125
Graphique 8.6. Les budgets d'aide des pays membres du CAD sont de plus en plus mobilisés pour le financement des biens publics mondiaux	127
Graphique 8.7. Les secteurs sociaux sont depuis longtemps le premier bénéficiaire de l'aide publique au développement des membres du CAD	131
Graphique 8.8. Au fil du temps, les membres du CAD ont plutôt mis l'accent sur les secteurs sociaux dans les pays à faible revenu et sur les secteurs économiques et de la production dans les pays à revenu intermédiaire	132
Graphique 8.9. L'aide humanitaire et les dépenses d'aide publique au développement consacrées au coût des réfugiés dans les pays donateurs ont bien plus augmenté que l'aide-pays programmable au cours de la période 2010-21	134
Graphique 8.10. L'aide consentie aux pays les moins avancés a diminué au fil du temps et reste en deçà de l'objectif de 0.15-0.20 %	137
Graphique 8.11. La part de l'aide bilatérale des pays membres du CAD non ventilée par groupe de revenu a augmenté entre 2010 et 2021	138
Graphique 8.12. Dans l'ensemble, les membres du CAD n'affectent pas leur aide publique au développement en fonction d'éléments de mesure traditionnels des besoins	140
Graphique 8.13. La préaffectation des contributions des pays membres du CAD s'est intensifiée au fil du temps, même si la part des contributions aux budgets centraux a augmenté par rapport au total des apports entre 2020 et 2021, atteignant un niveau record en 2021	143
Graphique 8.14. Le soutien budgétaire apporté par les pays membres du CAD et les organismes multilatéraux a sensiblement augmenté dans le contexte de la pandémie de COVID 19, avant de chuter en 2021	146
Graphique 8.15. Au fil du temps, les membres du CAD ont sensiblement augmenté le nombre de pays bénéficiaires auxquels ils apportent un soutien	147
Graphique 8.16. La fragmentation de l'APD bilatérale des membres du CAD entre les bénéficiaires s'est amplifiée au fil du temps	149
Graphique 8.17. Les progrès accomplis par les membres du CAD au regard de l'objectif de déliement de l'aide publique au développement sont hétérogènes	153
Graphique 8.18. Obstacles à la mise en œuvre de la cohérence des politiques au service du développement durable, par degré d'importance	158
Graphique 18.1. Perceptions globales du développement des pays par leurs dirigeants, 2020	237
Graphique 18.2. Raisons invoquées à l'appui du manque de progrès perçu au regard du développement, aperçu global des réponses des dirigeants, 2020	239
Graphique 18.3. Les partenaires au développement privilégiés des dirigeants africains par secteur	242
Graphique 18.4. Perception des dirigeants africains de l'impact des projets de développement financés par la Chine sur la gouvernance	244
Graphique 18.5. Caractéristiques recherchées par les dirigeants des pays du Sud chez leurs partenaires privilégiés	245

Graphique 20.1. Couverture de 20 domaines thématiques principaux dans les plans nationaux de développement de 15 pays d'Afrique subsaharienne	256
Graphique 20.2. Domaines thématiques extraits de quatre plans de développement à l'aide du traitement du langage naturel	257
Graphique 20.3. Niveau de préparation au changement climatique par région	262
Graphique 20.4. Résilience climatique par région	262
Graphique 21.1. Indice de diversification des produits d'exportation, annuel, 2000-02 et 2018-20	272
Graphique 21.2. Productivité de la main-d'œuvre et formation brute de capital fixe du secteur privé	272
Graphique 22.1. Nombre d'initiatives dans chacun des besoins de coopération recensés dans la contribution déterminée au niveau national de la Colombie, actualisée en 2020	280

INFOGRAPHIES

Infographie 1. Pistes pour le système d'aide de demain	23
--	----

TABLEAUX

Tableau 8.1. Aperçu des évolutions des engagements et bonnes pratiques concernant l'aide publique au développement	117
Tableau 8.2. La composition des recettes publiques varie sensiblement d'une région et d'un pays à l'autre	121
Tableau 8.3. Comparaison des taux au comptant pour les monnaies des principaux fournisseurs d'aide publique au développement à destination de l'Inde	123
Tableau 8.4. L'orientation de l'APD apportée par les membres du CAD selon les différents groupes de revenu a évolué au fil du temps	139
Tableau 8.5. Les conditions des prêts d'APD consentis aux pays les moins avancés se sont durcies au fil du temps	145
Tableau 8.6. Couverture des pays et territoires admissibles au bénéfice de l'aide publique au développement, par groupe de revenu	155
Tableau 18.1. Principales raisons invoquées par les dirigeants pour expliquer le manque de ressources allouées aux réformes dans les différents domaines de la politique de développement	240

Suivez les publications de l'OCDE sur :



<https://twitter.com/OECD>



<https://www.facebook.com/theOECD>



<https://www.linkedin.com/company/organisation-eco-cooperation-development-organisation-cooperation-developpement-eco/>



<https://www.youtube.com/user/OECDiLibrary>



<https://www.oecd.org/newsletters/>

Ce livre contient des...

StatLinks

Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

Vous trouverez un **StatLink** sous chaque tableau ou graphique de cet ouvrage. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de copier le lien dans votre navigateur internet ou de cliquer dessus depuis la version électronique de l'ouvrage.

Sigles et abréviations

APD	Aide publique au développement
APP	Aide-pays programmable
BdP	Balance des paiements
BMD	Banques multilatérales de développement
BPM	Bien public mondial
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CE	Commission européenne
COP 15*	15 ^e conférence des Parties à la Convention sur le changement climatique
COP 27*	27 ^e conférence des Parties à la Convention sur le changement climatique
CPDD	Cohérence des politiques au service du développement durable
CRDI	Centre de recherche pour le développement international
DREF*	Fonds d'urgence pour les réponses aux catastrophes
DTS	Droits de tirage spéciaux
FFI	Flux financiers illicites
FMI	Fonds monétaire international
G7	Groupe des Sept
G20	Groupe des Vingt
IDA*	Association internationale de développement
IDE	Investissement direct étranger
MAPS*	Méthodologie d'évaluation des systèmes de passation des marchés
ODD	Objectif de développement durable
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONGI	Organisations non gouvernementales internationales
ONU	Organisation des Nations Unies
OSC	Organisation de la société civile

PANDC	Personnes autochtones, noires et de couleur
PDSL	Pays en développement sans littoral
PEID	Petit État insulaire en développement
PFR	Pays à faible revenu
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
PND	Plan national de développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PRE	Pays à revenu élevé
PRI	Pays à revenu intermédiaire
PRITI	Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure
PRITS	Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure
RNB	Revenu national brut
SNPC	Système de notification des pays créanciers
TLN	Traitement du langage naturel
TOSSD*	Soutien public total au développement durable
UA	Union africaine
UE	Union européenne
USAID*	Agence des États-Unis pour le développement international
USD*	Dollar des États-Unis
ZLECAf	Zone de libre-échange continentale africaine

* sigle dans la langue originale

Résumé

À l'heure où les crises se superposent les unes aux autres et où les budgets d'aide connaissent des tensions sans précédent, les acteurs du développement sont tous appelés à adapter leurs politiques, leurs stratégies et leurs partenariats dans un esprit de solidarité mondiale et de partage de la charge. Il ressort du rapport *Coopération pour le développement 2023 : Quel système d'aide pour demain ?* que les débats se cristallisent autour de la nécessité de procéder à une refonte en profondeur du système de développement international – les mandats et les motivations des acteurs traditionnels et émergents, ainsi que leurs capacités et la cohérence entre eux – et alimentent de nouvelles discussions qu'il convient de mener urgemment autour de la question de l'accroissement et de l'optimisation de l'aide publique au développement (APD) en vue d'atteindre les objectifs.

Faisant fond sur diverses contributions de toutes les régions, ce rapport dresse un état des lieux des opportunités et des défis auxquels est confronté le système d'aide et propose des suggestions d'action concrètes pour que la coopération pour le développement conserve sa pertinence et son impact malgré des défis de taille. Les thématiques, idées et propositions sont rassemblées dans la synthèse, qui propose les pistes suivantes :

1. honorer les engagements déjà pris et enclencher la réalisation de progrès tangibles
2. soutenir une transformation pilotée au niveau local dans les pays partenaires
3. moderniser les modalités d'action et les pratiques de gestion financière afin de faire coïncider stratégies, budgets et mise en œuvre
4. rééquilibrer les relations de pouvoir et trouver un terrain d'entente sur lequel bâtir des partenariats.

Les crises et les réorientations géopolitiques remettent en question le système d'aide, mais ouvrent aussi une opportunité de changement

L'économie politique de l'aide se transforme. Les crises prolongées ont aggravé l'instabilité, la faim, l'extrême pauvreté et la fragilité partout dans le monde. Les évolutions géopolitiques soulèvent de nouvelles difficultés pour la coopération pour le développement. D'un côté, une pression pèse sur la communauté du développement pour qu'elle mette à profit l'influence unique, les relations et les apports financiers qui sont à sa disposition pour œuvrer à la concrétisation des objectifs de sécurité ou créer de nouvelles relations commerciales. De l'autre, les appels se multiplient pour que la coopération pour le développement satisfasse les besoins immédiats des plus vulnérables tout en s'attaquant aux défis complexes d'aujourd'hui, tels que le changement climatique, la préparation aux pandémies ou l'atténuation.

Les périodes de défis s'accompagnent aussi d'une chance à saisir pour opérer un changement. Ces dernières années, les mouvements antiracistes, les appels à remettre en cause les héritages coloniaux et une incitation renouvelée au développement piloté à l'échelon local ont déclenché des réflexions sur la manière dont le système d'aide est structuré et fonctionne. Plusieurs pays ont procédé à des études sur

le racisme dans le secteur, établissant dans certains cas des liens directs avec les structures de pouvoir et le paternalisme, qui sont des héritages du colonialisme, et prenant des mesures pour rétablir l'équilibre. Les mécanismes par lesquels les relations de financement peuvent perpétuer la dépendance vis-à-vis de l'aide sont également reconnus, et l'accent est de plus en plus mis sur le soutien aux biens publics mondiaux et régionaux comme une modalité alternative permettant de renforcer la résilience.

La faiblesse de l'architecture financière internationale, qu'ont mis en lumière des crises successives, a conduit à l'émergence de plusieurs idées pour la réformer – à l'instar de l'Initiative de Bridgetown ou des appels lancés aux institutions multilatérales pour qu'elles acceptent un niveau de risque plus élevé et qu'elles améliorent leur capacité à favoriser la solidarité, en particulier à travers la réaffectation de droits de tirage spéciaux du Fonds monétaire international. Les organisations humanitaires, elles aussi, s'efforcent de combler le fossé entre les besoins grandissants et les niveaux de financement existants en adoptant des stratégies de financement innovantes. L'augmentation du nombre de politiques étrangères féministes adoptées par les pays de l'OCDE et autres constitue un signe supplémentaire de changement positif.

Pour demeurer pertinent, il faut honorer les engagements passés et répondre aux nouveaux appels au changement

Dans ce contexte de crise et de réflexion, les apporteurs de coopération pour le développement peuvent poursuivre deux orientations stratégiques : honorer les engagements pris par le passé et répondre aux nouveaux appels au changement. Au fil du temps, la communauté de l'aide a pris des engagements et est convenue de bonnes pratiques qui, si elles sont effectivement mises en œuvre, pourraient maximiser l'APD dans la situation présente où les budgets sont serrés. Il sera particulièrement important, par exemple, d'honorer les engagements financiers, compte tenu des pressions pour que soient financées les dépenses relatives aux biens publics mondiaux et pour être à même de faire face à de nouvelles crises. Concrétiser la promesse de maximiser l'impact collectif de l'APD dispensée par les membres du Comité d'aide au développement permettrait de réduire les coûts de transaction pour les pays partenaires, d'augmenter les économies d'échelle, de mieux focaliser les budgets d'APD sur la satisfaction des besoins et de contribuer à équilibrer interventions humanitaires et impact à long terme sur le développement. Remédier à la fragmentation et à la multiplication des projets de faible valeur et au recul du soutien aux systèmes nationaux contribuerait à simplifier la coopération pour le développement et à améliorer la coordination.

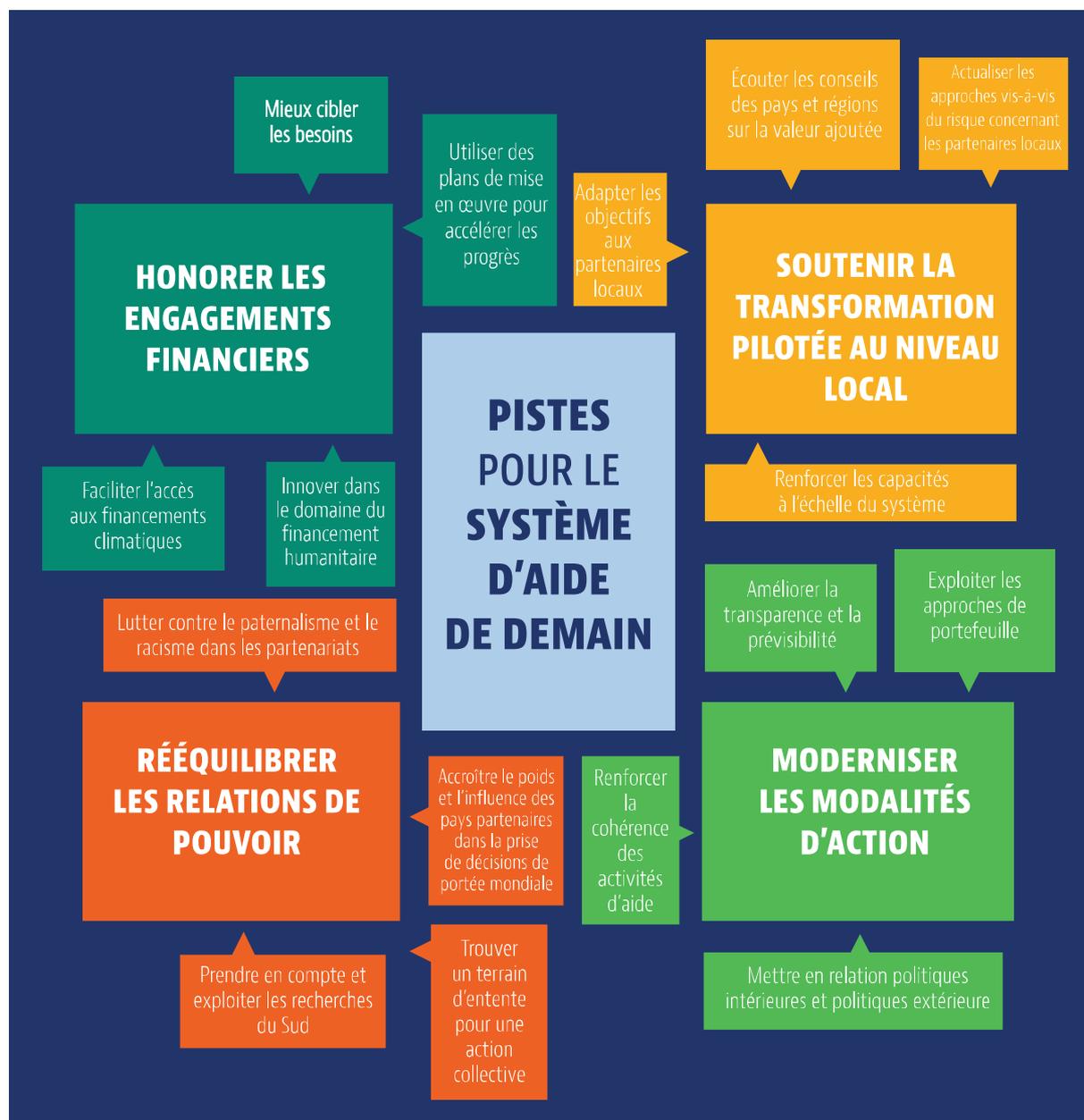
Comme le montrent les contributions externes à ce rapport, les appels au changement n'ont rien de rhétorique. Des propositions d'action sont suggérées. Afin de concrétiser leurs engagements vis-à-vis du développement piloté au niveau local, tous les acteurs intervenant dans le système de l'aide, individuellement ou collectivement, doivent agir simultanément sur plusieurs fronts. Cultiver de nouvelles capacités institutionnelles pour rééquilibrer la dynamique des pouvoirs. Créer une base de données factuelles plus solide sur les réalisations. Allouer des portions plus importantes des financements aux organisations locales. Accorder de la valeur à la contribution apportée par les chercheurs locaux et forger des partenariats plus solides avec les entités basées dans le Sud. Adapter l'apport de fonds de sorte qu'il corresponde aux cadres de financement définis par les pays en développement et leurs instances représentantes. Et laisser la société civile influencer sur la définition des priorités et la prise de décision. Il est crucial de tirer des enseignements de ce qui fonctionne et de reconnaître les échecs et les limites, surtout dans les contextes les plus fragiles, si l'on veut éviter de répéter les erreurs. Faute d'agir sérieusement à partir de telles propositions spécifiques et directes, on saperait la pertinence pour l'avenir et l'on manquerait une occasion cruciale de relever le niveau d'exigence pour la coopération pour le développement.

Compte tenu de l'évolution des priorités, les acteurs du développement doivent devenir plus agiles et adaptables

Des crises récentes et des changements plus généraux ont transformé les priorités des pays en développement. En Afrique, par exemple, l'accent est désormais placé sur la transformation de la production comme source de croissance et de résilience. Face à la hausse soudaine de la pauvreté, les acteurs se sont remobilisés autour de la lutte contre ses causes profondes. Pour les leaders dans les pays en développement, le manque de progrès dans la création d'emplois et la redevabilité publique sont les principaux domaines dans lesquels un soutien extérieur apporterait une valeur ajoutée substantielle. Certaines priorités sont communes à tous les pays en développement, quand d'autres dépendent fortement du contexte. Les fournisseurs de coopération pour le développement sont donc confrontés à la tâche ardue consistant à s'aligner sur les priorités locales et à compléter les efforts de réforme locaux tout en déterminant dans quels secteurs ils ont un avantage comparatif plus ou moins grand et en respectant le droit des pays en développement à s'appuyer sur de multiples partenaires.

À cette équation complexe vient s'ajouter le fait que : 1) les priorités locales changent et font, elles-mêmes, l'objet de débats entre les parties prenantes locales, ce qui peut rendre délicat le respect du principe de l'efficacité du développement qu'est l'alignement ; et 2) l'appropriation par les pays est compliquée par la multiplicité d'objectifs mondiaux ou d'intérêts et de besoins des apporteurs d'aide eux-mêmes, ainsi que par la diversité des trajectoires de développement que les pays sont susceptibles de suivre. Des plans nationaux de développement peuvent contribuer à expliciter les priorités nationales et, malgré leur complexité et leur vulnérabilité à la captation par des intérêts variés, à renforcer la coopération pour le développement en encourageant l'adoption d'approches adaptées au contexte. Point important, certains plans nationaux de développement soulignent également les causes mondiales des difficultés nationales en matière de développement. À ce titre, ils sont utilisés comme des mécanismes pour inscrire dans le contexte local des programmes d'action mondiaux tels que les Objectifs de développement durable. Les fournisseurs de coopération pour le développement peuvent soutenir cet alignement grandissant entre objectifs mondiaux et objectifs locaux en mettant davantage l'accent sur la cohérence des politiques au service du développement. Les organes et cadres régionaux peuvent également constituer des espaces de coordination, de coopération et de cocréation entre pays.

Infographie 1. Pistes pour le système d'aide de demain



Synthèse : Préserver la pertinence et l'impact de la coopération pour le développement face à des enjeux de taille

Pour les acteurs du développement international, apporter un soutien approprié et ciblé est de plus en plus difficile. Les budgets d'aide doivent répondre à des demandes en hausse et les pénuries de financement s'aggravent. Ces tensions placent la coopération pour le développement au cœur d'un débat et d'une réflexion salutaires. Les acteurs du développement sont appelés à adapter leurs politiques, leurs stratégies et leurs partenariats dans un esprit de solidarité mondiale. La présente synthèse met en lumière les défis et les opportunités qui se dégagent de cette nouvelle réflexion sur le système d'aide. Elle propose des pistes pour venir à bout des difficultés qui obstruent la concrétisation des engagements, soutenir une transformation pilotée au niveau local dans les pays partenaires, moderniser les modalités d'action et les pratiques de gestion financière, revoir l'équilibre des pouvoirs et trouver un terrain d'entente sur lequel bâtir des partenariats.

Face aux nouvelles demandes et dans un contexte de crises, une coopération pour le développement sous pression

Depuis 2020, des crises continues et parfois simultanées sapent les avancées du développement et soumettent le système de développement international à des tensions auxquelles il n'avait parfois jamais été exposé. Les bouleversements mondiaux – pandémie de COVID-19, guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine, prise de conscience croissante du rétrécissement de la fenêtre d'action climatique, et évolution d'un paysage géopolitique marqué par un renforcement de la polarisation et de la concurrence – suscitent en outre des interrogations et des réflexions quant aux capacités et à l'efficacité de la politique et des pratiques du développement international. Ce constat n'est pas nouveau. Le système actuel de coopération pour le développement est le produit d'une remise en question et d'une réévaluation menées de manière quasi-ininterrompue au fil des ans. La recherche d'un terrain d'entente, de normes et de principes communs existait déjà bien avant l'époque actuelle, caractérisée par l'ampleur colossale des besoins à combler. Les crises contemporaines et les demandes nouvelles ne font toutefois que rendre plus impérieuse la nécessité d'optimiser le potentiel du système.

Les contributions à cette 60^e édition du rapport phare *Coopération pour le développement* révèlent la cristallisation des débats autour de la nécessité de procéder à une refonte en profondeur du système de développement international. Les missions et les capacités de ses principaux acteurs, ainsi que leurs motivations et la cohérence entre leurs actions alimentent une réflexion nouvelle, et la question de l'accroissement et de l'optimisation de l'instrument majeur qu'est l'aide publique au développement (APD)¹ en vue d'atteindre les objectifs se pose avec une acuité renouvelée dans les débats (Calleja et Gavas, 2021^[1] ; Kharas, 2021^[2] ; Klingebiel et Reid-Henry, 2022^[3] ; Mélonio, Naudet et Rioux, 2022^[4]). Il ressort des contributions au présent rapport qu'il est demandé au système de s'attaquer tout à la fois au racisme, à l'héritage colonial, à une prise de décision exercée du sommet vers la base, aux déséquilibres dans les rapports de force et aux nouvelles dépendances à l'égard de l'aide étrangère (Omlo et al., 2022^[5] ; Comité du développement international, 2022^[6] ; Peace Direct et al., 2021^[7]). Les contributeurs insistent également sur l'importance de donner un rôle prédominant aux pays en développement, et sur le fait que ce sont ces derniers qui doivent être responsables et comptables, au plan intérieur, des politiques sources de transformation, de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption. Les membres du Comité d'aide au développement (CAD) encouragent les partenaires² et la communauté du développement international dans son ensemble à faire part de leurs opinions sur les moyens de surmonter les obstacles stratégiques et financiers et les difficultés de mise en œuvre, et d'y parvenir en incluant systématiquement la perspective d'un pays partenaire, et apprécie cette diversité d'opinions. Le Comité diffuse les règles, les normes et les débats en cours auprès d'un large éventail de parties prenantes. Il ancre les stratégies et les plans dans un engagement à l'appui d'une coopération pour le développement reposant sur des valeurs, cohérente, inclusive et efficace, qui accorde la priorité aux domaines dans lesquels les besoins sont les plus élevés.

On observe une cristallisation des débats autour de la nécessité de procéder à une refonte en profondeur du système de développement international

Les budgets et les capacités de l'aide sont soumis à des pressions sans précédent, alors que les avancées stagnent en direction du Programme à l'horizon 2030.

Le Programme de développement durable des Nations Unies à l'horizon 2030 ainsi que l'Accord de Paris sur le climat concrétisent l'engagement des pays, réciproque et envers leurs citoyens, de s'employer activement à instaurer un avenir meilleur (ONU, 2015^[8] ; 2015^[9]). Ils reposent sur la conception selon

laquelle la résolution des grands défis systémiques et des crises politiques, économiques, sociales et environnementales d'ampleur mondiale nécessite la coopération. La concrétisation de cette vision et de ces objectifs ambitieux n'est cependant pas chose aisée. Les progrès sont inégaux et les nouveaux défis qui se font jour rapidement éclipsent ou sapent souvent les résultats positifs déjà atteints.

Pas moins de 90 % des pays ont enregistré une diminution de leur valeur d'Indice de développement humain en 2021 (PNUD, 2022^[10]). On estime à 100 millions le nombre de personnes à avoir basculé dans l'extrême pauvreté suite à la pandémie de COVID-19 (Gerszon Mahler et al., 2020^[11]) et la guerre en Ukraine devrait en entraîner quelque 40 millions supplémentaires (Mitchell, Hughes et Huckstep, 2022^[12]). Faute d'être maîtrisés, le changement climatique et les conditions climatiques extrêmes feront plonger 130 millions de personnes dans l'extrême pauvreté d'ici 2030 (Banque mondiale, 2022^[13]). La famine et les conflits violents sont également en hausse. Ils alimentent la fragilité et détournent, dans certaines régions en développement telles que l'Afrique de l'Ouest et la Corne de l'Afrique, les ressources des priorités de développement au profit d'interventions en lien avec les conflits internes (voir le Chapitre 2) (OCDE, 2023^[14] ; PNUD, 2022^[10] ; Banque mondiale, 2022^[15] ; FMI, 2022^[16] ; ONU, 2022^[17]). Certaines populations parmi les plus vulnérables se retrouveront au croisement de deux ou de plusieurs de ces crises.

Les crises ont des conséquences considérables sur les budgets d'APD, leurs priorités et leur mise en œuvre. Les besoins quasi continus de reconstruction à la suite de catastrophes et de réparations d'urgence d'infrastructures vulnérables au changement climatique, la fragilité croissante, les conflits violents et les catastrophes humanitaires, et l'augmentation constante des besoins empiètent sur l'offre de financements nécessaires pour atteindre les autres objectifs de développement. Dans son « Point de vue », Amina Mohammed insiste sur l'urgence de la situation, en expliquant que 94 pays, soit quelque 1,6 milliard d'habitants, sont gravement exposés à au moins une dimension de cette crise multiforme et sont incapables d'y faire face. Les contributeurs au rapport préviennent que les Objectifs de développement durable (ODD) ne pourront être atteints d'ici les sept années restantes jusqu'en 2030 que si un financement abordable est mis à la disposition des pays en développement. Or, ce financement est rare et des demandes concurrentes risquent de détourner l'APD de sa mission fondamentale. Les crises grèvent les budgets de l'aide qui sont devenus plus fluctuants (voir le Chapitre 8), ce qui compromet les investissements dans le développement et la transition climatique à long terme. Des coupes budgétaires, des réaffectations de ressources et des clôtures de programmes inopportunes et mal communiquées exposent également les acteurs de la coopération pour le développement à des critiques et peuvent saper la confiance (voir le Chapitre 2).

Des demandes concurrentes risquent de détourner l'APD de sa mission fondamentale.

Si le CAD avait collectivement atteint l'objectif de 0.7 % en 2021, son APD totale se serait élevée à 389 milliards USD – plus du double que le montant de 185.9 milliards USD atteint dans les faits, qui représente 0.33 % du revenu national brut (RNB) collectif (voir le Chapitre 8). Les tendances du financement provenant de donateurs non membres du CAD sont elles aussi préoccupantes. D'autres fournisseurs parmi ceux qui communiquent leurs données à l'OCDE ont également réduit leurs budgets consacrés à la coopération pour le développement (OCDE, 2022^[18]). Les tendances à long terme de l'aide globale au développement font en effet état d'une baisse des ressources dans les pays en développement (voir le Chapitre 8). L'aide-pays programmable en particulier a diminué, alors qu'une proportion croissante des budgets d'APD est allouée aux coûts encourus dans les pays donateurs au titre de l'aide aux réfugiés, au financement de l'aide humanitaire et aux dépenses liées aux biens publics mondiaux (BPM). La croissance des dépenses d'APD enregistrée en 2020-21 a essentiellement profité à la lutte contre le changement climatique, la prise en charge des coûts des réfugiés, la sécurité alimentaire et la lutte contre

les maladies infectieuses, dans le cadre de la réponse à la pandémie de COVID-19. La qualité de la coopération et l'engagement en faveur de l'efficacité peuvent pâtir de la réaffectation des ressources à une réponse à une crise immédiate (PMCED, 2022^[19]).

À un échelon plus global, certaines tendances, telles que la morosité des finances mondiales, la polarisation géopolitique et l'accélération de la détérioration du climat, augurent mal de l'accroissement du financement du développement et des investissements nécessaires pour inverser les revers récents en matière de développement (OCDE, 2022^[20]). En un mot, les besoins mondiaux atteignent des sommets au moment même où les financements nécessaires pour y répondre sont les plus difficiles à trouver. D'après les projections de l'OCDE, le produit intérieur brut (PIB) mondial en 2023 sera inférieur d'au moins 2 800 milliards USD aux prévisions de décembre 2021 (OCDE, 2022^[21]). De nombreux pays les moins avancés et à faible revenu risquent de dépendre plus largement des dons et des prêts concessionnels en raison de la diminution de leurs recettes fiscales, de l'augmentation du coût de la dette et du tarissement des autres sources de financement du développement (voir le Chapitre 8) (OCDE, 2022^[20]).

Pour respecter leurs contributions déterminées au niveau national, les pays d'Afrique ont besoin d'un financement climatique cumulé de 1 600 milliards USD entre 2020 et 2030 – soit 128 milliards USD par an en moyenne (Gable et al., 2022^[22]). De nombreux pays en développement creusent de plus en plus leur dette pour financer leur action visant à atténuer le changement climatique et à s'adapter à ses effets, ainsi que pour compenser les pertes et préjudices (voir le « Coup de projecteur » n°3). L'accès aux financements climatiques, que ce soit via les budgets d'aide traditionnels ou des fonds spécifiques du financement climatique, constitue un défi majeur. Si les fonds climatiques tentent de simplifier leurs processus, des efforts supplémentaires sont nécessaires. Les États insulaires du Pacifique ont encore du mal à avoir accès aux financements climatiques en raison des réformes qu'ils doivent accomplir pour se conformer à leurs exigences, lesquelles sollicitent lourdement leurs faibles capacités (voir le « Coup de projecteur » n° 23) (Fouad et al., 2021^[23]). La Première ministre de la Barbade, Mme Mia Mottley, a parlé au nom des dirigeants de nombre de pays en développement qui ploient sous le fardeau de la dette afin de financer les coûts d'adaptation et d'atténuation sur leur territoire, en plus des coûts liés à la compensation des pertes et des préjudices lorsqu'elle a déclaré que l'architecture actuelle ne fonctionnait tout simplement pas et ne pouvait fonctionner en l'état. Elle réclame des plans innovants à l'appui du financement climatique, tels que ceux décrits dans l'Initiative de Bridgetown (voir l'Encadré 2.1 au Chapitre 2).

Les institutions créées au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, qui constituent l'ossature de l'ordre international actuel, sont en difficulté et font face à des remises en cause (Mélonio, Naudet et Rioux, 2022^[4] ; OCDE, 2020^[24] ; 2019^[25]). Dans un contexte où coexistent différents modèles de développement et où l'influence mondiale et l'accès aux marchés et aux chaînes d'approvisionnement sont soumis à une concurrence croissante, les contributeurs au rapport s'interrogent sur l'impact qu'auront ces tensions sur les engagements de promouvoir les droits des personnes, le développement durable et les objectifs sociaux, économiques et environnementaux du Programme à l'horizon 2030 (voir le Chapitre 2).

La fourniture d'une APD de qualité à l'appui du développement nécessite une solide analyse de l'économie politique, l'appropriation et le pilotage du développement par les pays partenaires aux échelons national et local, la concrétisation des engagements essentiels et l'application des bonnes pratiques, et la mise à profit des enseignements et des données relatifs aux méthodes efficaces – autant de critères qui s'expriment différemment dans chacun des 141 pays éligibles à l'APD. Ainsi, une appropriation à large assise des plans de développement, un facteur essentiel de réussite (voir les Chapitres 2 et 20, et le « Coup de projecteur » n°22) est peut-être moins courante dans les pays autocratiques, ce qui contraint les donateurs à revoir leurs stratégies de développement et leurs dotations à un moment où les apports d'aide vers ces contextes sont en hausse. La part de l'aide bilatérale allouée aux pays autocratiques est passée de 64 % en 2010 à 79 % en 2019, tandis que l'aide humanitaire aux autocraties fermées a été multipliée par 19 au cours de cette même décennie (OCDE, 2022^[26]).

La réflexion sur le système d'aide met en lumière les obstacles à surmonter pour mieux s'attaquer aux défis mondiaux communs et les opportunités à saisir pour y parvenir

Si le système de développement international a été amélioré et renforcé au fil du temps, il est aujourd'hui soumis à de nouvelles demandes changeantes et complexes. Les contributions au présent rapport témoignent des obstacles à l'amélioration de la coopération pour le développement, et des opportunités pouvant être saisies à cette fin. S'il n'existe pas de consensus sur la façon de procéder, plusieurs thèmes communs ressortent des contributions d'experts, qui portent notamment sur le pouvoir, les partenariats et la nécessité que toutes les sources de financement – pas uniquement l'APD – soient alignées et visent le développement durable et la transformation économique.

Il est notamment question de la demande faite à l'APD de mener à bien de multiples programmes d'action d'ampleur mondiale, qui vont de la lutte contre les migrations et les pandémies mondiales aux initiatives plus vastes visant à garantir l'accès aux biens publics mondiaux. D'après certaines estimations, la part de l'APD allouée à des objectifs similaires à l'accès aux BPM est passée de 30 % en moyenne de l'APD bilatérale des membres du CAD entre 2006 et 2010 à environ 57 % entre 2016 et 2020 (voir le Chapitre 8). L'utilisation de l'APD à l'appui des BPM ne va toutefois pas sans difficultés et suscite des controverses, compte tenu des besoins et de la demande non satisfaite d'investissements d'APD dans les objectifs et les priorités de développement à l'échelon national, et de la nécessité absolue de maintenir la priorité sur la pauvreté et les inégalités aux niveaux local et mondial (voir les Chapitres 3 et 4). Par ailleurs, si seuls certains pays sont éligibles à l'APD telle qu'elle est actuellement définie, le soutien aux BPM exige des investissements dans les pays avancés et non éligibles à l'APD. La communauté internationale doit convenir de règles, de limites, de sources et de mécanismes de financement clairs pour les BPM (y compris la préparation aux pandémies) au-delà de l'APD. Dans son « Point de vue », Abdoulaye Mar Dieye estime que la principale valeur de l'APD réside dans sa capacité de contribuer à l'atténuation des risques engendrés par les évolutions mondiales et dans les investissements dans les biens mondiaux et les biens communs mondiaux. L'analyse des opportunités offertes par l'utilisation de l'APD au lieu d'autres apports internationaux publics et privés pour garantir l'accès aux biens publics mondiaux, ainsi que des arbitrages y afférents, devra être un élément important de l'établissement des normes et de l'architecture des BPM³ (OCDE, 2019^[25]).

Un autre thème plus vaste, d'une importance fondamentale et qui concerne le système dans son ensemble est celui de la nécessité, pour les acteurs de la coopération pour le développement, de s'interroger sur le bien-fondé de leurs objectifs et sur la possibilité de les atteindre dans certains contextes, et de chercher à savoir si leur APD n'a pas pour conséquence de pérenniser des institutions et des pratiques inefficaces. Sur la base de l'analyse de 315 évaluations de l'efficacité de l'aide en Afghanistan, au Mali et dans le Soudan du Sud, Zürcher exhorte les fournisseurs à prendre en compte les coûts d'opportunité liés aux investissements réflexes dans les situations où les besoins semblent les plus importants, en particulier dans les contextes fragiles, caractérisés par de faibles institutions et une sécurité insuffisante (voir le « Coup de projecteur » n°10). Il leur recommande d'allouer les ressources d'aide à des secteurs qui affichent une probabilité raisonnable de réussite, lorsque des données d'observation montrent que celle-ci est extrêmement faible dans les contextes cités précédemment. De même, Adeyi affirme que le soutien aux services et aux produits de santé de base, dont chaque pays devrait être responsable au premier chef, crée des dépendances qui nuisent à la redevabilité des gouvernements nationaux en matière de santé et perpétue la fragilité des systèmes de santé (voir le « Coup de projecteur » n°6). Il propose de remettre en cause la situation actuelle, certes familière et confortable mais inefficace, et de rendre les pays comptables et responsables de leur santé et leurs ressources de base.

Un autre thème plus vaste, d'une importance fondamentale et qui concerne le système dans son ensemble est celui de la nécessité,

pour les acteurs de la coopération pour le développement, de s'interroger sur le bien-fondé de leurs objectifs et sur la possibilité de les atteindre dans certains contextes, et de chercher à savoir si leur APD n'a pas pour conséquence de pérenniser des institutions et des pratiques inefficaces.

Pistes d'avenir pour maintenir la pertinence et l'impact de la coopération pour le développement

Au fil des ans, à l'occasion d'une succession de sommets et de conférences, la communauté internationale a développé et réaffirmé des principes en matière de coopération pour le développement qui reconnaissent sa vocation essentielle à soutenir les pays en développement dans leurs efforts visant à améliorer les conditions de vie de leurs citoyens, en ne laissant personne de côté. Ces engagements et promesses reposent également sur la reconnaissance du fait que les nations et les sociétés détiennent elles-mêmes les clés de leurs progrès. La coopération pour le développement, qui, certes, peut uniquement concourir à ces efforts, doit néanmoins aller plus loin que l'injonction de « ne pas nuire » pour apporter une contribution efficace (OCDE, 2019^[25]).

La mise en œuvre d'une coopération de qualité en matière de développement est un impératif clair, consacré par les accords internationaux. Les participants au Sommet pour une coopération efficace au service du développement de 2022 ont réaffirmé leur engagement à l'égard des principes d'efficacité – à savoir, l'appropriation par les pays, l'orientation vers les résultats, l'établissement de partenariats inclusifs, et la transparence et la redevabilité mutuelle (PMCED, 2022^[19]). Ils ont également réaffirmé la pertinence de la coopération pour le développement et des partenariats internationaux, en mettant un accent renouvelé sur les capacités des pays et les défis de portée mondiale (voir également le Chapitre 20 et le « Coup de projecteur » n °22).

Cependant, la coopération pour le développement n'est pas une relation à sens unique. Elle se traduit par des avantages mutuels pour les pays et les citoyens. Si ces avantages sont souvent présentés en termes d'intérêts relevant de la politique étrangère et de l'économie, ils concernent aussi des aspects fondamentaux du bien-être humain comme la santé et la paix. Prônant de nouveaux modèles de partenariats, Nardos Bekele-Thomas, Directrice générale de l'Agence de développement de l'Union Africaine (NEPAD), fait valoir dans son « Point de vue » qu'il est nécessaire de mettre en place des types de partenariat et de collaboration qui favorisent l'obtention d'avantages mutuels et l'inclusivité parmi les différentes parties prenantes aux niveaux local, national et international. Au plan intérieur, l'utilisation efficace des budgets d'APD est soumise au droit de regard du parlement, des médias et des contribuables, notamment lorsque la classe politique s'est expressément engagée à accroître l'aide en cas de hausse des budgets ou lorsque la période est à l'austérité et à la compression générale des dépenses publiques. Entre 2018 et 2021, 24 pays du CAD ont enregistré une croissance positive de leurs ratios APD/RNB (voir l'Annexe 8.C du Chapitre 8).

La traduction en actes de l'esprit de solidarité et de responsabilité mondiales, de partenariat et de partage de la charge constitue l'un des plus grands défis auxquels sont confrontés les acteurs de la coopération pour le développement. Début 2022, la Présidente du CAD a pris acte du besoin urgent et croissant de coopération internationale et de solidarité face à l'ampleur colossale des multiples défis à relever. « Nous [les membres du CAD] devons soutenir nos partenaires face à cette situation et nous le ferons d'autant mieux que nous les écouterons, mettrons à profit les enseignements tirés des bonnes pratiques, adapterons nos approches et établirons avec rigueur les priorités », a-t-elle indiqué. « Nous devons continuer à rassembler chiffres et données factuelles, pour que chacun puisse rendre compte de son

action, et nous efforcer d'améliorer la coopération pour le développement, tant qualitativement que quantitativement » (OCDE, 2022^[27]). De fait, la refonte du système sera essentielle pour que le CAD puisse mener à bien sa mission visant à contribuer à la mise en œuvre du Programme 2030 et à un avenir dans lequel plus aucun pays ne sera tributaire de l'aide (OCDE, 2017^[28]).

La traduction en actes de l'esprit de solidarité et de responsabilité mondiales, de partenariat et de partage de la charge constitue l'un des plus grands défis auxquels sont confrontés les acteurs de la coopération pour le développement

Les contributeurs au présent rapport se félicitent des bonnes pratiques établies et des possibilités qu'offre la coopération pour le développement pour promouvoir un développement inclusif et durable. Parmi les pistes qu'ils proposent pour agir et assurer un impact plus fort figurent le respect des engagements déjà pris, ; le soutien à une transformation pilotée à l'échelon local dans les pays partenaires, ; la modernisation des modalités d'action et des pratiques de gestion financière, ; le rééquilibrage des relations de pouvoir dans la prise de décision à l'échelle internationale, ; et la recherche d'un terrain d'entente sur lequel bâtir des partenariats.

Honorer les engagements financiers, prendre les mesures nécessaires pour réaliser des progrès tangibles

La coopération pour le développement et le financement du développement font l'objet d'examen minutieux et sont constamment mis au défi d'une meilleure performance, au sein des pays comme à l'extérieur. L'ensemble des engagements pris et des normes établies servent de repères utiles dans un système de plus en plus complexe, en ce qu'ils constituent des affirmations fortes des intentions et des valeurs qui animent les pouvoirs publics (voir le Chapitre 8). Leur concrétisation contribue à consolider la confiance mutuelle et la crédibilité, essentielles pour bâtir des partenariats. Toutefois, la communauté internationale n'a pas été à la hauteur de ses engagements et les bénéficiaires visés comme les principaux acteurs de la coopération soulèvent des craintes légitimes quant au fait que le décalage croissant entre les promesses et les pratiques n'érode la confiance instaurée avec les pays partenaires (voir le Chapitre 2) (Mitchell et Birdsall, 2022^[29] ; ONU, 2021^[30]). Ces débats sur la manière de mettre en œuvre une coopération pour le développement pertinente donnent une impulsion positive au dialogue et à la réflexion que mènent les fournisseurs d'aide en vue de concrétiser pleinement leurs engagements.

Les fournisseurs de coopération pour le développement ont souscrit à nombre d'objectifs et engagements en matière de financement de l'aide – consacrer 0.7 % de leur RNB à l'APD, porter la part de l'APD destinée aux pays les moins avancés à 0.15-0.20 % de leur RNB, utiliser les systèmes de gestion des finances publiques et de mise en œuvre des pays partenaires, et apporter un soutien aux organisations multilatérales sous forme de contributions à leur budget central, conformément au Pacte de financement des Nations Unies (voir le Chapitre 8). Ils se sont également engagés à assurer la cohérence des politiques au service du développement durable. Les examens par les pairs réalisés par le CAD – une des clés de voûte de l'analyse présentée dans ce rapport – mettent invariablement en évidence les facteurs politiques, économiques et systémiques qui entravent les progrès en matière de réalisation des objectifs de financement, d'octroi d'allocations au regard des besoins et d'amélioration de la qualité de l'APD. Le respect des engagements visant à renforcer l'environnement propice à l'aide par l'amélioration de la cohérence des politiques peut également accroître significativement (ou du moins éviter d'affaiblir) l'impact de l'APD (voir le Chapitre 8).

La nécessité, pour l'ensemble des acteurs du développement international, de combler les lacunes en matière de mise en œuvre est l'un des messages généraux véhiculés par ce rapport. Si la plupart des membres du CAD progressent dans la concrétisation de certains engagements, collectivement, ils accusent un retard au regard de plusieurs indicateurs, comme le résume le Tableau 8.1 du Chapitre 8. La traduction des engagements en plans d'action assortis d'échéances est un exercice utile auquel les examens par les pairs réalisés par le CAD recommandent de se livrer. Des plans de mise en œuvre plus ciblés permettent également aux acteurs nationaux, notamment les ministères des Finances, de faire preuve de plus de réalisme et de vigilance, et concourent à la détermination des obstacles à lever, des arbitrages à opérer et des mesures à prendre pour tenir les promesses faites.

La nécessité, pour l'ensemble des acteurs du développement international, de combler les lacunes en matière de mise en œuvre est l'un des messages généraux véhiculés par ce rapport.

L'APD est l'une des trois grandes sources de financement extérieur sur laquelle les pays en développement peuvent compter, outre les envois de fonds des travailleurs émigrés et l'investissement direct étranger (IDE). Quoique la moins importante des trois en proportion, l'APD est la ressource la plus stable depuis deux décennies, et elle s'est même accrue de 2020 à 2021 lorsque la crise du COVID-19 a entraîné une baisse des autres ressources (voir le Graphique 8.2 du Chapitre 8). Pour autant, les résultats au regard de l'objectif de 0.7 % plafonnent depuis 2005, l'APD représentant environ 0.3 % du RNB des membres du CAD dans leur ensemble. Si quelques membres du CAD atteignent cet objectif depuis quelques années déjà, la majorité d'entre eux et des autres fournisseurs de coopération pour le développement n'y sont jamais parvenus.

De même, l'objectif visant à consacrer 0.15-0.20 % du RNB à l'APD en faveur de pays les moins avancés (PMA) n'est pas atteint au niveau global. Les nouvelles dispositions des règles de comptabilisation dans l'APD visant à inciter les donateurs à accroître le nombre de prêts hautement concessionnels à destination des PMA n'ont pas non plus produit les résultats escomptés. Entre 2015 et 2019, les conditions applicables aux prêts d'APD destinés aux PMA se sont même durcies, avec une diminution de l'élément don moyen et des échéances et une augmentation des taux d'intérêt⁴. Prenant acte de la hausse des coûts d'emprunt et du recul récent des dons et des prêts concessionnels octroyés au titre du financement bilatéral et multilatéral, la Première ministre du Bangladesh, Sheikh Hasina, souligne dans son « Point de vue » que la réalisation des ODD d'ici à 2030 ne pourra se faire qu'en accordant des financements à un coût abordable aux pays en développement. D'autres contributeurs mettent également en relief la crise de la dette qui se profile à l'horizon (voir le « Point de vue » d'Amina Mohammed et le Chapitre 2).

Les efforts actuellement déployés pour exploiter l'effet catalyseur de l'APD afin de mobiliser des financements à l'appui du développement auprès d'autres sources, y compris des financements mixtes, ne sont pas à la hauteur des attentes. D'après les statistiques du CAD de l'OCDE sur le développement international, sur les 185.9 milliards USD que représentaient les apports d'APD des membres du CAD en 2021, seulement 4.5 milliards USD étaient affectés à des instruments du secteur privé axés sur le développement⁵. Trouver une solution permanente pour mesurer l'effort des donateurs en lien avec les instruments du secteur privé est un défi de taille pour les membres du CAD (voir l'Annexe 8.B du Chapitre 8). Parallèlement, les financements privés ne permettent pas d'obtenir les résultats souhaités à l'échelle envisagée dans le Programme d'action d'Addis-Abeba ou en termes d'alignement sur les ODD (ONU, 2015^[31] ; OCDE, 2022^[20]). Malgré ces résultats globalement décevants, la collaboration avec le secteur privé peut donner lieu à certaines innovations, par exemple à de nouveaux mécanismes d'assurance pour contribuer à gérer des niveaux de risque plus élevés (voir le « Point de vue » de Jagan Chapagain).

Les conséquences du creusement du déficit de financement sont particulièrement lourdes pour ce qui est de la lutte contre les effets de la crise climatique. À l'heure actuelle, le financement climatique, en termes qualitatifs comme quantitatifs, reste insuffisant pour couvrir le coût des mesures d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à ses effets et répondre aux besoins économiques et sociaux des communautés et pays de l'hémisphère Sud vulnérables au changement climatique. Le nouvel engagement pris lors de la dernière conférence sur le climat en vue de créer un fonds pour compenser les pertes et préjudices vient renforcer encore la nécessité d'apporter des financements supplémentaires, en sus et en dehors de ceux déployés dans le cadre de la coopération pour le développement (voir le « Coup de projecteur » n°3), même si une partie du financement du développement disponible en rapport avec le climat peut déjà servir à cette fin (OCDE, 2022^[32]). Parallèlement, les pays de l'hémisphère Sud appellent à une plus grande transparence en ce qui concerne le financement climatique et son lien avec le financement du développement, ce qui nourrit le débat sur la manière de mesurer et de suivre ce type de financement et notamment l'engagement en faveur de nouveaux financements et de ressources additionnelles.

Le nouvel engagement pris lors de la dernière conférence sur le climat en vue de créer un fonds pour compenser les pertes et préjudices vient renforcer encore la nécessité d'apporter des financements supplémentaires, en sus et en dehors de ceux déployés dans le cadre de la coopération pour le développement.

Les budgets du développement international constituent la première source de financement que les économies avancées peuvent mettre à profit pour honorer l'engagement pris au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques de dégager 100 milliards USD par an. Sur les 83.3 milliards USD apportés et mobilisés par les pays développés au titre du financement climatique en 2020, 31.4 milliards USD correspondaient à des financements climatiques publics bilatéraux et 36.9 milliards USD correspondaient à des financements climatiques publics multilatéraux (OCDE, 2022^[33]). S'il est impossible de calculer la part exacte que représente l'APD, en moyenne, les volumes d'APD des membres du CAD destinés à l'adaptation au changement climatique et à l'atténuation du phénomène se sont accrus au cours de la période 2016-20 par rapport à 2011-15 (voir le Chapitre 8).

Les membres du CAD se sont également engagés à allouer davantage de ressources au titre de l'APD aux pays ayant les plus grands besoins et à ne laisser personne de côté (OCDE, 2018^[34]) ; or, l'APD bilatérale est désormais davantage dirigée vers des pays à revenu intermédiaire. Les examens par les pairs constatent que les dotations d'APD à l'appui d'objectifs thématiques (par exemple, l'atténuation du changement climatique ou les infrastructures) sont en partie à l'origine de cette réorientation, et un rapport récent de l'OCDE (2022^[35]) observe une tendance similaire pour les apports multilatéraux. La lutte contre les inégalités n'est à ce jour pas une priorité des dotations d'APD, qui ne sont pas non plus particulièrement ni systématiquement orientées vers la lutte contre la pauvreté extrême ou multidimensionnelle.

Entre 2010 et 2021, le volume de l'aide humanitaire déployée par les membres du CAD a enregistré une hausse de 109 % et s'est accru de 5 points de pourcentage en proportion de l'APD brute totale. Pour autant, le financement humanitaire n'est pas à la hauteur des besoins, qui s'accroissent. Les appels de fonds des Nations Unies s'élevaient à 51.7 milliards USD en 2022, mais seulement 47.4 % de ce montant ont été financés (ONU, 2022^[36]). Comme le relève Degan Ali dans son « Point de vue », nombre d'ambitions du Grand compromis (Grand Bargain) de 2016 n'ont pas non plus été pleinement concrétisées. Parmi ces ambitions figure l'engagement de diriger, aussi directement que possible, au moins 25 % du financement humanitaire vers des intervenants locaux et nationaux (Comité permanent

interorganisations, 2021^[37]). Les financements directs à destination d'organisations de la société civile locales restent eux aussi particulièrement faibles, s'établissant à 2.63 %. L'imprévisibilité des apports de financement représente un défi particulier pour l'établissement d'une planification et d'interventions appropriées, et la coordination doit être améliorée pour harmoniser les cycles budgétaires, l'appétence au risque et les méthodes de travail. Quelques tendances positives se dégagent néanmoins. Ainsi, certains fournisseurs abandonnent progressivement les dons de courte durée, octroyés sur la base de projets, au profit de financements pluriannuels et de types de soutien qui permettent une plus grande autonomie, à l'image de l'aide en espèces ou en bons d'échange (voir l'Encadré 8.2 du Chapitre 8).

Des pistes d'action pour concrétiser les engagements déjà pris et prendre les mesures nécessaires pour réaliser des progrès tangibles sont fournies au Graphique 1.

Graphique 1. Concrétiser les engagements déjà pris, prendre les mesures nécessaires pour des progrès tangibles

Concrétiser les engagements déjà pris, prendre les mesures nécessaires pour des progrès tangibles

→

PISTES D'ACTION



- 1

Élaborer et approuver des plans de mise en œuvre comportant des étapes budgétaires intermédiaires afin d'honorer l'engagement d'un ratio APD/RNB à 0.7 %. Ces plans doivent reposer sur des définitions claires de ce qui est comptabilisé comme des dépenses à l'appui du développement, conformément aux règles de l'OCDE sur la comptabilisation des activités dans l'APD.
- 2

Trouver un terrain d'entente sur la manière de mesurer les instruments du secteur privé et créer des incitations à tirer parti des ressources inexploitées du secteur privé à l'échelle mondiale en mettant en place des mécanismes innovants comme des garanties ou des obligations vertes ou à impact social.
- 3

Mettre à profit le processus d'établissement d'un objectif mondial en matière de financement climatique pour l'après-2025 afin de s'accorder sur la manière de mesurer et de suivre le financement climatique. Apporter son concours pour rationaliser les divers fonds climatiques internationaux existants et nouvellement créés et faciliter l'accès des pays en développement à ces fonds, y compris ceux destinés à compenser les pertes et préjudices.
- 4

Revoir les stratégies et modèles d'allocation des budgets d'aide dans l'optique d'honorer l'engagement visant à cibler les personnes et les pays ayant les plus grands besoins, notamment en atteignant l'objectif fixé par les Nations Unies pour l'aide aux PMA, tout en tenant compte du contexte de financement et des contraintes propres à chaque pays.
- 5

Dans le droit fil de la Recommandation du CAD sur l'articulation entre action humanitaire, développement et recherche de la paix et du Grand compromis, apporter des financements pluriannuels à plus long terme et mettre en place des dispositifs de financement groupé ou des fonds pluripartenaires ; intensifier le recours à des budgets de crise flexibles pour l'ensemble des interventions humanitaires et de développement, y compris le recours aux transferts en espèces pour conférer une autonomie accrue à ceux dont les besoins sont les plus grands ; et mobiliser de nouvelles sources de financement humanitaire (des structures d'assurance, par exemple) au lieu de financer directement des interventions en cas de catastrophe.

Rapport Coopération pour le développement 2023 : Quel système d'aide pour demain ?



Soutenir l'innovation pilotée à l'échelon local dans les pays partenaires

Les contributeurs au présent rapport insistent sur la nécessité d'établir des partenariats internationaux qui apportent des avantages mutuels et reposent sur l'exercice de la redevabilité, et qui tiennent compte des stratégies nationales de développement, des priorités des pouvoirs publics et des programmes de réforme. Si l'autonomie, l'auto-assistance et l'appropriation par les pays constituent de longue date des principes de la coopération pour le développement, les fournisseurs sont aujourd'hui mis au défi de concrétiser ces idéaux. Conformément au principe d'appropriation par les pays, les pays en développement doivent piloter le dialogue avec les parties prenantes et développer une vision à long terme, et ancrer leurs stratégies au sein de ministères et d'institutions non dépendantes de la vie politique de façon à réduire autant que faire se peut le risque de perte d'acquis d'un cycle politique à l'autre (voir les Chapitres 2 et 20). Dans les pays qui ont fait le pari du développement (« *development bargain* »), Dercon préconise aux donateurs d'apporter un soutien budgétaire et un appui au renforcement des capacités d'autorités locales comme les banques centrales et les autorités de réglementation, tout en injectant directement des capitaux internationaux dans des entreprises via les institutions de financement du développement (Dercon, 2022^[38]).

Les pays en développement n'ont cessé d'indiquer qu'ils préféreraient bénéficier d'une expertise provenant d'acteurs divers et variés, et la diversité des paradigmes et trajectoires de développement ainsi que les rivalités géopolitiques leur permettent désormais d'avoir un plus grand choix de partenaires (voir le Chapitre 18) (OCDE, 2019^[25]). Des enquêtes réalisées par AidData auprès de quelque 8 000 dirigeants de la société civile et du secteur public et privé de l'hémisphère Sud révèlent que ces derniers restent attachés au soutien apporté par les membres du CAD dans les domaines de la gouvernance et de l'état de droit – des aspects essentiels au développement à long terme (voir le Chapitre 18). Parallèlement, les pays en développement s'efforcent de répondre à leurs besoins et de poursuivre leurs priorités dans le cadre de partenariats avec tout l'éventail des fournisseurs de l'OCDE et des pays du Groupe des Vingt (tels que l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, l'Inde et l'Indonésie), ainsi qu'avec d'autres pays de l'hémisphère Sud.

Les réunions et débats internationaux sont animés d'un nouvel élan en faveur d'un développement piloté à l'échelon national et local – un des thèmes centraux du Sommet pour une coopération efficace au service du développement de 2022 et de son Document final (PMCED, 2022^[19]). L'alignement des apports des donateurs sur les priorités des pays en matière de développement peut favoriser le déploiement d'investissements plus fortement axés sur des objectifs et créer des partenariats plus équitables et à plus long terme (Custer et al., 2021^[39]). S'il est courant que les plans nationaux de développement reflètent les intérêts des élites plus que le consensus social, ces documents peuvent néanmoins orienter les bailleurs de fonds et les inciter à déterminer et traiter les causes mondiales des défis auxquels les pays en développement sont confrontés (voir le Chapitre 20).

S'il est courant que les plans nationaux de développement reflètent les intérêts des élites plus que le consensus social, ces documents peuvent néanmoins orienter les bailleurs de fonds et les inciter à déterminer et traiter les causes mondiales des défis auxquels les pays en développement sont confrontés.

Les contributions au présent rapport mettent en avant les avantages d'adhérer au principe d'appropriation par les pays. En attachant de l'importance à ce que leurs pays partenaires indiquent vouloir obtenir et à ce dont ils ont besoin pour mener à bien leurs réformes, les fournisseurs de coopération pour le développement accroissent les chances que leurs investissements produisent des résultats tangibles (voir

le Chapitre 18). En outre, les fournisseurs de coopération pour le développement dont on considère qu'ils suivent les stratégies nationales de développement peuvent en retirer un gain en termes de résultats, puisqu'ils sont généralement jugés plus influents et plus utiles par les dirigeants des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire (Custer et al., 2021^[39]).

L'attention particulière pour la viabilité, la résilience, les emplois et la redevabilité des institutions est une des exigences qui pèsent sur la coopération pour le développement. Muzawazi et da Costa soulignent la nécessité d'instaurer une coopération pour contribuer à relever les défis persistants qui se posent à l'Afrique, en particulier pour promouvoir l'industrialisation et la compétitivité économique au service de la création d'emplois (voir le « Coup de projecteur » n°21). Les fournisseurs de coopération pour le développement peuvent épauler l'Afrique dans son processus d'industrialisation et de transformation de la production en concourant à remédier au déficit d'infrastructures que connaît le continent et en soutenant les programmes d'action régionaux. La nécessité, pour les stratégies de développement, de mettre également à profit les atouts de chaque pays en développement est le message clé qu'adresse Signé dans le Chapitre 2. Ainsi, avance-t-il, les acteurs du développement pourront formuler des recommandations concrètes, fondées sur la situation et les politiques du pays, au lieu d'une liste sans fin de recommandations qui risquent de ne pas être viables sur le plan politique ou financier mais qui sont néanmoins considérées comme des conditions à remplir pour progresser sur la voie du développement. L'établissement de partenariats locaux placés sous le signe de la souplesse et mettant aux commandes les pays en développement peut être une réponse aux nouvelles dynamiques qui se dessinent (Silva, Bernardo et Mah, 2021^[40]).

Une transformation pilotée à l'échelon local suppose également d'apporter un soutien aux institutions et mécanismes régionaux de développement. Les contributions de la NEPAD appellent à réorienter les stratégies de développement actuelles et à mettre en place des mécanismes adaptés pour renforcer la résilience de l'Afrique face aux chocs régionaux comme extérieurs, et citent à cet égard l'accord établissant la Zone de libre-échange continentale africaine comme un exemple prometteur d'intégration régionale apportant une réponse aux difficultés persistantes et à la polarisation du système commercial international ainsi qu'à l'hostilité politique suscitée par la mondialisation dans certaines parties du monde. Les pays de l'OCDE sont invités à jouer un rôle plus affirmé pour soutenir le continent dans sa demande d'allègement de la dette et promouvoir le dialogue entre les agences de notation de crédit et le secteur public africain au sujet des indicateurs de notation.

Une transformation pilotée à l'échelon local suppose également d'apporter un soutien aux institutions et mécanismes régionaux de développement.

Donner suite au principe et à l'engagement de longue date en faveur d'un développement piloté à l'échelon local

La collaboration avec les acteurs locaux présente divers avantages. D'après le « Point de vue » de Jagan Chapagain, l'inscription de l'aide humanitaire dans le contexte local favorise une plus grande inclusion et équité, une confiance accrue, des interventions plus rapides et en temps opportun, une plus grande souplesse, un accès plus général et la pérennité des opérations et des programmes. Les acteurs locaux et au sein des communautés mettent en œuvre des programmes qui sont de 32 % plus efficaces du point de vue des coûts que ceux des intermédiaires internationaux. Les acteurs locaux sont liés à leurs communautés et sont comptables à leur égard, et ils sont souvent les intervenants de première ligne les plus efficaces en cas de crise. Les exclure de la prise de décision et des financements a des répercussions sur l'efficacité de l'aide au développement (Peace Direct et al., 2021^[71]).

L'adaptation de l'aide au contexte local et l'octroi de moyens d'action aux communautés pour leur permettre d'assurer leur développement se heurtent à de nombreux obstacles (Barbelet et al., 2021^[41]), à commencer par le fait d'attribuer la qualification « à risque » aux groupes locaux du fait de leur impossibilité à satisfaire aux exigences des donateurs (intégrées dans des systèmes de conformité complexes) et de leurs capacités jugées insuffisantes, indique Degan Ali dans son « Point de vue ». Les donateurs ont tendance à privilégier un contrôle financier plus étroit des projets d'aide bilatérale, d'aide préaffectée et d'aide liée plutôt que la coordination avec des acteurs locaux, les approches communes et les systèmes nationaux de passation des marchés (voir le « Coup de projecteur » n°14). Toutefois, comme le font observer plusieurs contributeurs, le financement de courte durée, octroyé sur la base de projets, peut sacrifier la viabilité et les possibilités de renforcement des capacités, de la fidélisation et de la sécurité du personnel, et réduit également la capacité des acteurs locaux d'être des partenaires indépendants, autonomes et coopératifs. En revanche, l'apport de contributions au budget ordinaire d'organisations dans le respect des priorités des partenaires locaux renforce l'autonomie et la viabilité. Entre autres facteurs déterminants, il faut avoir un sens aigu de l'appétence au risque et des stratégies de gestion des risques. Si certains membres disposent d'un système complet de gestion des risques, reposant notamment sur des analyses contextuelles et des évaluations des capacités des partenaires ainsi que sur des mesures d'atténuation, d'autres recourent à des cadres moins développés qui, par exemple, mettent l'accent sur la prévention des risques ou ciblent uniquement le risque fiduciaire (voir le « Coup de projecteur » n°12).

Des pistes d'action pour soutenir la transformation pilotée à l'échelon local dans les pays partenaires sont fournies au Graphique 2.

Graphique 2. Soutenir la transformation pilotée à l'échelon local dans les pays partenaires

Soutenir la transformation pilotée à l'échelon local dans les pays partenaires

→

PISTES D'ACTION

- 1

Prendre en compte les priorités des pays et leurs recommandations sur la manière dont l'aide peut être porteuse de transformations et apporter une valeur ajoutée dans des secteurs présentant un intérêt stratégique au niveau national ; investir dans les biens publics régionaux et mondiaux ; et assurer un impact plus fort en mettant l'accent sur l'agilité, l'adaptabilité, la durabilité et l'inclusivité.
- 2

Exploiter les atouts relevés par les dirigeants de l'hémisphère Sud pour contribuer à faire face aux défis auxquels le secteur public est confronté, dans le cadre d'une action bilatérale ou de partenariats multilatéraux efficaces qui renforcent les capacités à l'échelle des systèmes dans les domaines de la gouvernance et de l'état de droit.
- 3

Définir des objectifs clairs pour assurer un développement piloté à l'échelon local et une mise en œuvre adaptée aux besoins des acteurs locaux, et trouver des solutions qui profitent à tous en rapport avec les réalités des fournisseurs de coopération pour le développement.
- 4

Pour faciliter la mise en place de partenariats locaux diversifiés et passer par les systèmes des pays partenaires, les fournisseurs devront mettre à jour leurs stratégies de gestion des risques, leurs obligations de diligence, leurs règles et procédures de passation des marchés et leurs cadres de partenariat, conformément aux principes d'efficacité et à la Recommandation du CAD sur le renforcement de la société civile en matière de coopération pour le développement et d'aide humanitaire.

Rapport Coopération pour le développement 2023 : Quel système d'aide pour demain ?

Moderniser les modalités d'action et les pratiques de gestion financière pour harmoniser les stratégies, les budgets et la mise en œuvre

Les politiques de développement n'existent pas en vase clos. Les responsables publics doivent gérer des intérêts nationaux concurrents sans laisser les pressions de court terme mettre en péril l'intérêt commun – qui, lui, s'inscrit dans une perspective de long terme – pour un développement efficace. Des politiques cohérentes et une coopération pour le développement réfléchie peuvent contribuer, et contribuent, aux intérêts globaux à long terme des pays.

Les examens par les pairs réalisés par le CAD constatent que la politique de développement est de plus en plus intégrée dans le portefeuille des ministères des Affaires étrangères et du Commerce ainsi que dans celui d'autres ministères et d'instituts nationaux de financement du développement. Cette dispersion accrue du portefeuille d'aide ouvre autant de perspectives qu'elle suscite de préoccupations. Ainsi, de nombreux organismes différents font appel à l'APD pour octroyer des dons et des prêts, le partage de connaissances et la coopération technique, dans des buts aussi variés que la réduction des migrations, la gestion des crises des réfugiés au niveau des pays ou la sécurité sanitaire dans le monde (voir le Chapitre 8 et les examens par les pairs réalisés par le CAD). Dans son « Point de vue », Theo Sowa avertit que la tendance, certes positive, à la mise en place de politiques étrangères féministes risque également d'imprimer une orientation féministe de posture à l'action de développement si ces politiques se contentent de favoriser des activités qui incluent les femmes et les filles au lieu d'œuvrer en faveur de l'égalité et de la justice. Les pays doivent suivre le mouvement en veillant à apporter des financements et à prendre des mesures à l'appui de l'égalité des genres, et doivent assurer la cohérence des politiques.

L'accroissement des dépenses destinées à faire face à des crises a ouvert des débats sur les avantages et les inconvénients des divers instruments et modalités d'aide ainsi que sur la nécessité de mettre au point une boîte à outils plus complète pour la mise en œuvre, applicable à différents contextes (voir le Chapitre 8). Parallèlement, les examens par les pairs réalisés par le CAD montrent que les pressions permanentes qui pèsent sur les ressources humaines dans les différents organismes et ministères chargés du développement se traduisent par une programmation plus centralisée, un éloignement des réalités locales et une diminution des capacités de dialogue, de collaboration et de partenariat.

L'accroissement des dépenses destinées à faire face à des crises a ouvert des débats sur les avantages et les inconvénients des divers instruments et modalités d'aide ainsi que sur la nécessité de mettre au point une boîte à outils plus complète pour la mise en œuvre.

Qui plus est, les réductions budgétaires, l'accent renouvelé sur la coopération bilatérale, la préaffectation des ressources et l'absence de vision stratégique quant à la coopération multilatérale réduisent les possibilités qu'offrent les dotations destinées au système multilatéral de renforcer l'impact collectif sur les défis qui se posent au monde et au niveau des pays. Le volume accru de financements préaffectés dirigés vers les organisations multilatérales contribue également à l'instabilité financière et à l'impossibilité pour les pays partenaires de prévoir leurs ressources, l'évolution de la situation politique ou économique dans les pays donateurs pouvant entraîner une réduction brutale des financements, aux dépens des projets, en particulier ceux de longue durée (voir les Chapitres 2 et 8 (OCDE, 2022^[35])). Certains membres du CAD ont mis en place des mécanismes de budgétisation pour réduire la volatilité d'une année à l'autre et renforcer la prévisibilité des financements dans un esprit de redevabilité, ce qui constitue une bonne pratique (voir le Chapitre 8). La création d'un système international de coordination et de suivi en temps réel des décisions relatives à l'aide en cas de choc pourrait aussi éclairer la prise de décision au niveau

des fournisseurs, qui serait ainsi accélérée, et offrir aux partenaires une plus grande transparence ainsi que des perspectives d'évolution des budgets d'aide moins incertaines.

La pandémie semble avoir accru l'usage du soutien budgétaire ainsi que le recours aux partenaires locaux pour l'exécution et le suivi des programmes. L'engagement à s'aligner et se fonder sur les systèmes des pays – notamment les plans de développement, cadres de résultats et systèmes de suivi nationaux – semble toutefois s'étioler (voir le Chapitre 8 et l'étude de cas de Schuster). D'après les acteurs des pays en développement, les progrès sont entravés par des obstacles d'ordre politique et liés à la programmation et à la gestion des risques.

Il y a matière à opérer une hiérarchisation plus stratégique et ciblée des portefeuilles bilatéraux et à donner d'autres moyens au système multilatéral de tirer parti de ses atouts. Toutefois, les programmes et projets bilatéraux et multilatéraux d'aide au développement sont de plus en plus fragmentés et présentent une faible valeur ajoutée, ce qui génère des coûts importants pour les pays bénéficiaires et les autres partenaires (voir le Chapitre 8). En 1960, les membres du CAD fournissaient chacun de l'aide à 15 pays et territoires en moyenne. En 2021, ce chiffre s'élevait à 97. Réduire la fragmentation de l'aide suppose d'opérer des choix difficiles afin de déterminer les pays et domaines où il convient de réduire ou au contraire d'amplifier le soutien, et d'agir en coordination avec un nombre croissant d'acteurs du développement dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire.

Les examens par les pairs réalisés par le CAD font état de l'absence de planification stratégique en matière d'engagement des pays et d'occasions manquées d'assurer une complémentarité dans les relations avec les pays partenaires, qu'elles soient diplomatiques, commerciales ou liées au développement. Cette situation peut entraîner des incohérences dans les interventions (voir les Chapitres 8 et 20). Il y a également matière à renforcer la transparence des différents apports de financement à l'appui du développement destinés aux pays, ainsi que la prévisibilité pluriannuelle des budgets et de la programmation de l'aide. Entre 2010 et 2020, par exemple, 13 pays d'Afrique ont enregistré en un an une chute des dons en leur faveur équivalente à au moins 1 % de leur PIB (voir le Chapitre 8). L'absence de prévisibilité réduit l'efficacité, l'exercice de la redevabilité et la capacité de planification.

Les approches de portefeuille permettent de mieux optimiser et aligner des ressources humaines et financières limitées au regard d'objectifs stratégiques et de bâtir des partenariats plus constructifs avec divers acteurs. Elles peuvent également offrir un espace pour l'expérimentation, l'innovation et l'échec (voir le Chapitre 20). Pour garantir l'efficacité de la mise en œuvre, il est également essentiel d'investir et de puiser dans les enseignements et les données tirés d'évaluations, les travaux de recherche, l'apprentissage entre pairs et les communautés d'experts, et de mettre en place des systèmes généraux de gestion des résultats. Les organisations doivent apprendre à apprendre, à défaut de quoi elles ne pourront ni avancer, ni répondre aux attentes.

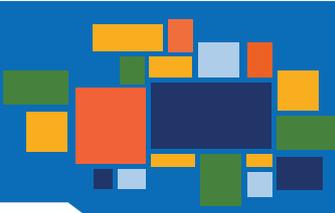
Des pistes d'action pour moderniser les modalités d'action et les pratiques de gestion financière afin d'harmoniser les stratégies, les budgets et la mise en œuvre sont fournies au Graphique 3.

Graphique 3. Moderniser les modalités d'action et les pratiques de gestion financière

Moderniser les modalités d'action et les pratiques de gestion financière

→

PISTES D'ACTION



- 1

Anticiper et reconnaître l'impact qu'ont les politiques et les réglementations intérieures sur les objectifs de développement, et prendre des mesures en conséquence, afin de favoriser la cohérence entre les politiques étrangères et intérieures – par exemple, les règles relatives à l'environnement, à la surveillance des entreprises, à la sécurité, aux migrations, aux flux financiers illicites et à la fiscalité mondiale.

- 2

Mettre au point des stratégies par pays et multilatérales à l'échelle de l'administration dans son ensemble pour favoriser une mise en œuvre plus cohérente de l'aide et une plus grande transparence pour les bénéficiaires.

- 3

Adopter des approches de portefeuille en matière de gestion de la coopération pour le développement aux niveaux thématique et national, en s'appuyant sur l'ensemble des instruments disponibles et ayant prouvé leur efficacité. Une telle démarche peut permettre d'améliorer l'adéquation entre les objectifs en matière d'action publique et la mise en œuvre, réduire la fragmentation de l'aide et ouvrir des possibilités d'expansion et d'innovation.

- 4

Surmonter les obstacles à une plus grande transparence et prévisibilité à moyen terme des différents apports de financement à l'appui du développement, au profit des partenaires.

- 5

S'employer à coordonner les décisions relatives au financement du développement avec les autres fournisseurs et partenaires, faire connaître ces décisions en temps opportun, et assurer une transition responsable en s'appuyant sur des informations, des données et des enseignements en temps réel.

Rapport Coopération pour le développement 2023 : Quel système d'aide pour demain ?



Rééquilibrer les relations de pouvoir et trouver un terrain d'entente sur lequel bâtir des partenariats

L'évolution des relations entre les pays et la remise en cause des paradigmes et des normes internationales ouvrent la voie à une réforme de l'ensemble du système. Animés par des préoccupations de justice climatique, et face à l'incapacité du système financier international de répondre à leurs besoins au cours des crises successives, et aux inégalités de pouvoir dans la prise de décision à l'échelle internationale, les dirigeants des pays du Sud soulignent de plus en plus l'injustice du système actuel et la nécessité de le réformer afin qu'il prenne davantage en considération les opinions et la capacité d'agir des pays en développement (Gouvernement de la Barbade, 2022^[42]). Les contributeurs au présent rapport réclament une réforme du système financier international afin que celui-ci serve plus efficacement les intérêts des pays du Sud et leur permette de se faire entendre et d'agir davantage, et de participer sur un pied d'égalité aux partenariats en faveur de la croissance et du développement économiques (OCDE, 2020^[24] ; 2019^[25]). Dans le cadre d'un débat plus vaste, ils exhortent à une redistribution du pouvoir plus approfondie, afin de mettre fin au paternalisme et au racisme dans le système d'aide et au-delà.

Les contributeurs au présent rapport réclament une réforme du système financier international afin que celui-ci serve plus efficacement les intérêts des pays du Sud et leur permette de se faire entendre et d'agir davantage, et de participer sur un pied d'égalité aux partenariats...

Certains pays de l'OCDE ont commencé à s'attaquer au racisme, à l'héritage colonial, à une prise de décision exercée depuis les plus hauts échelons et aux inégalités de pouvoir au sein du système, ainsi qu'aux nouvelles dépendances à l'égard de l'aide étrangère (Comité du développement international, 2022^[6] ; Omlo et al., 2022^[5]). Le débat autour du pouvoir s'articule autour de deux questions : 1) dans quelle mesure les acteurs locaux peuvent-ils accéder aux enceintes de prise de décision ? ; et 2) quel poids a leur opinion ? Dans son « Point de vue », la Présidente de la Commission du développement international de la Chambre des communes du Royaume-Uni, Mme Sarah Champion, a décrit les témoignages recueillis par la Commission faisant état de racisme dans le secteur de l'aide au Royaume-Uni. Selon elle, les décisions relatives au financement et aux stratégies sont trop souvent prises dans les bureaux des grandes organisations blanches des pays du Nord, alors que la plupart des programmes d'aide sont mis en œuvre dans des pays du Sud à faible revenu. Selon ces témoignages, les structures de pouvoir actuelles ont des relents de colonialisme, et ce sont les mêmes conceptions paternalistes qui sous-tendent notre représentation commune des populations du Sud comme ayant besoin d'être « sauvées ».

Certaines organisations non-gouvernementales internationales se sont engagées en faveur d'un rééquilibrage du pouvoir au sein d'un système d'aide international qui fonctionne depuis longtemps comme une structure hiérarchique dominée par les pays du Nord. Or, selon Mme Champion, notre instinct de préservation est souvent en conflit avec notre désir de promouvoir un changement porteur de transformation. Dans leur contribution, les directeurs généraux de Plan International UK et d'Oxfam GB insistent sur la nécessité de mener des réformes urgentes afin de s'attaquer au paternalisme et au racisme dans les partenariats, et d'œuvrer pour un changement source de transformation. Les fournisseurs publics peuvent encourager les réformes des organisations non-gouvernementales internationales en soutenant les objectifs de l'initiative *Pledge for Change*, avec lesquels ils peuvent mettre en conformité leur soutien et leurs actions.

Les connaissances relatives au contexte – politique, intérêts en place et capacités locales d'exécution qui jouent un rôle dans chaque contexte – sont extrêmement précieuses pour concevoir et mettre en œuvre des programmes de développement pertinents et efficaces (Dissanayake et Dercon, 2022^[43]). Or, les recherches et les connaissances locales sont sous-utilisées dans la définition des priorités et l'établissement des programmes, un constat qui reflète le manque de reconnaissance plus général de l'expertise des pays du Sud. La plupart des recherches financées et publiées dans le secteur du développement, de même que celles auxquelles on accorde le plus de crédit, sont menées par des chercheurs des pays du Nord : seul un article sur six publiés dans les 20 principales revues consacrées au développement entre 1990 et 2019 provenait de chercheurs du Sud (voir le « Coup de projecteur » n°15).

La diversité des acteurs du développement – publics et privés – constitue une opportunité de dégager une compréhension commune ; de nouer de nouveaux partenariats ; et de mettre à profit les canaux, les stratégies et les financements multilatéraux pour relever collectivement les défis exposés dans le rapport. Dans son « Point de vue », Sachin Chaturvedi attire l'attention sur les opportunités de partenariat offertes par les nouvelles plateformes de financement, dont le Nouveau Plan Marshall, le Corridor de croissance Asie-Afrique, l'initiative des Nouvelles routes de la soie et le Fonds de la route de la soie. Les dirigeants des pays du Sud ne considèrent pas les partenaires au développement comme étant mutuellement

exclusifs. Ils estiment plutôt qu'ils proposent un éventail d'avantages comparatifs (voir le Chapitre 18). Toutefois, une concurrence élevée entre les donneurs, comme elle existe dans le climat actuel de tensions géopolitiques, met à rude épreuve les partenariats et la communication, ce qui augmente les risques de redondance des activités et, par là, la possibilité que l'une d'elles n'entrave fortuitement la concrétisation des objectifs d'une autre (voir le Chapitre 2). L'essor de la coopération Sud-Sud et de la coopération triangulaire témoigne de l'envie de mobiliser et de mettre à profit les savoir-faire et les ressources dans le cadre de partenariats dans certains domaines. Toutefois, la diversité des normes, des mécanismes de redevabilité et des financements peut également favoriser l'établissement de règles du jeu inéquitables qui n'incitent pas les partenaires internationaux à unir leurs forces. Des cadres normatifs clairs, des objectifs communs et un dialogue régulier sont à l'inverse propices à une action collective à l'appui du développement, et les pays semblent plus nombreux à être prêts à trouver un terrain d'entente dans un esprit de responsabilité partagée pour faire face à la multiplication des enjeux de développement et des défis d'ampleur mondiale.

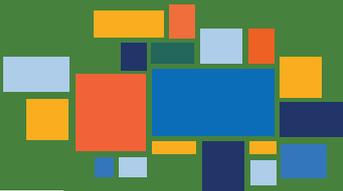
Des pistes d'action pour rééquilibrer les relations de pouvoir et trouver un terrain d'entente sur lequel bâtir des partenariats sont fournies au Graphique 4.

Graphique 4. Rééquilibrer les relations de pouvoir et trouver un terrain d'entente sur lequel bâtir des partenariats

Rééquilibrer les relations de pouvoir et trouver un terrain d'entente sur lequel bâtir des partenariats

→

PISTES D'ACTION



- 1

Défendre et soutenir les appels à moderniser l'architecture de la gouvernance mondiale afin de donner aux pays à faible revenu et à revenu intermédiaire une plus grande influence et un rôle plus important dans la prise de décision, en trouvant des solutions communes pour la gouvernance et le financement des biens publics mondiaux.
- 2

Établir des priorités et renforcer la sensibilisation et les capacités des institutions de s'attaquer aux déséquilibres de pouvoir et au racisme dans le système de développement international. Mener à cette fin des actions telles que des audits, des formations et des réflexions sur le pouvoir, les privilèges, les biais et leurs postulats de base ; améliorer la diversité de la main-d'œuvre, promouvoir le personnel local aux postes de direction ; rendre les partenariats plus équitables ; et élaborer les principes d'une communication contre le racisme.
- 3

Optimiser les complémentarités et l'ampleur des ressources à l'appui du développement en trouvant une base commune pour l'élaboration de normes et de principes de redevabilité entre divers fournisseurs de coopération Nord-Sud, Sud-Sud et triangulaire, conformément aux besoins et aux priorités des partenaires.
- 4

Mettre à profit l'intérêt que suscitent actuellement le développement et la décolonisation pilotés au niveau local pour améliorer l'inclusivité des recherches en augmentant le financement des recherches menées par des communautés de chercheurs de pays du Sud et des partenariats avec ces derniers.

Rapport Coopération pour le développement 2023 : Quel système d'aide pour demain ?



Références

- Banque mondiale (2022), *Poverty and Shared Prosperity 2022: Correcting Course*, Banque mondiale, Washington, D.C., <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1893-6>. [15]
- Banque mondiale (2022), *Rapport annuel 2022 de la Banque mondiale : Aider les pays à s'adapter dans un monde en mutation*, Banque mondiale, Washington, D.C., <https://www.banquemondiale.org/fr/about/annual-report#anchor-annual> (consulté le 12 décembre 2022). [13]
- Barbelet, V. et al. (2021), *Interroger la base de preuves sur la localisation humanitaire : Une étude de la littérature*, Revue documentaire du HPG, ODI, Londres, https://cdn.odi.org/media/documents/FRENCH_Localisation_lit_review_web.pdf (consulté le 17 novembre 2022). [41]
- Calleja, R. et M. Gavas (2021), « Development agencies and the « new normal » », *CGD Blog*, <https://cgdev.org/blog/development-agencies-and-new-normal> (consulté le 12 décembre 2022). [1]
- Comité du développement international (2022), *Racism in the Aid Sector*, Chambre des Communes du Royaume-Uni, Londres, <https://committees.parliament.uk/publications/22698/documents/166821/default>. [6]
- Comité permanent interorganisations (2021), « *About the Grand Bargain* », page web, <https://interagencystandingcommittee.org/about-the-grand-bargain>. [37]
- Custer, S. et al. (2021), *Listening to Leaders 2021: A Report Card for Development Partners in an Era of Contested Cooperation*, AidData at the College of William & Mary, Williamsburg, VA, <https://www.aiddata.org/publications/listening-to-leaders-2021>. [39]
- Dercon, S. (2022), *Gambling on Development: Why Some Countries Win and Others Lose*, Hurst, Londres. [38]
- Dissanayake, R. et S. Dercon (2022), « From superpower to shambles – and back again? », *CGD Blog*, <https://www.cgdev.org/blog/superpower-shambles-and-back-again> (consulté le 20 décembre 2022). [43]
- FMI (2022), *Perspectives de l'économie mondiale : Riposter à la crise du coût de la vie*, Fonds monétaire international, Washington, D.C., <https://www.imf.org/fr/Publications/WEO/Issues/2022/10/11/world-economic-outlook-october-2022>. [16]
- Fouad, M. et al. (2021), « Unlocking Access to Climate Finance for Pacific Island Countries », *Blog PFM du FMI*, <https://blog-pfm.imf.org/en/pfmblog/2021/09/unlocking-access-to-climate-finance-for-pacific-islands-countries>. [23]
- Gable, S. et al. (2022), *A Transition Approach to Poverty Reduction and Climate Finance: The Missing Link to Implementation*, document non publié. [22]
- Gerson Mahler, D. et al. (2020), « Actualisation des estimations de l'impact de la pandémie de COVID-19 sur la pauvreté », *Blog de données de la Banque mondiale*, <https://blogs.worldbank.org/fr/opendata/actualisation-estimations-impact-de-la-pandemie-covid-19-sur-la-pauvrete-dans-le-monde> (consulté le 27 octobre 2021). [11]

- Gouvernement de la Barbade (2022), *The 2022 Barbados Agenda*, Gouvernement de la Barbade, <https://gisbarbados.gov.bb/download/the-2022-barbados-agenda> (consulté le 4 novembre 2022). [42]
- Kharas, H. (2021), « Global development cooperation in a COVID-19 world », *Global Working Paper*, n° 150, Brookings Institution, Washington, D.C., <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2021/01/Global-Development-Cooperation-COVID-19-World.pdf>. [2]
- Klingebiel, S. et S. Reid-Henry (2022), « Development cooperation and climate change: The quest for orientation in a challenging context », *Development Co-operation Review*, vol. 5/1, pp. pp. 3-12, <https://www.ris.org.in/sites/default/files/2022-08/DCR%20Jan-March-on%20Global%20Crisis%20and%20Future%20of%20Development%20Cooperation.pdf>. [3]
- Mélonio, T., J. Naudet et R. Rioux (2022), « L'aide publique au développement à l'âge des conséquences », *Policy Papers*, n° 11, Agence française de développement, Paris, <https://www.afd.fr/fr/aide-publique-developpement-age-consequences-melonio-naudet-rioux>. [4]
- Mitchell, I. et N. Birdsall (2022), « The Unkept Promises of Western Aid », *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/world/unkept-promises-western-aid> (consulté le 16 septembre 2022). [29]
- Mitchell, I., S. Hughes et S. Huckstep (2022), « Price spike caused by Ukraine war will push over 40 million into poverty: How should we respond? », *CGD Blog*, <https://www.cgdev.org/blog/price-spike-caused-ukraine-war-will-push-over-40-million-poverty-how-should-we-respond>. [12]
- OCDE (2023), *États de fragilité 2022*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/65c2c30f-fr>. [14]
- OCDE (2022), *Gérer les risques climatiques et faire face aux pertes et aux dommages*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/be5c2857-fr>. [32]
- OCDE (2022), *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2023: No Sustainability Without Equity*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/fcbe6ce9-en>. [20]
- OCDE (2022), *Les profils de coopération au développement*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/5cd4ba84-fr>. [18]
- OCDE (2022), *Multilateral Development Finance 2022*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9fea4cf2-en>. [35]
- OCDE (2022), « Official Development Assistance by regime context (2010-19) », *Documents d'orientation de l'OCDE sur le développement*, n° 44, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/57ab4100-en>. [26]
- OCDE (2022), *Perspectives économiques de l'OCDE, Rapport intermédiaire, septembre 2022 : Payer le prix de la guerre*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/4c8d9c61-fr>. [21]
- OCDE (2022), *Priorités de la présidence du CAD pour 2022-23*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/fr/cad/comite-d-aide-au-developpement/les-priorites-C3%A9s-de-la-20presidence-du-cad-2022-22.pdf>. [27]
- OCDE (2022), *Tendances agrégées du financement climatique fourni et mobilisé par les pays développés en 2013-2020*, *Climate Finance and the USD 100 Billion Goal*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/2bf47c90-fr>. [33]

- OCDE (2021), « DAC@60 Years », page web, <https://www.oecd.org/dac/development-assistance-committee/dac-60-years> (consulté le 17 janvier 2023). [45]
- OCDE (2020), *Coopération pour le développement 2020 : Apprendre des crises, renforcer la résilience*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/b8d7cf8c-fr>. [24]
- OCDE (2019), *Coopération pour le développement 2019 : Un avenir plus juste, plus vert et plus sûr*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/71a10470-fr>. [25]
- OCDE (2018), *Coopération pour le développement 2018 : Agir ensemble pour n'oublier personne*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/dcr-2018-fr>. [34]
- OCDE (2017), *Le mandat du Comité d'aide au développement*, page web, <https://www.oecd.org/fr/cad/lemandatducomitedaideaudeveloppementcad.htm> (consulté le 20 décembre 2022). [28]
- OCDE (s.d.), « Aide publique au développement : définition et champ couvert », page web, <https://www.oecd.org/fr/cad/financementpourhttps://www.oecd.org/fr/cad/financementpourledveloppementdurable/normes-financement-developpement/aidepubliqueaudeveloppementdefinitionetchampcouvert.htm> (consulté le 17 janvier 2023). [46]
- Omlo, J. et al. (2022), *Racism at the Ministry of Foreign Affairs: An Exploratory Study*, Bureau Omlo, Utrecht, Pays-Bas, <https://www.government.nl/documents/reports/2022/12/12/report-racism-at-the-ministry-of-foreign-affairs-an-exploratory-study>. [5]
- ONU (2022), *Humanitarian aid contributions 2022 (base de données)*, Financial Tracking Service, <https://fts.unocha.org> (consulté le 21 décembre 2022). [36]
- ONU (2022), « Secretary-General's address to the General Assembly », <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2022-09-20/secretary-generals-address-the-general-assembly> (consulté le 20 décembre 2022). [17]
- ONU (2021), *Notre Programme commun : Rapport du Secrétaire général*, Nations Unies, New York, N.Y., https://www.un.org/fr/content/common-agenda-report/assets/pdf/Notre_programme_commun.pdf. [30]
- ONU (2015), *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques : Accord de Paris*, Nations Unies, New York, N.Y., https://unfccc.int/sites/default/files/french_paris_agreement.pdf. [9]
- ONU (2015), *Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement*, Nations Unies, New York, N.Y., https://unctad.org/system/files/official-document/ares69d313_fr.pdf. [31]
- ONU (2015), *Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030*, Nations Unies, New York, N.Y., https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_fr.pdf. [8]
- Peace Direct et al. (2021), *Time to Decolonise Aid: Insights and Lessons from a Global Consultation*, Peace Direct, Londres, <https://www.peacedirect.org/wp-content/uploads/2021/05/PD-Decolonising-Aid-Report.pdf>. [7]

- PMCED (2022), *2022 Effective Development Co-operation Summit Declaration*, Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement, [19]
<https://effectivecooperation.org/system/files/2022-12/Final%20Outcome%20Document.pdf>.
- PNUD (2022), *Rapport sur le développement humain 2021/2022 : Temps incertains, vies bouleversées : Façonner notre avenir dans un monde en mutation*, Programme des Nations Unies pour le développement, New York, <https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22frpdf.pdf>. [10]
- Silva, A., L. Bernardo et L. Mah (2021), *The Future of International Development Cooperation: Fragmentation, Adaptation and Innovation in a Changing World*, La plate-forme des organisations non gouvernementales portugaise, Lisbonne, [40]
https://www.plataformaongd.pt/uploads/subcanais2/the_future_of_international_development_cooperation_english_final.pdf.
- TOSSD (s.d.), *Total Official Support for Sustainable Development at a Glance*, page web, [44]
<https://tossd.org> (consulté le 17 janvier 2023).

Notes

¹ L'aide publique au développement est la mesure statistique approuvée par le Comité d'aide au développement (CAD) des apports de ressources à la coopération pour le développement. Pour être comptabilisée dans l'APD, l'aide doit provenir du secteur public, avoir comme objectif principal la promotion du développement économique et de l'amélioration du niveau de vie, et être assortie de conditions financières concessionnelles. Pour de plus amples informations, consulter la page : [Aide publique au développement – définition et champ couvert](#) (OCDE, s.d.^[46])

² Des appels à écouter et à nouer le dialogue avec un ensemble plus vaste de parties prenantes ont notamment été lancés lors des manifestations de commémoration des 60 ans du CAD en 2021. Pour des informations plus détaillées, voir la page consacrée aux [60 ans du CAD](#) (OCDE, 2021^[45])

³ En 2019, un groupe de travail international a élaboré une mesure statistique commune du Soutien public total au développement durable (TOSSD) qui inclut la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire. Le Pilier 2 du TOSSD porte sur le suivi du soutien aux biens publics internationaux et aux défis mondiaux. Pour plus de renseignements, voir les informations clés sur le [TOSSD](#) (TOSSD, s.d.^[44])

⁴ Dans leur analyse, Ahmad et Carey observent une baisse des niveaux de concessionnalité des prêts octroyés aux PMA entre 2015 et 2019 : les taux d'intérêt des prêts bilatéraux et multilatéraux sont passés de 0.34 % en 2015 à 0.80 % en 2019 et les échéances se sont réduites de 35.7 années en 2015 à 28.3 années en 2019 (voir : <https://doi.org/10.1787/e4b3142a-en>). Entre 2018 et 2019, la part des dons dans les prêts bilatéraux accordés aux PMA a également diminué.

⁵ Pour une analyse plus approfondie des apports de financement à l'appui du développement hors APD, voir : <https://doi.org/10.1787/fcbe6ce9-en>.

Partie I L'économie politique de l'aide

1 Point de vue : La coopération pour le développement doit s'attaquer avec plus d'efficacité aux défis complexes et protéger les plus vulnérables

Amina J. Mohammed, Vice-Secrétaire générale des Nations Unies

Nous traversons une époque de défis complexes et interdépendants qui exercent des pressions sans précédent sur les populations et la planète. La conjugaison des crises provoquées par la pandémie et la relance, par l'urgence climatique et par les répercussions de la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine sur les marchés alimentaires, énergétiques et financiers crée le pire concours de circonstances pour une grande partie du monde. Quatre-vingt-quatorze pays, qui abritent quelque 1.6 milliard d'habitants, sont gravement exposés à au moins une dimension de cette crise multiforme et sont incapables d'y faire face (Nations Unies, 2022^[1]). Les températures mondiales sont en passe d'augmenter de 2.8° C d'ici la fin du siècle. Parallèlement, 54 pays en développement se trouvent en situation de surendettement ou sont exposés à un tel risque, tandis que la flambée de l'inflation et le rétrécissement de la marge de manœuvre budgétaire continuent d'entraver les investissements en faveur de la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD).

Notre système actuel de coopération pour le développement est tout bonnement incapable de relever ce défi. Malgré quelques évolutions positives, dont l'émission de 650 milliards USD de droits de tirage spéciaux, les pays en développement sont confrontés à un endettement insoutenable et à une crise de liquidité. L'aide publique au développement (APD) est loin d'être suffisante et reste bien en deçà des engagements pris il y a plusieurs dizaines d'années. Si l'APD apportée aux pays les plus vulnérables est en hausse depuis la pandémie, cette augmentation repose essentiellement sur l'octroi de prêts. En 10 ans, le service total de la dette extérieure des pays les moins avancés a plus que triplé et devrait s'élever à 43 milliards USD en 2022. Dans de telles circonstances, l'octroi de prêts peut être contre-productif et se traduire par un accroissement du risque de surendettement, ce qui nuit à la capacité des pays d'investir dans le développement durable et la résilience à long terme¹.

En cette période de vulnérabilités asymétriques, il est également impératif que nous coordonnions nos efforts pour investir mondialement et protéger localement, tout en veillant à ne pas détourner l'APD des besoins de développement à long terme.

La mobilisation de davantage de ressources au titre de l'APD et l'exigence d'une plus grande concessionnalité dans les prêts octroyés sont autant de mesures qui vont dans le bon sens. Pour autant, en cette période de vulnérabilités asymétriques, il est également impératif que nous coordonnions nos efforts pour investir mondialement et protéger localement, tout en veillant à ne pas détourner l'APD des besoins de développement à long terme. Nous devons améliorer la planification stratégique et canaliser davantage de financements *ex ante* vers le renforcement de la résilience afin de protéger les pays vulnérables et les populations les plus exposées aux effets néfastes des chocs qui menacent les vies et les moyens de subsistance. Ces efforts doivent s'accompagner d'une approche concertée permettant une restructuration et un allègement immédiats de la dette. Le Secrétaire général des Nations Unies a appelé au rétablissement de l'Initiative de suspension du service de la dette et à son élargissement aux pays à revenu intermédiaire qui sont vulnérables, ainsi qu'à la réorientation de tous les droits de tirage spéciaux inutilisés vers les pays dans le besoin.

L'apport d'un soutien amélioré au renforcement de la résilience en vue de préserver les vies et les moyens de subsistance requiert une meilleure planification stratégique au niveau des pays en développement et de leurs partenaires. Les Nations Unies montrent la voie dans ce domaine avec le repositionnement de leur système de développement. Grâce au système redynamisé de coordonnateurs résidents qui rendent directement compte au Secrétaire général et sont assistés d'une nouvelle génération d'équipes-pays dans le monde entier, nous sommes désormais mieux à même de fournir des réponses collectives face aux vulnérabilités nationales et d'assurer l'exercice de la redevabilité sur le terrain à l'échelle du système, à l'appui des ODD.

Pour autant, nous devons aller encore plus loin. Pour réaliser les ODD et favoriser des résultats durables, les partenaires internationaux doivent mener une réflexion plus stratégique sur les modifications à apporter au système financier mondial pour répondre aux exigences de notre époque. Le programme de Bridgetown énonce de nombreuses recommandations importantes, visant notamment à élargir les opérations d'allègement de la dette et l'accessibilité des financements concessionnels aux pays à revenu intermédiaire qui sont vulnérables ; à ajouter dans tous les contrats de dette de clauses de force majeure, notamment en cas de pandémie ; et à veiller à l'alignement des investissements sur les ODD au niveau des pays. Ces recommandations démontrent les efforts supplémentaires que les partenaires au développement peuvent déployer pour faire face à l'ampleur des enjeux actuels, tout en faisant en sorte que le système économique mondial devienne plus équitable et plus apte à encaisser les chocs. D'autres mesures devraient être envisagées, parmi elles l'adoption d'indicateurs allant au-delà du produit intérieur brut et la prise en compte de la vulnérabilité dans les politiques et pratiques de coopération pour le développement.

Les partenaires au développement peuvent déployer des efforts supplémentaires pour faire face à l'ampleur des enjeux actuels, tout en faisant en sorte que le système économique mondial devienne plus équitable et plus apte à encaisser les chocs.

À l'avenir, trois grands axes se dessinent pour assurer une coopération pour le développement ciblée, éclairée par les risques et résiliente : 1) renforcer la protection sociale et investir dans la création d'emplois décents, 2) renforcer l'adaptation au changement climatique et 3) tirer parti de la transformation numérique.

1. Forts des enseignements tirés de la crise du COVID-19 et en anticipation des crises et des transitions futures, nous devons investir dans la protection sociale universelle et la création d'emplois décents, deux leviers essentiels pour absorber les chocs et favoriser une croissance inclusive. L'Accélérateur mondial pour l'emploi et la protection sociale pour des transitions justes

mis en place par les Nations Unies fournit un cadre cohérent pour mener des actions et apporter des solutions à court et à long terme.

2. La coopération pour le développement doit intensifier ses efforts pour aider les pays les plus vulnérables à faire face à la crise climatique. Faisant fond sur les récentes avancées de la COP 27, en particulier en matière de pertes et de préjudices, nous devons intégrer la résilience au changement climatique dans la coopération pour le développement et tenir les engagements pris en matière de financement de l'action climatique, tout en rapprochant celui-ci du financement du développement, compte tenu de la nécessité d'accélérer des transitions justes pour tous. Dans les 10 années à venir, par exemple, des milliards de dollars devront être mobilisés pour permettre à l'Afrique subsaharienne de se protéger de catastrophes climatiques. À cet égard, le Secrétaire général des Nations Unies continuera de plaider en faveur d'un programme de relance des ODD de grande envergure afin de mobiliser les financements nécessaires à grande échelle pour investir dans le développement durable.
3. La pandémie a accéléré la transformation numérique grâce à des plateformes d'apprentissage en ligne plus efficaces, à des systèmes de commerce électronique et d'approvisionnement en ligne renforcés et d'autres technologies numériques innovantes. Nous devons favoriser les interventions numériques aux niveaux national et mondial, en particulier celles qui s'attaquent aux vulnérabilités multidimensionnelles et renforcent la résilience.

La prochaine Réunion de haut niveau du Forum pour la coopération en matière de développement du Conseil économique et social, qui se tiendra les 14 et 15 mars 2023, sera l'occasion d'aborder ces thèmes cruciaux. À condition qu'il existe un réel engagement en faveur du changement et une véritable volonté politique, les grands rendez-vous à venir tels que le Sommet sur les ODD et le Dialogue de haut niveau sur le financement du développement en 2023 pourront, et devront, dessiner une trajectoire concrète et réalisable pour une coopération pour le développement adaptée aux objectifs poursuivis et mise au service de ceux qui en ont le plus besoin – aujourd'hui comme demain.

Références

- Nations Unies (2022), *Global impact of the war in Ukraine: Billions of people face the greatest cost-of-living crisis in a generation*, https://news.un.org/pages/wp-content/uploads/2022/06/GCRG_2nd-Brief_Jun8_2022_FINAL.pdf?utm_source=United%20Nations&utm_medium=Brief&utm_campaign=Global%20Crisis%20Response. [1]
- UN (s.d.), « Integrated national financing frameworks », web page, <https://www.un.org/development/desa/financing/what-we-do/other/integrated-national-financing-frameworks> (consulté le 21 décembre 2022). [3]
- UN General Assembly (1970), *International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade*, A/RES/25/2626, United Nations, New York, NY, <http://www.un-documents.net/a25r2626.htm>. [2]

Note

¹ Voir l'article intitulé *Soaring debt burden jeopardizes recovery of least developed countries*, <https://unctad.org/topic/least-developed-countries/chart-march-2022>.

2

Les stratégies de développement dans une économie politique mondiale en mutation

Landry Signé, Thunderbird School of Global Management, Brookings Institution et Université de Stanford

La complexité et la polarisation croissantes du paysage mondial réclament des stratégies plus souples et efficaces en matière de coopération pour le développement. Les pays en développement demandent une réforme de l'architecture financière mondiale, poussant les acteurs historiques du développement à repenser la coopération dans ce domaine, mais aussi à véritablement appréhender les raisons pour lesquelles l'aide et la coopération traditionnelles ne produisent pas les résultats souhaités. Les partenariats doivent être plus réactifs face aux caractéristiques et aux besoins locaux, tenir compte des inégalités en matière d'accès au financement du développement et viser à restaurer la confiance dans le multilatéralisme. Le présent chapitre examine les problèmes, les considérations politiques et les stratégies qui constituent le contexte dans lequel pourrait émerger un nouveau paradigme de développement, paradigme en vertu duquel les pays en développement pourraient mettre à profit les rivalités croissantes entre les intervenants du secteur pour s'assurer pleinement les moyens de définir leur propre trajectoire de développement.

L'auteur tient à remercier Daniela Ginsburg, Hanna Dooley et Holly Steevens pour leur aide et leur travail éditorial.

Messages clés

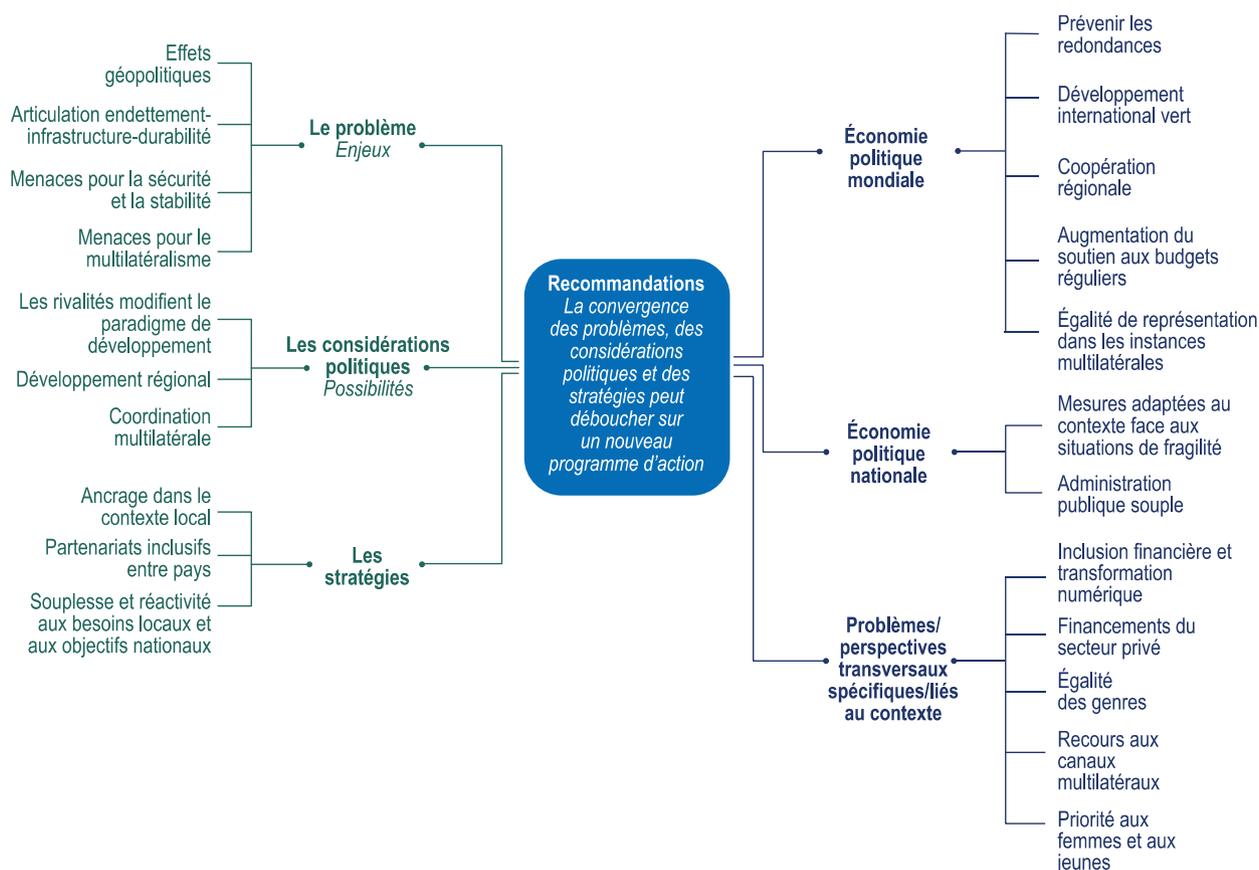
- L'intensification des tensions géopolitiques et de la rivalité entre les acteurs du développement accentue la polarisation et présente des risques pour la coopération internationale. Elle donne également aux pays en développement la possibilité de choisir et d'établir les partenariats les plus adaptés à leurs besoins et de réclamer d'exercer une plus grande influence sur la définition de leur trajectoire de développement.
- La coopération pour le développement ne peut porter ses fruits si elle essaie d'appliquer des méthodes anciennes aux problèmes nouveaux et de plus en plus complexes d'aujourd'hui. Elle doit au contraire se fonder sur une coordination stratégique qui met à profit les atouts de chaque acteur, notamment le système multilatéral, et dont les pays en développement assurent le pilotage.
- Au-delà de ce changement paradigmatique, la bonne exécution des programmes, souvent le principal obstacle à l'obtention de résultats dans le domaine du développement, doit être impérativement assurée. Les nouvelles stratégies doivent tenir compte de l'économie politique nationale de tous les partenaires au développement et adapter les stratégies de mise en œuvre en conséquence.

Il ne fait aucun doute que la coopération internationale pour le développement évolue, à un moment où des conflits, l'arrivée de nouveaux intervenants, les crises sanitaires et climatiques et les incertitudes économiques remanient en profondeur l'environnement géopolitique mondial. Les tensions entre des acteurs de premier plan au niveau mondial autour de questions économiques, sécuritaires et géopolitiques perturbent l'économie internationale et amplifient la polarisation. Cette évolution présente des risques substantiels pour le développement dans la mesure où l'exacerbation des rivalités fausse les incitations et instrumentalise le financement du développement (Jones, 2020^[1]). Cela dit, la polarisation présente aussi des avantages, en offrant aux pays bénéficiaires davantage de possibilités de défendre leurs propres intérêts et objectifs et en permettant aux organisations régionales de jouer un rôle plus important. Pour progresser dans les domaines où des avancées sont possibles, la communauté du développement devra adapter ses stratégies de manière à tenir compte de ces évolutions dynamiques (Bradford, 2022^[2]). En étant mieux équipée pour intervenir dans un environnement complexe, elle pourra tirer profit des domaines présentant un intérêt mutuel qui, si des mesures sont prises à leur égard, produiront les résultats tant attendus en matière de développement.

Dans ce contexte, à quels défis les acteurs historiques du développement sont-ils confrontés et comment peuvent-ils y remédier au mieux ? Quelles perspectives cet environnement en mutation ouvre-t-il aux donateurs et aux bénéficiaires, et comment les traduire en stratégies concrètes à l'appui de la réalisation d'objectifs de développement ambitieux comme les Objectifs de développement durable (ODD) ?

Le présent chapitre analyse le paysage mondial actuel de la coopération internationale pour le développement à travers le prisme du cadre établi par Kingdon (1984^[3]), selon lequel la convergence des trois éléments que sont le problème, les considérations politiques et les stratégies, offre une occasion idéale d'envisager et d'adopter de nouvelles mesures (Graphique 2.1). Il définit les enjeux (le problème), les possibilités (les considérations politiques) et les recommandations (les stratégies) les plus pertinents au regard de l'objectif consistant à assurer un développement socioéconomique durable et viable et une réduction universelle de la pauvreté. À l'évidence, il ne suffit pas de définir des mesures, encore faut-il les appliquer : le décalage entre les intentions et les résultats dans le domaine du développement est une source majeure et persistante de préoccupation. Le chapitre fait donc aussi appel au modèle conflit-ambiguïté de l'économie politique de Matland (1995^[4]) pour conceptualiser les raisons pour lesquelles certaines politiques de développement fonctionnent ou échouent lorsque de nouveaux paradigmes sont mis en œuvre.

Graphique 2.1. La convergence des problèmes, des considérations politiques et des stratégies offre de rares possibilités



Les chocs mondiaux récents, comme la pandémie de COVID-19 et la guerre d'agression menée par la Russie à l'encontre de l'Ukraine, ont confirmé l'interdépendance croissante et la complexité sans précédent du monde actuel. L'essor de la numérisation, la quatrième révolution industrielle en cours et l'émergence de nouvelles technologies, le changement climatique, les migrations, les crises financières et d'autres mutations font naître des possibilités mais également des défis qui dépassent les frontières. En l'absence de coopération internationale, il est impossible de saisir pleinement ces possibilités et de venir à bout des obstacles. Parallèlement, la progression du populisme nationaliste à l'échelle mondiale et le rejet de la mondialisation révèlent que les pays se replient sur eux-mêmes et se détournent de la coopération internationale.

Si le contexte actuel présente de nouveaux risques, les difficultés liées à la concrétisation des objectifs de développement étaient antérieures à leur apparition. Malgré les efforts déployés par la communauté du développement pour définir des solutions et les mettre en œuvre, des pays restent confrontés à l'instabilité, la faim et l'extrême pauvreté. Face à ce constat, certains réclament de mieux comprendre les raisons pour lesquelles l'aide et la coopération au développement traditionnelles ne parviennent pas à produire les résultats escomptés (Mélonio, Naudet et Rioux, 2022^[5]). Les chocs mondiaux actuels accentuent les vulnérabilités existantes au sein des pays et entre les acteurs du développement, et font de la réforme du secteur une priorité pour les pays bénéficiaires et donateurs, les organisations multilatérales, les groupes de réflexion, les organisations non gouvernementales et les banques de développement.

Pour autant, des possibilités s'offrent de définir un nouveau programme à l'appui du développement. Il existe des exemples récents de convergence des trois volets - le problème, les considérations politiques et les stratégies - dans le secteur du développement, dont l'accord récemment conclu lors de la COP 27 en vue de créer un fonds spécifique pour l'indemnisation des pertes et préjudices liés au changement

climatique (Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, 2022^[6]), ainsi que l'adoption en cours du programme d'adaptation au contexte local par les principaux acteurs du développement. Les tensions géopolitiques et autres facteurs politiques qui entravent la coopération pour le développement peuvent aussi, et c'est souvent le cas, faire obstacle à la convergence en affaiblissant la volonté politique et en détournant les grandes puissances de la nécessité urgente d'identifier et de résoudre les problèmes. Un changement de paradigme est cependant encore possible dans le secteur du développement, notamment dans les pays bénéficiaires.

Le problème : les obstacles à la coopération pour le développement

Ce premier volet suppose des acteurs concernés qu'ils constatent l'importance d'une question ou d'un problème mis en évidence soit à la suite d'un événement marquant, soit en raison de l'attention accrue portée à une thématique particulière. Dans le cas de la coopération pour le développement, la première phase est déjà amorcée : les intervenants du secteur, qu'il s'agisse des bénéficiaires ou des donateurs, ont reconnu la nécessité de redéfinir le développement en réponse à une multitude de facteurs. Les chocs mondiaux, de même que des évolutions plus progressives mais durables comme le creusement des inégalités et les troubles sociaux, ont mis en lumière la nécessité de la coopération. Ces facteurs ont amené la société civile, les pays bénéficiaires et les organismes de développement eux-mêmes à accentuer les pressions en faveur d'une réforme de la structure, de la coordination et de la mise en œuvre du développement.

Pour préserver sa pertinence et adopter un programme d'action nouveau et plus efficace, le secteur doit évaluer à leur juste mesure les conséquences de la conjoncture actuelle sur les initiatives de coopération pour le développement et les difficultés que posent les tensions géopolitiques, les chocs mondiaux et les grandes évolutions économiques et politiques mondiales.

Effets géopolitiques

Au cours des deux dernières décennies, la dynamique du commerce mondiale a considérablement évolué. Avant 2020, 80 % des pays de la planète entretenaient davantage d'échanges commerciaux avec les États-Unis qu'avec la République populaire de Chine (ci-après, la « Chine »). Cette proportion s'est depuis inversée. En 2018, ils n'étaient plus que 30 % dans ce cas, et la Chine était le premier partenaire commercial de 128 pays sur 190 (Ghosh, 2020^[7]). La montée des tensions liées à d'autres désaccords d'ordre économique et sécuritaire entre la Chine et les États-Unis a accentué la polarisation et entraîné une hausse des droits de douane et une intensification des guerres commerciales qui ont eu des effets perturbateurs à l'échelle planétaire (Signé, 2018^[8] ; 2021^[9]), notamment au niveau de la réorientation des échanges mondiaux et des dérèglements de la chaîne d'approvisionnement (Fofack, 2022^[10]). La pandémie n'a fait qu'exacerber ces dysfonctionnements compte tenu du repli global des échanges commerciaux internationaux (Signé et Heitzig, 2022^[11]). La guerre commerciale entre la Chine et les États-Unis aurait coûté 0.5 % du produit intérieur brut (PIB) mondial (Fofack, 2022^[10]), les pertes les plus marquées étant observées dans les pays et régions les plus tributaires des produits de base et du commerce. En Afrique, par exemple, cette guerre aurait entraîné un recul de 2.5 % du PIB des économies à forte intensité de ressources (Fofack, 2022^[10]), compromettant ainsi les priorités nationales et internationales en matière de développement. La polarisation a toutefois offert aux pays émergents davantage d'occasions d'accueillir des usines de fabrication et des emplois, les pays à revenu élevé transférant leur production de la Chine vers d'autres pays et économies - le Bangladesh, l'Inde, la Malaisie, le Taipei chinois et le Viet Nam, par exemple.

Les tensions et rivalités géopolitiques agissent également sur les modalités et la périodicité avec lesquelles les pays nouent des partenariats de développement et sur le choix des partenaires. À titre d'exemple, les échanges commerciaux entre la Fédération de Russie et les pays africains ont sensiblement augmenté en

2022 (Aris, 2022^[12]), et les États-Unis et l'Union européenne (UE) ont explicitement mentionné l'influence croissante exercée par la Russie en Afrique parmi les facteurs ayant motivé leurs nouvelles stratégies de développement sur ce continent (Chadwick, 2022^[13]). La polarisation et les rivalités peuvent amener les pays à privilégier des intérêts nationaux étroits ou à chercher à s'imposer sur le plan géopolitique, deux stratégies incompatibles avec les droits humains, la durabilité, ou les objectifs généraux de la coopération pour le développement en matière de biens sociaux et publics.

L'articulation entre endettement, infrastructure et durabilité

Dans les pays en développement, les infrastructures sont essentiellement financées par l'emprunt ; 70 % des projets y sont menés par le secteur public, et 70 % de ces derniers sont financés par la dette (Kharas, 2021^[14]). Il existe trois grandes sources de prêts : 1) le financement public des organisations multilatérales et des donateurs bilatéraux du Comité d'aide au développement (CAD) ; 2) le financement semi-public des banques soutenues par l'État, comme la Banque chinoise d'import-export et la Banque chinoise de développement, qui ont financé les projets des Nouvelles routes de la soie, la Banque indienne d'import-export et d'autres établissements financiers de grandes économies émergentes ; 3) les emprunts souverains sur les marchés financiers mondiaux (Kharas, 2021^[14]). Les pays en développement en quête de financements peuvent soit recourir aux marchés mondiaux, où les coûts d'emprunt sont plus élevés que pour les économies plus riches, soit faire davantage appel à l'aide publique au développement (APD) ou aux banques régionales de développement (Spiegel et Schwank, 2022^[15]).

En parallèle, les ODD, en soulignant la nécessité de disposer d'infrastructures et d'énergies durables, ont établi un lien entre changement climatique et coopération pour le développement. Les pressions exercées en faveur des investissements durables, si elles sont indispensables à la réduction des émissions de carbone, ont augmenté les mises de fonds initiales nécessaires aux projets d'infrastructure dans les pays en développement, « incitant les pays en manque de liquidités à retenir les projets les moins exigeants à cet égard plutôt que les moins coûteux » (Kharas, 2021^[14]).

La pandémie de COVID-19 a compromis les possibilités d'investissement et de financement des pays en développement, rendant les arbitrages en matière d'investissement encore plus difficiles à opérer. L'investissement direct étranger (IDE) est devenu plus instable, par exemple : il a diminué de 42 % en 2020, augmenté de 77 % en 2021 (CNUCED, 2022^[16]), et devrait encore fléchir de 23 % en 2022 (OCDE, 2022^[17]). La hausse de l'inflation et des coûts d'emprunt limite la marge budgétaire et macroéconomique dont les pays en développement ont besoin pour apporter les changements nécessaires aux politiques monétaires, ce qui réduit les possibilités de financement et diminue en outre leur capacité d'absorber le choc dû aux hausses de taux (Ha, Kose et Ohnsorge, 2022^[18] ; Gill, 2022^[19]).

La reprise économique des différents pays au lendemain de la pandémie révèle les disparités mondiales s'agissant de l'accès au financement et des coûts d'emprunt. Les gouvernements des pays avancés ont l'avantage d'emprunter dans leur propre monnaie, ce que ne peuvent faire les pays en développement. Ces derniers sont confrontés à des contraintes plus importantes, en raison de la pandémie, mais aussi de leurs conditions d'emprunt en général. Leurs charges d'intérêt sont trois fois plus élevées que celles des pays développés ; les pays les moins avancés allouent en moyenne 14 % de leur PIB au service des intérêts de la dette, alors que les pays développés n'y consacrent que 3.5 % du leur (Spiegel et Schwank, 2022^[15]). Le coût de la dette réduit d'autant les fonds affectés aux investissements publics et complique la planification à long terme des pays en développement.

Les pays les moins avancés allouent en moyenne 14 % de leur PIB au service des intérêts de la dette, alors que les pays développés n'y consacrent que 3.5 % du leur.

À la suite des crises mondiales, la note de crédit souverain à long terme en devises de nombreux pays a été révisée à la baisse, ce qui a aggravé un cercle déjà vicieux d'endettement et mis en évidence les obstacles persistants au financement des pays en développement. Les avertissements des agences de notation s'accompagnent d'augmentations du coût de l'emprunt - 160 points au lieu de 100 points de base pour les économies avancées (Spiegel et al., 2022^[20]). Les notes souveraines sont en outre vulnérables du fait qu'elles sont de nature plus subjective que les notations d'entreprises (Spiegel et al., 2022^[20]). Il a également été démontré que la révision à la baisse des notes de crédit a un effet négatif statistiquement significatif sur les volumes d'IDE (Mugobo et Mutize, 2016^[21]). L'Éthiopie, par exemple, l'un des pays les plus endettés d'Afrique, s'est heurtée à des difficultés croissantes pour honorer ses obligations au titre de la dette, notamment la faible rentabilité de projets financés par des sources extérieures, une pénurie de devises étrangères et la mobilisation de fonds immédiate nécessaire au redressement post-pandémique (Berhane, 2021^[22]). Lorsque les autorités ont annoncé que le pays demandait à bénéficier d'un traitement de la dette au titre du Cadre commun, les créanciers ont abaissé sa note. Cette décision augmente le coût du service de la dette actuelle du pays (25 milliards USD) du fait que les investisseurs appliquent des taux d'intérêt plus élevés à leurs prêts, aggravant encore son endettement (Berhane, 2021^[22]).

Menaces pour la sécurité et la stabilité

Les violences et d'autres menaces pour la stabilité se sont amplifiées ces dix dernières années, freinant les progrès des pays en développement. En Afrique, le nombre de décès liés à des conflits a quasiment décuplé entre 2010 et 2020. Selon la Banque mondiale, en 2020, six pays africains souffraient d'une forte fragilité institutionnelle et sociale, et 14 autres étaient le théâtre de conflits d'intensité moyenne ou élevée (Fofack, 2022^[10]). Le changement climatique a par ailleurs aggravé les conflits et la fragilité dans les régions déjà vulnérables comme le Sahel (Mbaye et Signé, 2022^[23]).

L'intensification des violences et de la fragilité soulève divers problèmes pour les acteurs du développement (Signé, 2019^[24]) dans la mesure où les gouvernements des pays concernés se voient contraints de réorienter les financements alloués à des priorités de développement sur les dépenses militaires (Fofack, 2022^[10] ; Ndulu et al., 2007^[25]). L'instabilité les incite en outre à privilégier les mesures à court terme et diminue leur capacité de poursuivre des objectifs de long terme et à investir en ce sens.

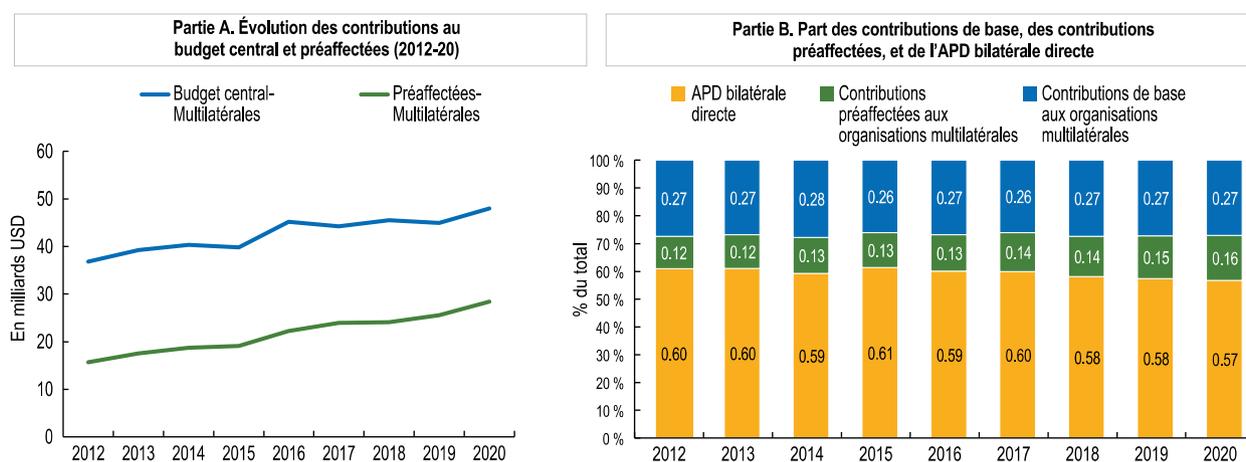
Menaces pour le multilatéralisme

Le renforcement de la polarisation et de la tendance des pays à se replier sur eux-mêmes compromet gravement la fonction essentielle du multilatéralisme - et présente un danger particulier à l'heure où les partis populistes montent en puissance. En l'absence d'institutions multilatérales, régionales ou mondiales solides œuvrant à la réalisation d'un objectif commun, de fortes fluctuations politiques dans les pays peuvent limiter les progrès ou les réduire à néant. La polarisation compromet la capacité d'atteindre un consensus sur les questions mondiales. À l'heure où la Chine et la Fédération de Russie s'affirment de plus en plus au sein des organismes multilatéraux et où les États-Unis y reprennent leur place après la politique unilatéraliste du gouvernement précédent, elle remet en question les principes libéraux qui forment le socle du multilatéralisme (Moreland, 2019^[26]). Ce dernier suscite un scepticisme croissant, les actions multilatérales étant jugées moins bénéfiques et plutôt préjudiciables aux intérêts nationaux. On ne peut compter sur l'ordre multilatéral traditionnel de l'après-guerre froide pour résoudre les problèmes actuels ; celui-ci ne mènera pas à une convergence sur les problèmes, les considérations politiques ou les stratégies qui influenceront sur le mode de fonctionnement des acteurs du développement à l'avenir. L'établissement d'un consensus est de plus en plus difficile car les économies avancées usent de leur « puissance douce » pour exercer leur influence, notamment pour rallier des voix et des soutiens au sein des institutions multilatérales existantes. Cette difficulté pourrait s'accroître sous l'effet de la polarisation croissante, ce qui signifie que les approches multilatérales doivent s'adapter à de nouveaux paramètres, luttes de pouvoir comprises, pour atteindre leurs objectifs (Moreland, 2019^[26]).

La dynamique de financement au sein des institutions multilatérales nuit par ailleurs à leur réputation en matière de collaboration et d'équité. En 2018, 36 % des financements multilatéraux provenaient de seulement trois des 193 États membres des Nations Unies (ONU) - l'Allemagne, les États-Unis et le Royaume-Uni (Silva, Bernardo et Mah, 2021^[27]). En 2020, les membres du CAD ont compté pour 81 % du montant total des financements au sein du système de développement des Nations Unies (OCDE, 2022^[28]).

Les vulnérabilités internes menacent également l'efficacité du multilatéralisme. Une proportion croissante des financements des donateurs est réservée à des fins particulières sans avoir fait l'objet d'une approbation ou d'une collaboration suffisante (Graphique 2.2). Cet accroissement peut en partie s'expliquer par l'augmentation des besoins urgents ces dernières années. Il n'en demeure pas moins que la préaffectation favorise l'instabilité du fait que les changements politiques ou économiques dans les pays membres du CAD peuvent entraîner de brutales réductions des financements et ainsi mettre les projets en péril, ceux de longue durée notamment.

Graphique 2.2. Les financements préaffectés représentent une proportion croissante du financement multilatéral du développement



Source : OCDE (2020^[29]). *Multilateral Development Finance 2020*, Éditions OCDE, Paris. <https://doi.org/10.1787/e61fdf00-en>.

Les considérations politiques : les rivalités géopolitiques offrent également des perspectives de développement

Même dans le climat actuel difficile et malgré les tensions géopolitiques, des possibilités s'offrent qui, si elles sont exploitées, pourraient favoriser une réforme du développement à long terme. Les évolutions et tensions géopolitiques récentes ont eu des retombées notables sur la coopération internationale s'agissant des catégories de pays y participant en qualité de donateurs (Kharas, 2021^[14] ; Signé, 2018^[8]). L'essor de la coopération Sud-Sud a remis en question l'approche qui fonde la relation donneur-bénéficiaire classique ; en effet, des pays à revenu intermédiaire comme la Chine et l'Inde commencent à exercer une influence croissante sur le développement (Signé, 2018^[30] ; Silva, Bernardo et Mah, 2021^[27]), la Chine, en particulier, participant à de nombreux programmes de développement (Klingebiel, 2021^[31]).

La distinction entre ce que certains dénomment « l'Occident et le reste du monde » (le « reste du monde » étant dans ce contexte la Chine et la Fédération de Russie) a donné aux puissances moyennes, comme l'Australie, l'Inde et le Japon, la possibilité d'étendre leur influence dans le secteur du développement (McCaffrey et al., 2021^[32]). La collaboration entre intervenants nouveaux et bien établis donne lieu à de nouveaux types de partenariats qui permettent d'exploiter efficacement les atouts propres à chacun. En

Asie, par exemple, les donateurs historiques comme l'Allemagne, l'Australie, les États-Unis et le Japon peuvent s'appuyer sur leurs antécédents en matière d'aide au développement pour fournir des ressources et du savoir, tandis que les nouveaux-venus, comme la Corée, peuvent apporter l'expérience et la connaissance régionales découlant de leur proximité géographique, économique et historique avec les pays bénéficiaires (Ingram, 2020^[33]). Rien ne garantit que ces nouveaux types de partenariats soient plus équitables ou plus représentatifs. Ils témoignent cependant de la soif des économies émergentes et des pays bénéficiaires pour d'autres formes de coopération que le schéma traditionnel Nord-Sud.

Rien ne garantit que ces nouveaux types de partenariats soient plus équitables ou plus représentatifs. Ils témoignent cependant de la soif des économies émergentes et des pays bénéficiaires pour d'autres formes de coopération que le schéma traditionnel Nord-Sud.

Si la rivalité entre intervenants présente certains risques pour la coopération pour le développement, comme le dédoublement des activités, elle permet aux pays en développement de gagner plus rapidement en pouvoir et en influence. Compte tenu du plus grand nombre d'intervenants, un choix plus vaste s'offre à des pays parfois contraints auparavant de recourir aux seules aides disponibles. Les partenaires bilatéraux et multilatéraux risquent de se voir obligés d'adopter des pratiques et stratégies innovantes, amorçant ainsi les réformes nécessaires à l'ensemble du secteur, et les pays bénéficiaires, disposant d'un choix et d'un pouvoir de négociation accrus, seront peut-être en mesure de mieux adapter la coopération à leurs intérêts et objectifs propres (Silva, Bernardo et Mah, 2021^[27]). La possibilité pour les pays bénéficiaires de tirer parti de leur influence nouvelle sera déterminée par la mise en œuvre et dépend de plusieurs facteurs, dont l'économie politique nationale. Le contexte actuel ouvre cependant la voie à de nouvelles approches et dynamiques de pouvoir.

Les mesures récemment adoptées par les acteurs du développement témoignent également d'une volonté politique mondiale de réformer le secteur. Certains pays, dont la Chine, les États-Unis et la Fédération de Russie, ont ainsi montré, dans le cadre de visites, de stratégies et de sommets, qu'ils souhaitaient repenser et renforcer les partenariats avec les pays d'Afrique, d'Amérique latine et d'Asie. Ces annonces et sommets témoignent de la volonté politique, intensifiée par les rivalités, des acteurs mondiaux de redéfinir les partenariats et la coopération pour le développement. Les pays bénéficiaires aussi font preuve d'une volonté politique, comme l'a montré la Première ministre de la Barbade, Mia Mottley, qui a récemment appelé à l'adoption d'une nouvelle architecture financière mondiale et formulé des recommandations précises à cet égard (Encadré 2.1). Elle fait valoir que le système en vigueur est injuste envers les pays en développement et propose de le réformer de manière à prendre leur avis en considération et à tenir compte de leur capacité d'agir, notamment en Afrique et dans les Caraïbes (Gouvernement de la Barbade, 2022^[34]). Enfin, cette volonté politique existe aussi au sein des organisations multilatérales. Le Secrétaire général des Nations Unies, par exemple, a récemment publié des recommandations concernant l'avenir du multilatéralisme et déclaré que celui-ci et la gouvernance mondiale appelaient des réformes urgentes (ONU, 2021^[35]).

Encadré 2.1. Les recommandations de la Première ministre de la Barbade, Mme Mottley pour la réforme du système financier international

1. Réformer le Conseil de sécurité de l'ONU, notamment son groupe de membres permanents, qui n'offre actuellement pas de représentativité à plus de 1.5 milliard de personnes de descendance africaine.
2. Démocratiser le système de gouvernance mondiale, notamment le Groupe des Sept et le Groupe des Vingt (G20), moyennant l'élargissement de la représentation par l'intégration de l'Union africaine en tant que membre à part entière.
3. Réaffecter les droits de tirage spéciaux inutilisés émis par le Fonds monétaire international (FMI) pour atténuer les contraintes de liquidités dans les pays du Sud.
4. Instaurer de nouveaux mécanismes pour l'alimentation et l'agriculture, les énergies propres et l'adaptation au changement climatique pour faire face aux nouveaux défis mondiaux.
5. Plafonner le service de la dette à un pourcentage donné des exportations.
6. Réformer les agences mondiales de notation du crédit de manière à corriger les biais intrinsèques qui ont conduit les investisseurs mondiaux à surévaluer les risques dans les pays du Sud.
7. Suspendre les commissions additionnelles temporaires imposées par le FMI, qui alourdissent le fardeau de la dette à l'heure où la hausse des taux d'intérêt accentue l'incidence budgétaire de la dette souveraine.
8. Profiter de la révision générale des quotes-parts du FMI pour réformer les institutions de Bretton Woods et prendre en compte l'évolution des forces économiques.
9. Augmenter les financements à long terme et les prêts à longue échéance pour soutenir le développement économique et la transformation structurelle des pays à faible revenu.
10. Réformer les institutions de Bretton Woods et les tenir responsables de l'exécution de leur mandat.

Source : Mottley (2022^[36]). *The Developing World in a Turbulent Global Financial Architecture: The 6th Annual Babacar Ndiaye Lecture*, <https://www.youtube.com/watch?v=dLT1YMJ0jM4>.

Les politiques publiques : ne pas sous-estimer la puissance de l'économie politique intérieure

Le troisième et dernier volet consiste en la formulation, souvent par des spécialistes, de propositions stratégiques susceptibles d'apporter des solutions au problème. Si l'établissement d'un consensus est parfois difficile, surtout lorsque des priorités de développement concurrentes sont en jeu, il n'est pas impossible, comme en témoigne l'adoption des Objectifs du Millénaire pour le développement et des ODD. De même, les acteurs du développement conviennent désormais que le secteur doit donner priorité à l'adaptation au contexte local (Robillard, Atim et Maxwell, 2021^[37]) et à des partenariats ouverts et inclusifs (Ministère des Affaires étrangères de la République populaire de Chine, 2022^[38]). Du point de vue des pays en développement, la polarisation a eu des effets à la fois favorables et défavorables. La présence et la puissance de la Chine sur le continent africain, par exemple, ont permis de développer la connectivité et les infrastructures à une époque où l'engagement des États-Unis y était faible (Ramani, 2021^[39]). Or, malgré ces avancées, de nombreux pays africains ont accumulé une dette croissante à l'égard de la Chine, ce qui compromet de fait leur souveraineté à long terme. Au fil de ces évolutions géopolitiques, les pays

bénéficiaires ont su s'accorder sur des cadres stratégiques globaux définissant ce que devraient être les relations entre donateurs et bénéficiaires à l'avenir. Selon des études récentes, les dirigeants des pays en développement reconnaissent que les acteurs internationaux du développement ont un rôle de soutien à jouer dans tous les domaines de la politique du développement, mais que les donateurs, lorsqu'ils réfléchissent à l'avenir de la coopération, doivent donner priorité à la souplesse, à la réactivité et à l'engagement d'adapter l'aide et les autres apports aux besoins locaux et aux objectifs nationaux (Wooley, 2022^[40]).

Les informations et théories qui expliquent la réussite ou l'échec des stratégies peuvent aussi servir de fondement à la redéfinition du développement international. Cette démarche peut aider les donateurs et les bénéficiaires à mieux comprendre leur propre économie politique et ses éventuelles interactions avec celle d'un partenaire. Les analyses de l'économie politique et du développement se polarisent généralement sur l'économie politique mondiale et négligent l'influence de l'économie politique nationale. Or, en axant l'analyse sur cette dernière, on peut mieux cerner les résultats des stratégies mises en œuvre car les acteurs du développement, publics et privés, opèrent tous dans le cadre de leur propre économie politique. La théorie de la mise en œuvre énoncée par Matland (1995^[41]) fait appel à un modèle d'économie politique fondé sur l'ambiguïté et le conflit pour expliquer la réussite ou l'échec de l'exécution d'une stratégie donnée (Encadré 2.2). Il faut appliquer les théories de cette nature au niveau national, mais aussi à l'échelon local afin de permettre aux institutions et aux pays bénéficiaires de recenser les éventuels points de résistance et de mieux appréhender les caractéristiques structurelles et la répartition des pouvoirs entre groupes sociaux qui influenceront sur les résultats (Hout, 2015^[41]).

Encadré 2.2. Les raisons pour lesquelles certaines stratégies réussissent alors que d'autres échouent

Les conflits stratégiques surviennent lorsque des acteurs soucieux de leurs propres intérêts s'opposent en raison de la divergence de leurs objectifs ; il y a ambiguïté stratégique lorsque les objectifs, les stratégies ou les moyens à mettre en œuvre ne sont pas clairement définis. L'examen de différents scénarios de mise en œuvre à l'aune de ces deux éléments et en association avec d'autres facteurs ne relevant pas de l'économie politique - quatrième révolution industrielle, flexibilité de la gouvernance, secteur privé mondial et inclusion totale des jeunes et des femmes - peut offrir un moyen utile de conceptualiser et de remédier au déficit de mise en œuvre dont souffre souvent le secteur du développement.

Par exemple, quand le niveau de conflit et d'ambiguïté est faible, la mise en œuvre est de nature administrative et sa réussite est fonction des moyens et de la capacité institutionnelle disponibles. On peut citer le cas du Rwanda, qui a adopté une planification à long terme fondée sur ses propres caractéristiques démographiques, économiques et politiques (ambiguïté faible) et où le niveau de conflit est relativement bas du fait d'un consensus sur les objectifs stratégiques et d'une grande stabilité (Musitwa, 2012^[42]). Dans ce contexte, ce sont les moyens financiers et techniques du pays qui détermineront la réussite de la mise en œuvre. La communauté du développement peut donc concentrer ses efforts sur l'augmentation de l'investissement direct étranger et d'autres ressources pour mettre son programme à exécution.

Quand le niveau de conflit est élevé et l'ambiguïté faible, la mise en œuvre est politique, et sa réussite est une question de pouvoir. Le Soudan du Sud, par exemple, avait à sa création une stratégie de développement claire pour sortir de sa situation de fragilité (ambiguïté faible), mais les relations entre partis politiques étaient éminemment conflictuelles (degré de conflit élevé). Cette situation impose de résoudre les conflits politiques au travers d'une participation politique inclusive et responsable, sur laquelle les acteurs du développement peuvent alors axer leurs efforts.

Quand le niveau de conflit est faible et l'ambiguïté forte, la mise en œuvre est expérimentale, et sa réussite dépend des facteurs contextuels. Les politiques d'éradication de la pauvreté entrent le plus souvent dans cette catégorie. Les pays africains sont généralement confrontés à une situation où la plupart des intervenants s'emploient à concrétiser un objectif de développement (faible niveau de conflit) mais où la stratégie ou les méthodes retenues pour s'attaquer à ces questions épineuses sont complexes ou nébuleuses (forte ambiguïté). C'est souvent le cas lorsqu'il existe des priorités ou des revendications nationales concurrentes. Les acteurs du développement peuvent ici apporter une contribution utile en assurant la diffusion d'études et d'informations et en donnant priorité à l'élaboration d'une stratégie visant à réduire l'ambiguïté (Signé, 2022^[43]).

Enfin, quand le degré de conflit et l'ambiguïté sont tous deux élevés, la mise en œuvre est symbolique, et fonction de la solidité de la coalition. Cette situation est courante dans les contextes très fragiles car le niveau de conflit et de violence peut y être élevé et associé à une forte ambiguïté compte tenu de l'illégitimité de l'État, de l'absence d'entreprises structurées et de la vulnérabilité aux chocs. Dans ces cas, les acteurs du développement doivent privilégier le renforcement, la stabilisation et l'affermissement de l'autorité conformément à la stratégie nationale à long terme en matière de sécurité (Signé, 2019^[24]).

Note : exemples et illustrations fournis par l'auteur.

Source : Matland (1995^[4]), « Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation », [10.1093/oxfordjournals.jpart.a037242](https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037242) ; Musiitwa (2012^[42]), « New game changers in Africa's development strategy », [10.1057/dev.2012.84](https://doi.org/10.1057/dev.2012.84) ; « US Secretary of State Blinken to visit Africa as tension with China and Russia intensifies », Signé (2022^[43]), <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2022/08/05/us-secretary-of-state-blinken-to-visit-africa-as-tension-with-china-and-russia-intensifies/> ; Signé (2019^[24]) « Leaving no fragile state and no one behind in a prosperous world: A new approach », https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/09/LNOB_Chapter11.pdf.

Vers un nouveau programme d'action à l'appui du développement international ?

La polarisation risque certes de faire obstacle à la convergence des politiques, mais les acteurs du développement peuvent privilégier un petit nombre de mesures phares susceptibles d'avoir des retombées substantielles. Au sein de la communauté du développement, les trois volets dont Kingdon (1984^[3]) estime qu'ils sont indispensables à la définition d'un nouveau programme d'action semblent converger, ouvrant ainsi la voie à la mise en œuvre de réformes dans le secteur, même dans un contexte de polarisation et de complexité élevées, notamment à un changement de paradigme chez les différents intervenants et entre eux. Les pays bénéficiaires constatent aujourd'hui les effets, positifs et négatifs, du nouvel ordre géopolitique et s'accordent sur les politiques à mener pour aller de l'avant ; il s'agit de privilégier les principes de la coopération qui favorisent des règles du jeu plus équitables comme l'adaptabilité, la durabilité, l'inclusivité et la réciprocité, de prendre acte du rôle influent de la Chine, et de comprendre que si le multilatéralisme est un instrument d'action collective efficace, ses failles doivent être reconnues (Custer et al., 2021^[44]).

Chacun des acteurs du développement a ses propres incitations, structures, atouts et instruments, et est confronté à un avenir incertain dans la mesure où la coopération pour le développement se transforme pour faire face aux évolutions et aux chocs mondiaux actuels. Cette section présente trois grandes catégories de recommandations pour aider ces intervenants à redéfinir le développement et à mettre fructueusement en œuvre un nouveau programme d'action qui tiendra compte de l'économie politique mondiale, de l'économie politique nationale et des défis et possibilités transversaux propres au contexte actuel. Elles ont été retenues parce qu'elles couvrent des questions à l'égard desquelles le secteur du développement est aujourd'hui en mesure d'adopter de nouvelles approches et de les appliquer efficacement.

Relever le défi de l'économie politique mondiale

Afin d'assurer la convergence des problèmes, des considérations politiques et des stratégies, un alignement relatif des grands acteurs du développement sur un nouveau paradigme qui confie les rênes du développement aux pays bénéficiaires dans le cadre de partenariats à la fois locaux et flexibles est nécessaire. La complexité actuelle et future appelle un encadrement, des systèmes et des stratégies de développement souples, ce qui suppose de réorienter les systèmes et les processus de réflexion en renonçant aux conceptions antérieures du développement (considéré comme statique, linéaire, indépendant et directement mesurable) au profit d'une autre, qui y voit un phénomène dynamique, non linéaire, évolutif et incertain. Concrètement, cela consiste à gérer le développement à mesure de son évolution et à réagir aux dynamiques émergentes plutôt qu'à procéder selon un plan prédéfini et immuable (Silva, Bernardo et Mah, 2021^[27]).

Améliorer la coopération entre donneurs pour éviter les doublons

Outre la souplesse et l'alignement, il faut assurer la coopération entre les acteurs du développement pour éviter les efforts redondants. Lorsque la concurrence entre donneurs est forte, comme c'est actuellement le cas dans un climat de tensions géopolitiques, il n'y a guère de concertation et de communication entre les rivaux, ce qui risque de conduire à un dédoublement des activités ou, pire encore, à ce que les activités d'un intervenant compromettent involontairement les objectifs d'un autre.

Au moment de définir la structure des activités de développement, les efforts de coordination entre pays doivent tenir compte de l'avantage comparatif de chacun d'eux (Ingram, 2020^[33]). L'ampleur et l'intensité de la collaboration entre donneurs dépendent de la convergence de leurs objectifs de développement, de leur degré d'engagement dans la région ou dans le secteur et de l'alignement de leurs politiques extérieures (Ingram, 2020^[33]). La coopération bilatérale devra estimer le niveau d'intégration possible en fonction de la volonté et de l'environnement politiques des pays donneurs. En général, plus l'intégration est forte, plus les retombées sont importantes ; néanmoins, le renforcement de l'intégration dans le cadre d'une collaboration plus étroite, comme la gouvernance commune ou le regroupement des ressources, requiert une volonté politique considérable. Une coordination peu structurée, dans le cadre de dialogues par exemple, sera sans doute moins efficace mais peut-être plus adaptée lorsque la volonté politique est faible (Ingram, 2020^[33]).

La coopération bilatérale se poursuivra, mais les canaux multilatéraux pourraient s'avérer plus efficaces pour la collaboration en matière de stratégies et de financement. Les donneurs eux-mêmes devraient privilégier les stratégies de sensibilisation et la communication pour définir leurs projets et priorités de manière à éviter tout chevauchement et à réorienter les ressources sur d'autres besoins (Hronešová, 2018^[45]). Si le climat concurrentiel persiste, les pays pourraient être amenés, pour éviter le dédoublement des opérations, à présenter cette approche comme permettant d'acquérir des avantages concurrentiels ou d'exploiter plus efficacement ceux qu'ils possèdent. La collaboration doit être encouragée comme offrant aux pays donneurs un moyen de tirer profit de leur assistance technique et non financière et de leurs réseaux (Harbour et al., 2021^[46]). En faisant valoir qu'elle sert en fait les intérêts nationaux de chaque pays, on peut lutter contre la polarisation.

Renforcer l'intérêt et la légitimité du multilatéralisme

Les acteurs du développement doivent, dans la mesure du possible, insister sur l'importance et la légitimité du multilatéralisme en tant qu'outil privilégié pour améliorer la coordination. Dans un premier temps, les institutions multilatérales doivent se réformer de manière à véritablement accorder aux pays en développement une représentation égale au sein des organes décisionnaires. Un système plus équitable permettant à ces nations de se faire entendre durant les débats et lors des votes renforcerait leur confiance dans les organisations multilatérales.

Ces dernières doivent prendre des mesures pour que les financements soient eux aussi plus équitables, d'abord en diminuant le volume des financements bilatéraux préaffectés et en réaffirmant leur engagement envers une approche globale et démocratique pour définir les priorités et allouer les fonds. L'accroissement de l'aide bilatérale dans le cadre du multilatéralisme entame le bien-fondé des institutions multilatérales aux yeux des autres acteurs du développement et des populations. Le multilatéralisme est aujourd'hui un instrument indispensable compte tenu de la complexité croissante des problèmes - mais seulement si ses institutions prennent des mesures pour assurer une représentation plus équitable et pour exploiter les atouts spécifiques qu'offrent leurs structures.

L'accroissement de l'aide bilatérale dans le cadre du multilatéralisme entame le bien-fondé des institutions multilatérales aux yeux des autres acteurs du développement et des populations.

Des réformes techniques permettraient aussi d'améliorer le financement multilatéral du développement. Diverses recommandations d'ordre technique ont été formulées pour développer l'activité des banques multilatérales de développement (BMD). Selon Kharas (2021^[14]), « les BMD pourraient, tout en conservant leur notation AAA, augmenter leur portefeuille de prêts d'au moins 750 milliards [USD] par le simple recours à des pratiques comptables perfectionnées pour mesurer le capital exigible. Elles pourraient adopter les normes sectorielles relatives aux variables de gestion des risques, comme le ratio fonds propres/prêts ». Elles pourraient aussi mobiliser davantage de capitaux privés et de financements de contrepartie locaux en partenariat avec des banques nationales, et vendre certains actifs de prêt si ceux-ci ont été correctement évalués au départ. Une autre possibilité consisterait à demander aux actionnaires de leur apporter de nouveaux fonds propres, mais uniquement en dernier recours.

Écologisation de la coopération internationale pour le développement

Il est encore plus important d'améliorer l'équité de la coopération bilatérale et multilatérale dans le domaine du changement climatique compte tenu du décalage entre les économies avancées, qui contribuent davantage au problème, et les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, qui en ressentent les effets de manière disproportionnée. Il convient de renforcer les mesures visant à écologiser la coopération pour le développement en intégrant systématiquement la question de la durabilité à toutes les étapes d'une stratégie ou d'un programme, mise en œuvre comprise (OCDE, 2020^[47]). Les retombées environnementales des projets et programmes font déjà l'objet d'une évaluation préalable - surtout ceux des organisations intergouvernementales ou des institutions multilatérales. Néanmoins, pour parer au risque de choix ou d'arbitrages contradictoires de la part des responsables, il faut intégrer la durabilité aux stratégies et programmes de développement. L'Initiative sur l'Aide pour le commerce, par exemple, cite les objectifs environnementaux parmi ses priorités mais ne les prend pas systématiquement en compte. Entre 2010 et 2020, les engagements au titre de l'aide au commerce comportant des objectifs climatiques se sont montés à plus de 200 milliards USD (OCDE/OMC, 2022^[48]) ; l'Initiative ne dispose cependant pas d'un cadre global pour l'intégration systématique des questions environnementales, qu'elle laisse à la discrétion de chaque donneur (Birkbeck, 2022^[49]). Ceux-ci ont souvent leurs propres directives environnementales pour ces projets, pratique qui demande peut-être à être révisée.

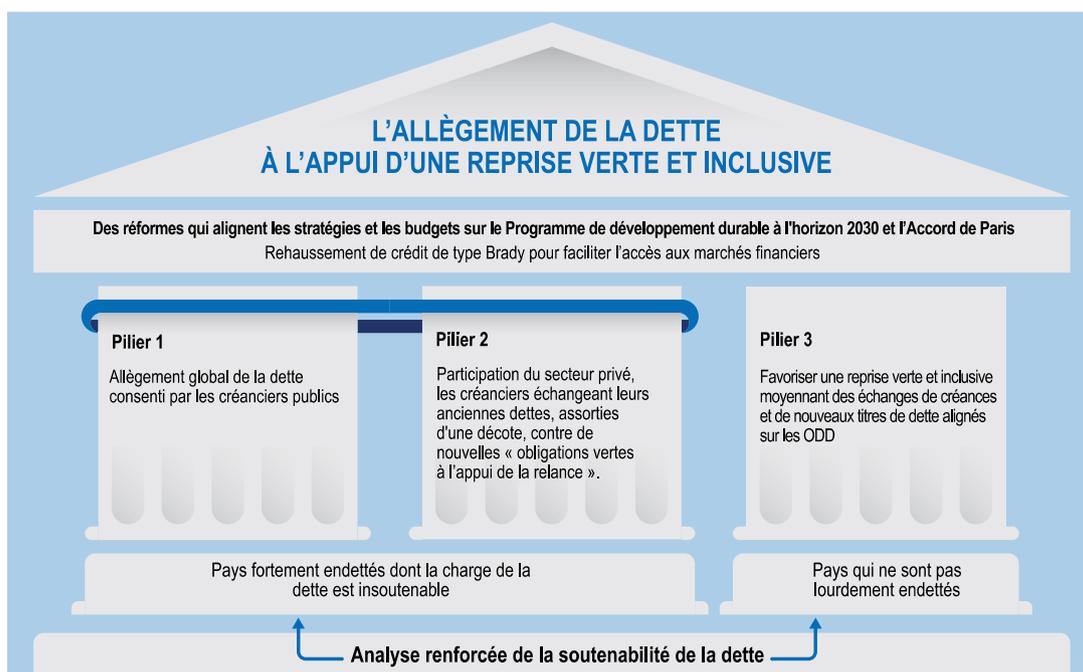
Il convient de reproduire et de développer les partenariats comme celui établi entre la Chine et la Banque asiatique de développement, qui élaborent conjointement des programmes de développement écologique de qualité. Ces partenariats doivent faire valoir la nécessité d'une coopération avec le secteur privé, en particulier pour les infrastructures vertes et des projets portant par exemple sur le traitement des eaux usées et les énergies propres hors réseau (BAD, 2021^[50]). La Chine et l'UE ont pris la tête des travaux visant à réformer la finance verte mondiale en créant un « jeu de normes fondamentales pour la sélection

d'objectifs d'investissement appropriés pour les obligations vertes » (Jia, 2021^[51]). D'autres pays, dont l'Afrique du Sud, la Colombie, la Mongolie et Singapour, appliquent désormais cette méthode de classification. Les acteurs du développement doivent renforcer et appuyer ces efforts de collaboration avec le secteur privé car une taxinomie uniforme est nécessaire pour permettre aux pays en développement et émergents d'émettre davantage d'obligations vertes. La polarisation compromet les activités dans ce domaine prioritaire car celles-ci appellent une coopération étroite entre les principaux intervenants.

Les acteurs du développement doivent renforcer et appuyer les efforts de collaboration avec le secteur privé car une taxinomie uniforme est nécessaire pour permettre aux pays en développement et émergents d'émettre davantage d'obligations vertes.

L'écologisation de la coopération internationale suppose en outre de remédier à la crise de la dette dans les pays en développement, la majorité des 50 pays les plus vulnérables au changement climatique comptant aussi parmi ceux qui sont confrontés aux problèmes d'endettement les plus graves (Jensen, 2022^[52]). De l'avis général, le Cadre commun du G20 pour les traitements de dette doit être réformé de manière à assurer un soutien supplémentaire en liquidités afin d'améliorer l'efficacité et la résilience des opérations d'allègement de la dette et de mobiliser les créanciers privés qui en détiennent une part importante (Jensen, 2022^[52]). Cette réforme ne suffira cependant pas à résoudre le problème systémique. Un rapport de 2020 destiné au Projet d'allègement de la dette pour une reprise verte et inclusive estimait que les créanciers publics et privés devraient être tenus d'alléger la dette des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire en contrepartie d'un engagement en faveur d'une relance verte (Volz et al., 2020^[53]) (Graphique 2.3).

Graphique 2.3. L'allègement de la dette des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire peut favoriser une reprise verte et inclusive



Source : Volz et al. (2020^[54]). *Proposal: Debt Relief for a Green and Inclusive Recovery: Debt Relief for Green and Inclusive Recovery*. <https://drgr.org/our-proposal/proposal-debt-relief-for-a-green-and-inclusive-recovery/>

L'annulation de la dette n'est pas le seul moyen d'élargir la marge de manœuvre budgétaire. Un pays peut chercher à relever son plafond d'endettement en renforçant la confiance du marché, que ce soit par le biais de lignes bilatérales d'échange de devises, d'un accès aux financements d'institutions régionales et internationales à des conditions peu restrictives, de l'échange de dettes en devises contre des dettes en monnaie locale ou par d'autres moyens. Certains pays auront plus facilement accès que d'autres à ces différents mécanismes, et certains n'auront d'autre choix que de recourir aux programmes habituels d'annulation de la dette. Le lien entre les objectifs de recouvrement de la dette et de durabilité doit absolument être établi, mais devra éventuellement l'être par les créanciers. La communauté internationale peut et doit s'efforcer d'améliorer les conditions de crédit des pays en développement en consolidant les écosystèmes de l'information et en allongeant l'horizon des notations de crédit (Spiegel et Schwank, 2022^[15]). Une réforme systématique des programmes d'allègement et de restructuration de la dette sera nécessaire, mais devra tenir compte de l'avis des pays en développement pour assurer l'adhésion des dirigeants à des programmes bien intentionnés.

Dans un contexte de polarisation et de luttes de pouvoir croissantes, les pays en développement doivent resserrer la coopération régionale en matière de développement et de sécurité

Face au risque que l'accentuation de la polarisation présente pour le développement et la durabilité, les pays en développement doivent porter leur programme d'action en matière de sécurité du niveau national au niveau continental ou régional. L'externalisation de la sécurité nationale n'a pas permis d'assurer la stabilité et a entravé les efforts de développement et d'intégration régionale. Les pays devraient plutôt adopter une approche continentale et (ou) régionale qui aura des retombées favorables sur la sécurité et, à terme, une incidence économique du fait qu'elle favorisera la mise en application d'accords commerciaux régionaux comme la Zone de libre-échange continentale africaine. Les organismes régionaux possèdent des atouts spécifiques pour préserver les biens publics, et agir à l'échelon régional peut aider les pays à résoudre des conflits profondément enracinés et à asseoir la paix et les droits humains. En consolidant ces organismes, les régions en développement peuvent renforcer leur pouvoir de négociation international, diminuer le coût lié à la promotion de la sécurité nationale de chaque pays et assurer durablement la paix et la sécurité. L'affermissement de la coopération peut offrir aux pays en développement un moyen efficace de réduire les risques découlant de la polarisation et de veiller à ce que les trajectoires de développement ne soient pas tributaires de la volonté politique ou économique d'un seul partenaire. Une approche régionale, comme celle décrite dans la stratégie en matière de fragilité de la Banque africaine de développement en 2015, peut également accroître la résilience aux effets de contagion des conflits survenant dans un pays sur les pays voisins (Signé, 2019^[24]).

Qu'ils entretiennent des relations directes avec des acteurs régionaux ou pas, tous les acteurs du développement doivent être conscients de l'importance de ces derniers en tant qu'intermédiaires entre les intervenants bilatéraux ou multilatéraux et la mise en œuvre locale des programmes (Signé, 2018^[30]). Les banques de développement régionales, par exemple, assurent l'articulation entre les ressources des acteurs bilatéraux et multilatéraux et la mise en œuvre des projets dans les communautés car elles sont beaucoup plus proches du contexte local et sont détentrices d'un savoir institutionnel sur les besoins et les projets (Suchodolski, De Oliveira Bechelaine et Modesto Junior, 2020^[55]). Elles sont donc en mesure de favoriser le développement régional en sélectionnant un ensemble de projets plus représentatif que ne pourrait le faire une banque nationale. Les pouvoirs publics et les investisseurs peuvent leur prêter appui en soutenant les projets qui favorisent l'atténuation des risques et accélèrent la transformation numérique, dans le secteur financier notamment.

Prendre en compte les impératifs de l'économie politique nationale

Les acteurs du développement doivent également reconnaître l'importance de l'économie politique nationale au regard de la mise en œuvre des programmes notamment.

Fonder les stratégies de développement sur les atouts locaux et la transformation structurelle et non sur les déficiences

Pour assurer la bonne mise en œuvre des stratégies de développement, les responsables politiques « doivent affiner, et non ignorer, les petites innovations souvent négligées car elles contribuent souvent au changement de paradigme économique à long terme - même si la réussite n'est pas manifeste à court terme » (Signé, 2017^[56]). Or, comme l'a constaté Monga (2019^[57]), les économistes du développement et les institutions spécialisées se sont trop focalisés sur les failles ou les lacunes des pays en développement, ce qui a conduit à la notion selon laquelle le progrès économique ou le développement sont subordonnés à toute une gamme de conditions préalables concernant les infrastructures, le capital humain, les financements ou divers autres facteurs. Les stratégies doivent au contraire être axées sur les atouts de chaque pays et sur la façon de les exploiter pour opérer une transformation structurelle. Les acteurs du développement pourront ainsi formuler des recommandations concrètes, fondées sur la situation et les politiques du pays et non sur une longue liste de recommandations peut-être non viables sur le plan politique ou financier et considérées comme indispensables au processus de développement.

Le secteur privé peut jouer un rôle à cet égard car il excelle généralement à identifier les secteurs présentant un avantage comparatif. Les gouvernements et leurs partenaires de développement peuvent alors faire de ces derniers des priorités et adapter leurs activités aux infrastructures, au capital humain, aux réformes et aux autres éléments nécessaires à leur essor (Monga, 2019^[57]). Face à des priorités concurrentes, « toutes les innovations ne sont pas égales. Les responsables des politiques doivent identifier et adopter les innovations décisives qui améliorent les règles du jeu et produisent une transformation politique et économique à long terme » (Signé, 2017^[56]).

Les pays en développement eux-mêmes doivent mobiliser les parties prenantes pour élaborer une vision stratégique à long terme dans un cadre institutionnel et tirer parti des innovations endogènes pour assurer une transformation économique durable.

Les États doivent mobiliser leur propre leadership et leur volonté politique pour mettre en œuvre des plans et des stratégies de développement. Quelles que soient les améliorations tangibles apportées par les acteurs extérieurs aux stratégies de développement, les interventions dans ce domaine ne satisferont pas aux attentes si les autorités du pays concerné ne possèdent pas les ressources, les compétences, les capacités d'organisation et l'ouverture au changement nécessaires à leur exécution. Il apparaît clairement qu'un leadership responsable (personnel, collégial, vertical, horizontal et diagonal) est la clé d'une transformation économique réussie en Afrique : en effet, les économies les plus performantes y sont associées à des niveaux de responsabilité plus élevés (Signé, 2018^[58]). Des études de la croissance économique en Afrique sur une période de 40 ans, rassemblées par Ndulu et al. (2007^[25]), ont abouti à des conclusions analogues : les économies africaines sans syndrome et les performances exceptionnelles sont pour la plupart corrélées à la nature des régimes politiques (démocratiques notamment) dans les décennies suivant 1990, cependant que les syndromes comme les régimes réglementaires, la répartition ethnorégionale, la distribution intertemporelle et l'effondrement de l'État pénalisent la croissance économique du continent.

Les pays bénéficiaires doivent inciter les différentes parties prenantes à établir des priorités et un programme qui ne se limitent pas à un seul dirigeant ou à un seul cycle politique afin de réduire l'ambiguïté de l'action gouvernementale (voir le chapitre 20). Les organismes régionaux ou la société civile peuvent intervenir efficacement à cette fin. Souvent, la tendance des responsables gouvernementaux à sacrifier

les objectifs à long terme aux avantages à court terme fait obstacle à la bonne exécution des programmes. L'intégration des stratégies à des ministères et institutions publiques indépendants de l'action politique limitera le risque de retour en arrière entre cycles politiques.

Le secteur privé peut et doit jouer un rôle de premier plan à cet égard, surtout lorsqu'il s'agit de collaborer avec l'État pour favoriser la stabilité, ce qui présente un intérêt commun pour les deux secteurs. Les autorités doivent prendre les mesures nécessaires pour renforcer les institutions et accroître la transparence afin d'inciter le secteur privé à investir. Lorsque les ressources ou la volonté politique font défaut et que les institutions demeurent fragiles, des partenariats réglementaires en vertu desquels la communauté internationale impose et surveille les réglementations peuvent présenter un intérêt pour les États. Pour éviter les excès (à savoir l'ingérence de partenaires extérieurs dans les décisions politiques nationales), ces partenariats doivent aligner les réglementations sur la législation et le contexte nationaux et faire appel en parallèle à des partenaires internationaux pour assurer la gouvernance et le suivi (Signé, 2019^[24]).

Tirer parti des atouts de l'APD dans les situations de crise et les contextes fragiles en l'utilisant pour orienter d'autres ressources et renforcer la transparence et l'obligation de rendre compte des apports d'APD auprès des populations et des bénéficiaires.

Si l'APD n'a pas enregistré une croissance aussi importante dans le financement du développement que celle qu'elle avait enregistrée dans le financement privé depuis 2019, elle demeure un instrument puissant au service du développement et ne doit pas être négligée. Elle est bien placée et adaptée pour atténuer les chocs mondiaux, notamment les urgences humanitaires et les crises sanitaires comme la pandémie actuelle. Elle peut également orienter d'autres formes de financement dans la bonne direction et les aligner sur des stratégies de long terme (OCDE, 2019^[59]).

L'APD remplit une fonction essentielle pour amortir les conséquences des chocs mondiaux, mais aussi dans les contextes fragiles. La recherche de solutions est difficile car de nombreux facteurs de fragilité sont cycliques, ce qui enferme les environnements fragiles dans un cycle que l'irrégularité et l'inefficacité de l'aide et de l'IDE ne font qu'aggraver. Pour remédier à ces difficultés, les acteurs du développement devraient faire appel à un cadre ambiguïté-conflit pour adapter leurs stratégies à ces situations. Cela suppose de tenir compte de l'économie politique globale de la mise en œuvre des stratégies et des conjonctures propres aux pays (ambiguïté des politiques, conflits, décentralisation et soutien du secteur privé) (Signé, 2019^[24]). Certains acteurs du développement mettent actuellement au point de nouvelles stratégies de lutte contre la fragilité qui réexaminent les montants, les formes et les bénéficiaires de l'aide en fonction de l'économie politique nationale. À terme, l'aide devrait privilégier l'assistance humanitaire dans les États très fragiles, mais dans les États fragiles où la société civile et le secteur privé occupent une place importante, elle devrait être allouée en priorité au développement et à la reconstruction des secteurs commerciaux et économiques nationaux (Signé, 2019^[24]).

Prendre en compte les enjeux transversaux

À l'heure où elle s'efforce de définir un nouveau programme d'action et de le mener à bien, la communauté du développement doit également saisir les possibilités qu'offrent diverses évolutions transversales ; elle doit notamment exploiter les technologies émergentes, la quatrième révolution industrielle et le potentiel des femmes, des jeunes et du secteur privé.

Tirer parti des technologies émergentes et de la quatrième révolution industrielle

Les acteurs du développement doivent se préparer à la quatrième révolution industrielle et à ses technologies, les adopter et les utiliser pour transformer le développement. Cette révolution, en ce qu'elle contribue à la transformation numérique dans laquelle elle trouve également son origine, offre de grandes

perspectives aux pays pour combler leur retard en matière de gouvernance, d'échanges et de progrès social (Signé, à paraître^[60] ; 2019^[24]). Les technologies pionnières peuvent accélérer le développement vert dans les pays en développement, où un bond en avant technologique est possible (CNUCED, 2022^[61]). En facilitant l'accès aux populations vulnérables comme les jeunes, les femmes, les groupes marginalisés et les communautés rurales, la transformation numérique peut améliorer la prestation de services, la diffusion d'informations et la mise en relation de ces groupes avec l'économie formelle. La réalisation des objectifs du projet *All Africa Digital Economy Moonshot*, par exemple, augmenterait la croissance par habitant de l'Afrique de 1.5 point de pourcentage et y ferait reculer la pauvreté de 0.7 point (Calderon et al., 2019^[62]). Cette croissance pourrait être encore plus importante si elle s'accompagnait de gains en capital humain. Ces objectifs ne peuvent cependant être atteints en l'absence de mesures visant spécifiquement à faire profiter les groupes marginalisés des avantages de la numérisation ; pour ce faire, il faudra donner priorité au développement des technologies, des infrastructures et des compétences numériques à leur intention (Qureshi, 2022^[63]). L'inclusion financière, qui progresse déjà grâce aux services bancaires numériques dans les pays africains, offre un moyen d'accélérer le rapprochement entre le secteur informel et l'économie formelle. Elle peut aussi favoriser l'accumulation de capital et l'investissement et, partant, la croissance de l'emploi formel (Ndung'u et Signé, 2020^[64]).

Les pays et les partenaires au développement doivent élaborer et mettre à jour des stratégies globales visant à mettre les technologies au service du développement et faire appel pour cela à une approche systémique pour évaluer les risques et les possibilités que présentent la transformation numérique et les technologies émergentes. Ces stratégies doivent mettre l'accent sur la modernisation des structures de gouvernance en vue d'établir un environnement innovant endogène, et sur l'adoption de réglementations qui encouragent la concurrence et protègent les consommateurs et le marché (Ndung'u et Signé, 2020^[64]). Une gouvernance agile et des environnements propices sont des facteurs essentiels, sur lesquels les stratégies numériques nationales devraient mettre l'accent.

Les technologies avancées comme l'intelligence artificielle, les chaînes de blocs et la biométrie ouvrent des perspectives extraordinaires. Des investissements dans les infrastructures physiques et numériques et dans les compétences numériques sont cependant nécessaires pour qu'elles donnent toute leur mesure dans les pays en développement. Les acteurs du développement doivent axer leurs stratégies, leurs financements et leurs partenariats sur ces priorités. Tous ressentent les effets de la quatrième révolution industrielle ; c'est donc un domaine dans lequel la collaboration pourrait l'emporter sur la polarisation si les intérêts concordent. Cela dit, la polarisation et les tensions géopolitiques accentuent le risque d'inégalité et de domination dans les secteurs technologiques émergents, ce qui pourrait créer de nouvelles structures de pouvoir. Pour atténuer ce risque, les organisations multilatérales et d'autres organes de coordination du développement doivent accorder une importance centrale à la question de la quatrième révolution industrielle. Les organismes multilatéraux, notamment, peuvent remplir une fonction importante en veillant à ce que les normes et principes qui gouvernent l'espace numérique tiennent compte des réalités de tous les pays (OCDE, 2021^[65]).

En 2021, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel a lancé le premier « dialogue sur le développement » concernant son cadre stratégique pour la quatrième révolution industrielle ; il s'agissait de présenter sa stratégie aux groupes régionaux, celle-ci ayant pour objectif de mettre la quatrième révolution industrielle au service du développement et étant axée sur « le développement des écosystèmes d'innovation, le renforcement des compétences et des capacités, la gouvernance, les partenariats, les investissements et les infrastructures » (ONU, 2022^[66]). D'autres instances ont organisé des échanges similaires, notamment *Frontier 2030*, du Forum économique mondial, et le Groupe de haut niveau sur la coopération numérique du Secrétaire général des Nations Unies (Forum économique mondial, 2020^[67]). Les instances intergouvernementales doivent continuer de réunir les pays et les autres acteurs du développement pour examiner la question de la quatrième révolution industrielle et les problèmes qui lui sont liés, comme la cybersécurité.

Donner aux femmes et aux jeunes la place qu'ils méritent dans le développement

La pleine participation des femmes et des jeunes aux réalisations et aux organes de décision est une autre question transversale à laquelle la réforme du secteur du développement doit conférer une place prioritaire. Si les cadres, les stratégies et les discussions de haut niveau présentent souvent les femmes et les jeunes comme des acteurs centraux du développement, peu de mesures concrètes visant à en faire de véritables partenaires ont été prises. Or, à l'obligation morale de ne pas laisser ces populations à l'écart des discussions ou des projets s'ajoutent des arguments économiques convaincants. Selon les estimations, promouvoir la parité des genres dans le domaine de l'emploi entraînerait une hausse de 35 % du PIB en moyenne (Lagarde et Ostry, 2018^[68]). Pourtant, dans certains pays, des lois et restrictions spécifiques et les attentes de la société empêchent les femmes d'occuper un emploi formel, ce qui les amène parfois à assumer la double responsabilité de la garde des enfants et du travail (ONU-Femmes, 2018^[69]). Il faudra impérativement assurer l'égalité d'accès à l'éducation, aux services financiers, à Internet et aux téléphones portables pour lever ces obstacles.

Les acteurs du développement devraient également s'employer à améliorer l'inclusion et la représentation des femmes et des jeunes au sein des institutions et dans les projets et programmes locaux. Diverses études ont montré que la participation des femmes aux processus de décision politiques améliore les résultats. En Inde, par exemple, les communautés dont les conseils étaient dirigés par des femmes comptaient 62 % de projets d'eau potable de plus que celles dont les conseils étaient dirigés par des hommes (ONU-Femmes, 2022^[70]). La participation des jeunes aux instances politiques aussi est proportionnellement extrêmement faible. Les personnes de moins de 30 ans représentent plus de 50 % de la population mondiale mais seulement 2 % des représentants aux parlements dans le monde (Union interparlementaire, 2021^[71]). Les jeunes sont également sous-représentés dans les organisations internationales, bien que l'ONU ait entrepris de promouvoir les délégations de jeunes en 1981 ; en 2019, seuls 40 de ses 173 membres en avaient établi (Kuhn, 2020^[72]). Les pays doivent honorer cet engagement et améliorer le statut des délégations de jeunes, à l'ONU mais aussi dans d'autres organes de coordination qui débattent des priorités de l'action publique et de leur mise en œuvre.

Mettre à contribution le secteur privé mondial

Un examen des données relatives aux apports d'aide montre clairement que le secteur public ne peut à lui seul réaliser les objectifs de développement. La seule solution consiste à faire appel aux financements du secteur privé. Le secteur privé mondial présente de nombreux avantages dont il convient de tirer parti, notamment sa capacité à agir et à mobiliser des ressources rapidement. Les acteurs publics du développement peuvent et doivent déployer davantage d'efforts pour l'encourager à financer le développement. Sur les 178.9 milliards USD d'APD apportés par les membres du CAD en 2021, 1 milliard USD seulement a été consacré à des instruments du secteur privé axés sur le développement (OCDE, 2022^[73]). Il s'agit là d'une occasion ratée d'instaurer une collaboration durable entre secteurs public et privé, et les pays donateurs doivent envisager d'investir davantage dans ce domaine.

Il faut rappeler l'importance de l'IDE en tant qu'instrument de financement du développement ; celui-ci peut en effet créer de nouveaux marchés, accélérer le développement de chaînes de valeur régionales et générer des emplois et des revenus au niveau national. Si le volume total d'IDE s'est légèrement redressé depuis le creux enregistré en 2020, sa croissance a été plus modérée dans les pays les moins avancés que dans les autres pays (CNUCED, 2021^[74]). Il apparaît toutefois de plus en plus clairement que l'IDE et les entreprises multinationales peuvent avoir des effets d'envergure dans les pays bénéficiaires, même ceux considérés comme fragiles : « L'IDE investi dans les industries locales présente l'avantage particulier, par rapport aux politiques de stabilisation menées par les pays ou les donateurs, de supprimer les facteurs économiques qui favorisent les revendications catégorielles, la pauvreté, la faim et les rivalités politiques, offrant ainsi des moyens à court et à long terme de sortir des situations de fragilité » (Signé, 2019^[24]). Ces effets sont toutefois difficiles à obtenir compte tenu, d'une part, du manque de coordination

et de redevabilité nationale en matière d'IDE, d'autre part, des échecs antérieurs de l'IDE qui, dans les industries extractives, a accentué la fragilité, comme cela a été le cas en Afrique centrale et dans le cadre des opérations minières en République dominicaine (Signé, 2019^[24]).

Les acteurs du développement peuvent favoriser des retombées positives de l'IDE en collaborant directement avec les pays partenaires pour élaborer des réformes réglementaires, ou avec les entreprises et les investisseurs pour encourager les investissements dans certains secteurs, à l'appui des transitions vertes par exemple, et pour influencer les comportements. Comme l'a relevé l'OCDE (2022^[75]), il est rare qu'une stratégie globale adaptée à un contexte national allie ces deux approches, ce qui donne lieu soit à des doublons, soit à une aide désordonnée. Il est indispensable de remédier aux déficits de coordination et d'information pour optimiser les retombées de l'IDE. Les acteurs du développement peuvent aider les investisseurs à améliorer leur participation aux nouveaux accords commerciaux, comme l'Accord de libre-échange continental africain.

Le financement privé des projets de développement présente certains avantages, notamment l'ampleur et la rapidité avec lesquelles il peut être déployé. Certaines précautions s'imposent toutefois car les acteurs du secteur privé, contrairement aux autres acteurs du développement, opèrent sans doute selon des incitations et des structures de redevabilité dont le développement vert ou inclusif n'est pas un objectif central. La communauté du développement peut contribuer à l'élaboration, à l'adaptation et au renforcement d'incitations spécifiquement conçues pour que le secteur privé œuvre à la réalisation d'objectifs communs. Les acteurs du développement doivent appuyer le programme économique du secteur privé et encourager sa participation par différents moyens, notamment la modernisation de l'économie et la réforme inclusive de la fiscalité des entreprises, des projets d'investissement dans la recherche et le développement et la simplification des systèmes de notation de crédit pour les économies en développement (Khasru et Siracusa, 2020^[76]). Dans la mesure du possible, la communauté du développement doit s'efforcer de trouver des domaines d'intérêt commun, même en présence d'incitations différentes, et partir de cette base pour trouver les moyens de renforcer la convergence.

Les acteurs du secteur privé, contrairement aux autres acteurs du développement, opèrent sans doute selon des incitations et des structures de redevabilité dont le développement vert ou inclusif n'est pas un objectif central.

Par ailleurs, s'agissant des investissements du secteur privé sur les marchés émergents, les acteurs multilatéraux pourraient s'employer à favoriser l'accès des femmes à des postes de responsabilité. En 2019, 68 % des équipes d'investissement sur ces marchés étaient exclusivement composées d'hommes (Payton, 2022^[77]) et 7 % seulement des financements en capital-risque ont bénéficié à des entreprises dirigées par des femmes (Gouvernement du Canada, 2021^[78]). Le financement du secteur privé sera manifestement nécessaire à la réalisation des objectifs de développement ; les acteurs publics et privés doivent toutefois collaborer pour coordonner les opérations et intégrer l'inclusivité, thèmes auxquels les organisations multilatérales pourraient pour commencer faire une place plus importante.

La communauté internationale doit également favoriser la collaboration avec les acteurs philanthropiques dans le domaine du développement. Le volume des apports philanthropiques a bondi ces dernières années ; les particuliers et les fondations ont désormais un droit de regard substantiel sur les programmes, les priorités et les projets de développement. En 2018, ces apports ont représenté 8 % des flux de financement du développement à destination des pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire (Silva, Bernardo et Mah, 2021^[27]). Si cette augmentation des apports financiers marque une évolution positive, le financement philanthropique du développement peut aisément engendrer des problèmes ou créer de nouveaux déséquilibres de pouvoir dans la mesure où ces opérations ne sont pas nécessairement

coordonnées avec les objectifs d'autres acteurs ou ne prévoient pas le même type de surveillance ou de redevabilité. La communauté du développement pourrait établir une plateforme qui favoriserait une plus grande transparence et un dialogue entre les dirigeants nationaux d'une part, et les acteurs philanthropiques locaux et internationaux d'autre part (Ilasco, 2022^[79]). La stratégie Philanthropie et développement mise au point par le ministère français de l'Europe et des Affaires étrangères en est un exemple (2021^[80]), qui a permis de mettre en relation des fondations locales en France et dans les pays en développement afin de définir des domaines d'engagement commun.

En parallèle, la communauté du développement doit inciter les entreprises mondiales à continuer de réformer les systèmes en renonçant au capitalisme actionnarial au profit d'un capitalisme participatif qui ne donne plus la priorité à l'optimisation des profits à court terme mais tient compte des objectifs sociétaux plus généraux liés à la santé et au bien-être des populations et à la planète (Schwab et Vanham, 2021^[81]). Les pays bénéficiaires doivent poursuivre leurs efforts en vue d'instaurer un environnement porteur, qui respecte leurs objectifs nationaux, tout en présentant un attrait pour les entreprises internationales. Ils doivent notamment accroître la transparence et la redevabilité des institutions nationales, processus que les systèmes numériques pourraient accélérer.

Conclusion

Compte tenu du développement rapide des technologies nouvelles, de la propagation mondiale des maladies, de l'intégration croissante des systèmes financiers et des répercussions du changement climatique, le monde est et va être confronté à d'innombrables défis. Dans le même temps, les pays se replient sur eux-mêmes et la polarisation de grands acteurs du développement et de l'économie, dont la Chine et les États-Unis, s'accroît. Ces tensions géopolitiques modifient la dynamique au sein du secteur du développement. Les économies émergentes sont de plus en plus nombreuses à intervenir dans ce domaine, ce qui intensifie la concurrence pour les partenariats, multiplie les choix et, partant, les leviers d'action. La coopération pour le développement demeure indispensable car les objectifs de développement ne sont pas encore atteints dans de nombreuses régions du monde. Dans la mesure où la nécessité d'un changement est généralement admise, où les pays en développement exercent une influence croissante et où la priorité à un développement piloté au niveau local fait consensus, les trois volets - problème, considérations politiques et stratégies - convergent. Autrement dit, une occasion unique nous est offerte de modifier le paradigme traditionnel de l'aide et de la coopération pour le développement.

Au-delà de ce changement paradigmatique, il faudra impérativement assurer la bonne exécution des programmes, souvent le principal obstacle à l'obtention de résultats dans le domaine du développement. Les stratégies et la coopération nouvelles doivent tenir compte de l'économie politique nationale du donneur comme du bénéficiaire et adapter les stratégies de mise en œuvre en conséquence. Bien que le niveau actuel de polarisation risque fort d'entraîner un décalage entre les priorités des pays donateurs et celles des pays bénéficiaires, certains thèmes et recommandations doivent être privilégiés au cours de cette période. Il s'agit notamment des recommandations portant sur l'économie politique mondiale, l'économie politique nationale et les problèmes transversaux. La coopération pour le développement ne peut porter ses fruits si elle essaie d'appliquer des méthodes anciennes aux problèmes nouveaux et de plus en plus complexes d'aujourd'hui. Elle doit au contraire se fonder sur une coordination stratégique qui met à profit les atouts de chaque acteur et confie les rênes aux pays en développement.

Références

- Aris, B. (2022), « Russia preparing for second Africa Summit to build closer ties as it pivots away from the West », *BNE IntelliNews*, <https://www.intellinews.com/russia-preparing-for-second-africa-summit-to-build-closer-ties-as-it-pivots-away-from-the-west-247188> (consulté le 2 novembre 2022). [12]
- BAD (2021), *Greening Development in the People's Republic of China: A Dynamic Partnership with the Asian Development Bank*, Banque asiatique de développement, Manille, <https://doi.org/10.22617/TCS210335-2>. [50]
- Berhane, S. (2021), « What does the downgrading of Ethiopia's credit rating entail? », *The Reporter*, <https://www.thereporterethiopia.com/10932> (consulté le 2 novembre 2022). [22]
- Birkbeck, C. (2022), *Greening Aid for Trade and Sustainable Development: Financing a Just and Fair Transition to Sustainable Trade*, Institut international du développement durable, Winnipeg, Manitoba, <https://www.iisd.org/system/files/2022-07/greening-aid-trade-financing-just-transition.pdf>. [49]
- Bradford, C. (2022), « Commentary: The US and China: Making room for global cooperation », Institute for International Political Studies, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/us-and-china-making-room-global-cooperation-36685> (consulté le 29 novembre 2022). [2]
- Calderon, C. et al. (2019), « Une analyse des enjeux qui façonnent l'avenir économique de l'Afrique », *Africa's Pulse*, vol. 19, <https://www.banquemondiale.org/fr/events/2022/10/04/africas-pulse>. [62]
- Chadwick, V. (2022), « Internal report shows EU fears losing Africa over Ukraine », *Devex*, https://www.devex.com/news/exclusive-internal-report-shows-eu-fears-losing-africa-over-ukraine-103694#xd_co_f=NGZkNjI5MjEtMjgzNy00MThkLWJmMjktNDI5ZTA4ZWFiZWUz~ (consulté le 2 novembre 2022). [13]
- CNUCED (2022), « Fort rebond des flux mondiaux d'investissements directs étrangers dans le monde en 2021, mais cette reprise cache de fortes disparités », Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Genève, <https://unctad.org/fr/news/fort-rebond-des-flux-mondiaux-dinvestissements-directs-et-rangers-dans-le-monde-en-2021-mais> (consulté le 3 novembre 2022). [16]
- CNUCED (2022), « How developing countries can seize 'green windows of opportunity' with innovative technologies », <https://unctad.org/news/how-developing-countries-can-seize-green-windows-opportunity-innovative-technologies> (consulté le 29 novembre 2022). [61]
- CNUCED (2021), *Investment Trends Monitor : Les flux d'IDE mondiaux en baisse de 42 % en 2020*, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Genève, https://unctad.org/system/files/official-document/diaeiainf2021d1_fr.pdf. [74]
- Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (2022), « La COP 27 parvient à un accord décisif sur un nouveau fonds « pertes et préjudices » pour les pays vulnérables », Communiqué ONU Changements Climatiques, <https://unfccc.int/fr/news/la-cop-27-parvient-a-un-accord-decisif-sur-un-nouveau-fonds-pertes-et-prejudices-pour-les-pays> (consulté le 28 novembre 2022). [6]

- Custer, S. et al. (2021), *Listening to Leaders 2021: A Report Card for Development Partners in an Era of Contested Cooperation*, AidData at the College of William & Mary, Williamsburg, VA, <https://www.aiddata.org/publications/listening-to-leaders-2021> (consulté le 29 novembre 2022). [44]
- Fofack, H. (2022), *Dawn of a Second Cold War and the « Scramble for Africa »: Adopting a United Approach to Security Promotion is Crucial if Continent is to Achieve its Economic Aims*, Brookings Institution, Washington, D.C., <https://www.brookings.edu/research/dawn-of-a-second-cold-war-and-the-scramble-for-africa> (consulté le 2 novembre 2022). [10]
- Forum économique mondial (2020), *Unlocking Technology for the Global Goals*, Forum économique mondial, Genève, https://www3.weforum.org/docs/Unlocking_Technology_for_the_Global_Goals.pdf. [67]
- Ghosh, I. (2020), « How China overtook the U.S. as the world's major trading partner », *Visual Capitalist*, <https://www.visualcapitalist.com/china-u-s-worlds-trading-partner> (consulté le 29 novembre 2022). [7]
- Gill, I. (2022), « Developing economies face a rough ride as global interest rates rise », *Brookings Future Development blog*, <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2022/02/28/developing-economies-face-a-rough-ride-as-global-interest-rates-rise> (consulté le 29 novembre 2022). [19]
- Gouvernement de la Barbade (2022), *The 2022 Barbados Agenda*, Gouvernement de la Barbade, <https://gisbarbados.gov.bb/download/the-2022-barbados-agenda> (consulté le 4 novembre 2022). [34]
- Gouvernement du Canada (2021), *Mobilisation du secteur privé en faveur du développement durable*, Gouvernement du Canada, https://www.international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/priorities-priorites/fiap_private_sector-paif_secteur_privé.aspx?lang=fra (consulté le 2 novembre 2022). [78]
- Ha, J., A. Kose et F. Ohnsorge (2022), « Coping with high inflation and borrowing costs in emerging market and developing economies », *Brookings Future Development blog*, <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2022/05/05/coping-with-high-inflation-and-borrowing-costs-in-emerging-market-and-developing-economies> (consulté le 29 novembre 2022). [18]
- Harbour, C. et al. (2021), « How donors can collaborate to improve reach, quality, and impact in social and behavior change for health », *Global Health: Science and Practice*, vol. 9/2, pp. 246-253, <https://doi.org/10.9745/GHSP-D-21-00007>. [46]
- Hout, W. (2015), « Putting political economy to use in aid policies », dans *A Governance Practitioner's Notebook : Alternative Ideas and Approaches*, Éditions OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/dac/accountable-effective-institutions/illicit-financial-flows-oil-gas-commodity-trade-experience.pdf>. [41]
- Hronešová, J. (2018), « Donor coordination still lagging behind », EU-CIVCAP, Bruxelles, <https://eu-civcap.net/2018/10/01/donor-coordination-still-lagging-behind> (consulté le 2 novembre 2022). [45]

- Ilasco, I. (2022), « Private philanthropy in international development, between praise and criticism », *DevelopmentAid*, <https://www.developmentaid.org/news-stream/post/135778/private-philanthropy-in-international-development> (consulté le 29 novembre 2022). [79]
- Ingram, G. (2020), *Development in Southeast Asia: Opportunities for Donor Collaboration*, Brookings Institution, Washington, D.C., <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/12/Development-Southeast-Asia-Ch1-Policy.pdf>. [33]
- Jensen, L. (2022), « Avoiding 'too little too late' on international debt relief », *Development Futures Series Working Papers*, Programme des Nations Unies pour le développement, New York, <https://www.undp.org/publications/dfs-avoiding-too-little-too-late-international-debt-relief> (consulté le 29 novembre 2022). [52]
- Jia, C. (2021), « China, EU lead 'green revolution' with finance standards », *China Daily*, <https://www.chinadaily.com.cn/a/202104/29/WS608a0eeca31024ad0babb2c0.html> (consulté le 2 novembre 2022). [51]
- Jones, B. (2020), « How US-China tensions could hamper development efforts », *Brookings Order from Chaos blog*, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/09/17/how-us-china-tensions-could-hamper-development-efforts> (consulté le 28 novembre 2022). [1]
- Kharas, H. (2021), « Global development cooperation in a COVID-19 world », *Global Working Paper*, No. 150, Center for Sustainable Development, Brookings Institution, Washington, D.C., <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2021/01/Global-Development-Cooperation-COVID-19-World.pdf>. [14]
- Khasru, S. et J. Siracusa (2020), *Incentivizing the Private Sector to Support the United Nations Sustainable Development Goals*, Global Solutions Initiative, Berlin, https://www.g20-insights.org/policy_briefs/incentivizing-the-private-sector-to-support-the-united-nations-sustainable-development-goals (consulté le 29 novembre 2022). [76]
- Kingdon, J. (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Little, Brown & Co., Boston. [3]
- Klingebiel, S. (2021), « What future for the OECD's Development Assistance Committee? », *The Current Column*, German Institute of Development and Sustainability, <https://www.idos-research.de/en/the-current-column/article/what-future-for-the-oecd-development-assistance-committee> (consulté le 2 novembre 2022). [31]
- Kuhn, A. (2020), « Do youth delegates at the UN have an influence on public international law? », *Völkerrechtsblog*, <https://voelkerrechtsblog.org/do-youth-delegates-at-the-un-have-an-influence-on-public-inter> (consulté le 4 novembre 2022). [72]
- Lagarde, C. et J. Ostry (2018), « Les bienfaits économiques de l'inclusion des femmes sont même plus élevés qu'on ne le pensait », *Blog du FMI*, <https://www.imf.org/fr/Blogs/Articles/2018/11/28/blog-economic-gains-from-gender-inclusion-even-greater-than-you-thought> (consulté le 2 novembre 2022). [68]
- Matland, R. (1995), « Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 5/2, pp. 145-174, <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037242>. [4]

- Mbaye, A. et Signé (2022), « Climate change, development, and conflict-fragility nexus in the Sahel », *Brookings Global Working Paper*, n° 169, Brookings Institution, Washington, D.C., <https://www.brookings.edu/research/climate-change-development-and-conflict-fragility-nexus-in-the-sahel> (consulté le 4 novembre 2022). [23]
- McCaffrey, C. et al. (2021), *2022 Geostrategic Outlook: How to Thrive in a Turbulent 2022*, Ernst & Young LLP, New York, N.Y., https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/en_gl/topics/geostrategy/ey-2022-geostrategic-outlook.pdf. [32]
- Mélonio, T., J. Naudet et R. Rioux (2022), « L'aide publique au développement à l'âge des conséquences », Policy Paper No. 11, Éditions AFD, Paris, <https://www.afd.fr/fr/aide-publique-developpement-age-consequences-melonio-naudet-rioux>. [5]
- Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères (France) (2021), *Philanthropie et développement : état des lieux et stratégie de partenariat*, Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (France), Paris, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_drm_philanthropie_cle05117f.pdf. [80]
- Ministère des Affaires étrangères de la République populaire de Chine (2022), *Joint Statement of the Coordinators' Meeting on the Implementation of the Follow-up Actions of the Eighth Ministerial Conference of the Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC)*, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/202208/t20220819_10745593.html (consulté le 2 novembre 2022). [38]
- Monga, C. (2019), « Truth is the safest lie: A reassessment of development economics », dans Monga, C. et J. Lin (dir. pub.), *The Oxford Handbook of Structural Transformation*, Oxford University Press, Oxford, <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198793847.013.29>. [57]
- Moreland, W. (2019), *The Purpose of Multilateralism: A Framework for Democracies in a Geopolitically Competitive World*, Brookings Institution, Washington, D.C., https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/09/FP_20190923_purpose_of_multilateralism_moreland.pdf. [26]
- Mottley, M. (2022), *The Developing World in a Turbulent Global Financial Architecture: The 6th Annual Babacar Ndiaye Lecture*, CNBC Africa, <https://www.youtube.com/watch?v=dLT1YMJ0jM4>. [36]
- Mugobo, V. et M. Mutize (2016), « The impact of sovereign credit rating downgrade to foreign direct investment in South Africa », *Risk Governance & Control: Financial Markets & Institutions*, vol. 6/1, pp. 14-19, <https://doi.org/10.22495/rgcv6i1art2>. [21]
- Musiitwa, J. (2012), « New game changers in Africa's development strategy », *Development*, vol. 55/4, pp. 484-490, <https://doi.org/10.1057/dev.2012.84>. [42]
- Ndulu, B. et al. (2007), *The Political Economy of Economic Growth in Africa, 1960-2000*, Cambridge University Press, Cambridge, <https://doi.org/10.1017/cbo9780511492648>. [25]
- Ndung'u, N. et L. Signé (2020), « The Fourth Industrial Revolution and digitization will transform Africa into a global powerhouse », dans *Capturing the Fourth Industrial Revolution : A Regional and National Agenda*, Brookings Institution, Washington, D.C., https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/01/ForesightAfrica2020_Chapter5_20200110.pdf. [64]

- OCDE (2022), *FDI Qualities Guide for Development Co-operation: Strengthening the Role of Development Co-operation for Sustainable Investment*, Les outils de l'OCDE pour le développement, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/7f251bac-en>. [75]
- OCDE (2022), *Flux totaux par donneur (APD+AASP+privé) [CAD1] : APD et APD%PNB par donneur [CAD1] (base de données)*, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=113263> (consulté le 3 novembre 2022). [73]
- OCDE (2022), *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2023: No Sustainability Without Equity*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/fcbe6ce9-en>. [17]
- OCDE (2022), *Multilateral Development Finance 2022*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9fea4cf2-en>. [28]
- OCDE (2021), *Coopération pour le développement 2021 : Pour une transformation numérique juste*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/a512ab8e-fr>. [65]
- OCDE (2020), *Coopération pour le développement 2020 : Apprendre des crises, renforcer la résilience*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/b8d7cf8c-fr>. [47]
- OCDE (2020), *Multilateral Development Finance 2020*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/e61fdf00-en>. [29]
- OCDE (2019), *Coopération pour le développement 2019 : Un avenir plus juste, plus vert et plus sûr*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/71a10470-fr>. [59]
- OCDE/OMC (2022), *Aid for Trade at a Glance 2022 : Empowering Connected, Sustainable Trade*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9ce2b7ba-en>. [48]
- ONU (2022), « UNIDO scales up development dialogues on the 4IR strategic framework », <https://www.unido.org/news/unido-scales-development-dialogues-4ir-strategic-framework> (consulté le 3 novembre 2022). [66]
- ONU (2021), « Global crisis response 'too little, too late', Secretary-General tells General Assembly 'Our Common Agenda' event, warning of instability, climate chaos », Communiqué de presse, <https://press.un.org/en/2021/sgsm20891.doc.htm> (consulté le 3 novembre 2022). [35]
- ONU-Femmes (2022), *Faits et chiffres : Le leadership et la participation des femmes à la vie politique*, page web, <https://www.unwomen.org/fr/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures> (consulté le 4 novembre 2022). [70]
- ONU-Femmes (2018), *L'autonomisation économique : quelques faits et chiffres*, page web, <https://www.unwomen.org/fr/what-we-do/economic-empowerment/facts-and-figures> (consulté le 3 novembre 2022). [69]
- Payton, B. (2022), « The road ahead for gender diversity in private markets », *Private Equity International*, <https://www.privateequityinternational.com/the-road-ahead-for-gender-diversity-in-private-markets> (consulté le 3 novembre 2022). [77]
- Qureshi, Z. (2022), « How digital transformation is driving economic change », *Brookings Up Front blog*, <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2022/01/18/how-digital-transformation-is-driving-economic-change> (consulté le 3 novembre 2022). [63]

- Ramani, S. (2021), « Russia and China in Africa: Prospective Partners or Asymmetric Rivals? », [39]
Policy Insights, No. 120, South African Institute of International Affairs, Johannesburg,
<https://saiia.org.za/wp-content/uploads/2021/12/Policy-Insights-120-ramani.pdf>.
- Robillard, S., T. Atim et D. Maxwell (2021), *Localization: A « Landscape » Report*, Feinstein [37]
 International Center, Tufts University, Boston, <https://fic.tufts.edu/wp-content/uploads/Localization-FINAL-12.30.21.pdf>.
- Schwab, K. et P. Vanham (2021), « The Davos Agenda 2021: What is the difference between [81]
 stakeholder capitalism, shareholder capitalism and state capitalism », <https://www.weforum.org/agenda/2021/01/what-is-the-difference-between-stakeholder-capitalism-shareholder-capitalism-and-state-capitalism-davos-agenda-2021> (consulté le 3 novembre 2022).
- Signé, L. (2022), « US Secretary of State Blinken to visit Africa as tension with China and Russia [43]
 intensifies », *Brookings Africa in Focus blog*, <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2022/08/05/us-secretary-of-state-blinken-to-visit-africa-as-tension-with-china-and-russia-intensifies> (consulté le 3 novembre 2022).
- Signé, L. (2021), « How to restore U.S. credibility in Africa », *Foreign Policy*, [9]
<https://foreignpolicy.com/2021/01/15/united-states-africa-biden-administration-relations-china>
 (consulté le 3 novembre 2022).
- Signé, L. (2019), « Leaving no fragile state and no one behind in a prosperous world: A new [24]
 approach », dans *Leave No One Behind : Time for Specifics on the Sustainable Development Goals*, Brookings Institution, Washington, D.C., https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/09/LNOB_Chapter11.pdf.
- Signé, L. (2018), *Accountable Leadership: The Key to Africa's Successful Transformation*, [58]
 Brookings Institution, Washington, D.C., <https://www.brookings.edu/research/accountable-leadership-the-key-to-africas-successful-transformation> (consulté le 3 novembre 2022).
- Signé, L. (2018), *African Development, African Transformation: How Institutions Shape [30]
 Development Strategy*, Cambridge University Press, Cambridge,
<https://doi.org/10.1017/9781108575041>.
- Signé, L. (2018), « How Africa is bucking the isolationist trend », *Foreign Affairs*, [8]
<https://www.foreignaffairs.com/articles/africa/2018-05-23/how-africa-bucking-isolationist-trend>
 (consulté le 3 novembre 2022).
- Signé, L. (2017), « Innovate or fail: The options open to Africa for implementing the SDGs and [56]
 Agenda 2063 », *Brookings Africa in Focus blog*, <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2017/10/13/innovate-or-fail-the-options-open-to-africa-for-implementing-the-sdgs-and-agenda-2063>.
- Signé, L. (à paraître), *Africa's Fourth Industrialization*, Cambridge University Press, Cambridge. [60]
- Signé, L. et C. Heitzig (2022), *Effective Engagement with Africa: Capitalizing on Shifts in [11]
 Business, Technology, and Global Partnerships*, Brookings Institution, Washington, D.C.,
https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2022/04/Effective-engagement-Africa_April-2022.pdf (consulté le 3 novembre 2022).

- Silva, A., L. Bernardo et L. Mah (2021), *The Future of International Development Cooperation: Fragmentation, Adaptation and Innovation in a Changing World*, La plateforme des organisations non gouvernementales portugaises, Lisbonne, https://www.plataformaongd.pt/uploads/subcanais2/the_future_of_international_development_cooperation_english_final.pdf. [27]
- Spiegel, S. et al. (2022), « Credit Rating Agencies and Sovereign Debt: Four Proposals to Support Achievement of the SDGs », *FSDO Policy Brief*, No. 131, Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, New York, N.Y., <https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/un-desa-policy-brief-no-131-credit-rating-agencies-and-sovereign-debt-four-proposals-to-support-achievement-of-the-sdgs> (consulté le 29 novembre 2022). [20]
- Spiegel, S. et O. Schwank (2022), « Bridging the ‘great finance divide’ in developing countries », *Brookings Future Development blog*, <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2022/06/08/bridging-the-great-finance-divide-in-developing-countries> (consulté le 3 novembre 2022). [15]
- Suchodolski, S., C. De Oliveira Bechelaine et A. Modesto Junior (2020), « Mobilizing resources for a more sustainable world: The role of subnational development banks », Policy Paper No. 20/32, Policy Center for the New South, Rabat, Maroc, <https://www.policycenter.ma/sites/default/files/2021-01/PP%20-%2020-32%20%28Suchodolski%20-%20Bechelaine%20-%20Aauto%20Modesto%29%20.pdf>. [55]
- Union interparlementaire (2021), « Les parlements rajeunissent (légèrement) selon les dernières données recueillies par l’UIP », <https://www.ipu.org/fr/youth2021-PR> (consulté le 29 novembre 2022). [71]
- Volz Ulrich et al. (2020), *Proposal: Debt Relief for a Green and Inclusive Recovery: Debt Relief for Green and Inclusive Recovery*, Heinrich Böll Stiftung, Boston University Global Development Policy Center, Centre for Sustainable Finance at SOAS, University of London, <https://drgr.org/our-proposal/proposal-debt-relief-for-a-green-and-inclusive-recovery/> (consulté le 28 novembre 2022). [54]
- Volz, U. et al. (2020), *Debt Relief for a Green and Inclusive Recover: A Proposal*, Heinrich Böll Foundation, SOAS University of London, Global Development Policy Center, Boston University. [53]
- Wooley, A. (2022), « New report on a global survey of developing country leaders reimagines aid », *The First Tranche, AidData’s blog*, AidData at William & Mary, Williamsburg, VA, <https://www.aiddata.org/blog/new-report-on-a-global-survey-of-developing-country-leaders-reimagines-aid> (consulté le 29 novembre 2022). [40]

3

Coup de projecteur : Réformer le financement climatique

Leia Achampong, Réseau européen sur la dette et le développement

Les pays du Nord ont failli à leur engagement de 2009 de mobiliser des ressources financières nouvelles et additionnelles se montant à 100 milliards USD par an pour financer des mesures d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à ses effets dans les pays du Sud. L'envolée des niveaux d'endettement et l'augmentation des pertes et préjudices sont deux facteurs qui accroissent la nécessité de mettre d'urgence à disposition des financements adéquats pour l'action climatique. La date butoir de 2024 qui a été fixée pour définir un nouvel objectif de financement de l'action climatique à l'échelle mondiale offre la possibilité de mettre en place une architecture qui limite l'endettement lié au financement climatique, améliore le suivi et la notification, y compris du financement tenant compte de la dimension de genre, comble le déficit de financements, définisse un nouvel objectif raisonnable en matière de financement climatique mondial établi en fonction des besoins des communautés et des pays.

L'auteur tient à remercier Maria Jose Romero, Jean Saldanha, Julia Ravenscroft, Nerea Craviotto et Iolanda Fresnillo (Eurodad), ainsi que Tetet Lauron (Rosa-Luxemburg-Stiftung).

Messages clés

- Sur le plan de la qualité comme de la quantité, le financement de l'action climatique demeure insuffisant pour couvrir les pertes et les préjudices liés au changement climatique, l'atténuation de ce changement et l'adaptation à ses effets, ainsi que les besoins économiques et sociaux des communautés et pays du Sud présentant une vulnérabilité face aux risques climatiques.
- Les pays du Nord doivent non seulement accroître le montant global de leur soutien, mais aussi œuvrer pour la justice climatique en privilégiant les dons plutôt que les prêts – étant donné que les pays du Sud sont déjà lourdement endettés –, et en s'orientant vers des financements nouveaux et additionnels.

Historiquement, les pays du Sud sont ceux qui ont le moins contribué au changement climatique, mais qui sont les plus touchés par ses effets (Callahan et Mankin, 2022^[1] ; Callahan et Mankin, 2022^[2] ; Hickel, 2020^[3]). Cette répartition inégale des effets du changement climatique justifie un effort de financement public nettement plus important que celui actuellement déployé. Outre le fait que l'engagement de la communauté internationale à verser 100 milliards USD par an pour financer l'action climatique n'a jamais été tenu, cette somme couvre uniquement les mesures d'atténuation (visant à éviter, réduire ou prévenir les émissions de gaz à effet de serre) et d'adaptation (visant à limiter le plus possible les effets actuels et les répercussions anticipées, ainsi qu'à s'y préparer et à s'y adapter). Ce n'est que très récemment, lors de la 27^e Conférence sur le changement climatique (COP27) en novembre 2022, qu'il a été formellement reconnu que les coûts des pertes et des préjudices alourdissent le fardeau de la dette et nuisent à la réalisation des Objectifs de développement durable (CCNUCC, 2022^[4]). La COP27 s'est donc engagée à établir des mécanismes de financement – sous la forme d'un fonds pour les pertes et les préjudices – pour faire face aux conséquences du changement climatique qui ne peuvent être réglées par des mesures d'atténuation ou d'adaptation (GIEC, 2022^[5]). C'est un résultat de taille qui met fin à un combat d'une durée de 30 ans au cours duquel les coûts des pertes et préjudices correspondants n'ont cessé de grimper (Walsh et Ormond-Skeaping, 2022^[6]).

L'envolée des coûts liés au changement climatique souligne l'impérieuse nécessité de trouver des financements « nouveaux et additionnels »

D'après les estimations des Nations Unies, les pays du Sud ont besoin de 5 800 à 5 900 milliards USD pour mettre en œuvre leurs plans d'action climatique (publics et privés) découlant de l'Accord de Paris d'ici 2030 (CCNUCC, 2020^[7]). Or, selon l'OCDE, les flux financiers à l'appui de l'action climatique s'élevaient au total à 83.3 milliards USD en 2020 (2022^[8]), dont 68.3 milliards USD de fonds publics provenant des pays du Nord. L'objectif de 100 milliards USD par an n'a donc toujours pas été atteint depuis qu'il a été fixé en 2009.

D'après les estimations des Nations Unies, les pays du Sud ont besoin de 5 800 à 5 900 milliards USD pour mettre en œuvre leurs plans d'action climatique (publics et privés) découlant de l'Accord de Paris d'ici 2030.

L'engagement pris par les pays du Nord de financer l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à ses effets dans les pays pauvres trouve son origine dans la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Adopté il y a 30 ans, cet accord qui a fait date demandait aux parties

de fournir des « ressources financières nouvelles et additionnelles » pour gérer la crise (ONU, 1992^[9]). Lorsque l'objectif de 100 milliards USD a été fixé en 2009, aucune référence n'a été définie qui permettrait de déterminer quels financements climatiques peuvent être qualifiés de « nouveaux et additionnels » (CCNUCC, 2010^[10]). Si les ressources financières « nouvelles et additionnelles » doivent encore être définies formellement dans ce contexte, il est communément admis qu'elles font référence à des financements de l'action climatique qui ne proviennent pas – directement ou après réaffectation – d'autres flux financiers internationaux comme l'aide publique au développement (APD) ou les fonds en faveur de la biodiversité, ni n'aboutissent à une double comptabilisation de ces flux ou fonds.

Une plus grande transparence du financement climatique peut garantir que les promesses à l'égard des pays du Sud seront tenues

Les pays du Nord doivent certes fournir des ressources financières nouvelles et additionnelles pour le climat, mais aussi accroître l'enveloppe globale du financement international afin que tous les pays puissent avoir les moyens de faire face aux effets du changement climatique et de s'orienter vers un développement durable (Achampong, 2022^[11]). En 2020, pourtant, l'APD consacrée au climat s'élevait à 44 milliards USD, soit 33.4 % de l'APD totale¹ (OCDE, 2022^[12]). Par ailleurs, certains pays vulnérables au changement climatique ont des revenus intermédiaires ou élevés et ne satisfont donc pas aux critères d'éligibilité à l'APD (OCDE, 2022^[13]) ou à certaines formes de financement multilatéral assorti de conditions libérales, comme celui de l'Association internationale de développement (Association internationale de développement, 2021^[14]). Ils ont, par conséquent, moins de possibilités que d'autres d'accéder aux financements fortement concessionnels dont ils ont besoin pour faire face à l'intensification des effets du changement climatique et mettre en place un développement durable. Bien que l'Association internationale de développement ait créé de nouvelles offres de financement pour répondre aux problèmes d'éligibilité, les acteurs de la société civile indiquent que, souvent, les aides financières accordées par la Banque mondiale ne couvrent pas toutes les mesures climatiques ou ne tiennent pas suffisamment compte de la vulnérabilité face au changement climatique dans les modèles d'évaluation des projets (Eurodad, 2021^[15]). Cela signifie qu'atteindre les objectifs de la CCNUCC en matière de financement climatique n'est pas seulement une priorité mais une nécessité pour faire en sorte que les pays qui ne sont pas admissibles au bénéfice de l'APD puissent avoir accès à d'autres financements.

Atteindre les objectifs de la CCNUCC en matière de financement climatique n'est pas seulement une priorité mais une nécessité pour faire en sorte que les pays qui ne sont pas admissibles au bénéfice de l'APD puissent avoir accès à d'autres financements.

Face aux urgences climatiques, le financement du développement est de plus en plus mis à rude épreuve. Comme l'ont noté Tiedemann et al. (2021^[16]), « les opérations quasi continues de reconstruction consécutives à des catastrophes et les réparations d'urgence des infrastructures vulnérables aux événements climatiques limitent la disponibilité des fonds pouvant être affectés à d'autres objectifs de développement ». Certaines estimations indiquent toutefois que pendant la période 2011-18, 6 % seulement de l'enveloppe consacrée au financement climatique par les pays du Nord étaient additionnels, et venaient s'ajouter à l'engagement pris de fournir 0.7 % de leur revenu national brut sous forme d'APD (Hattle et Nordbo, 2022^[17]) – un objectif qui, soit dit en passant, n'a jamais été atteint par la plupart des membres du Comité d'aide au développement (Craviotto, 2022^[18]). La mise en place de cadres de suivi et de notification exhaustifs sur le financement climatique – indiquant les flux bilatéraux, multilatéraux, intermédiaires et privés – favoriserait une plus grande transparence concernant le caractère additionnel des flux financiers.

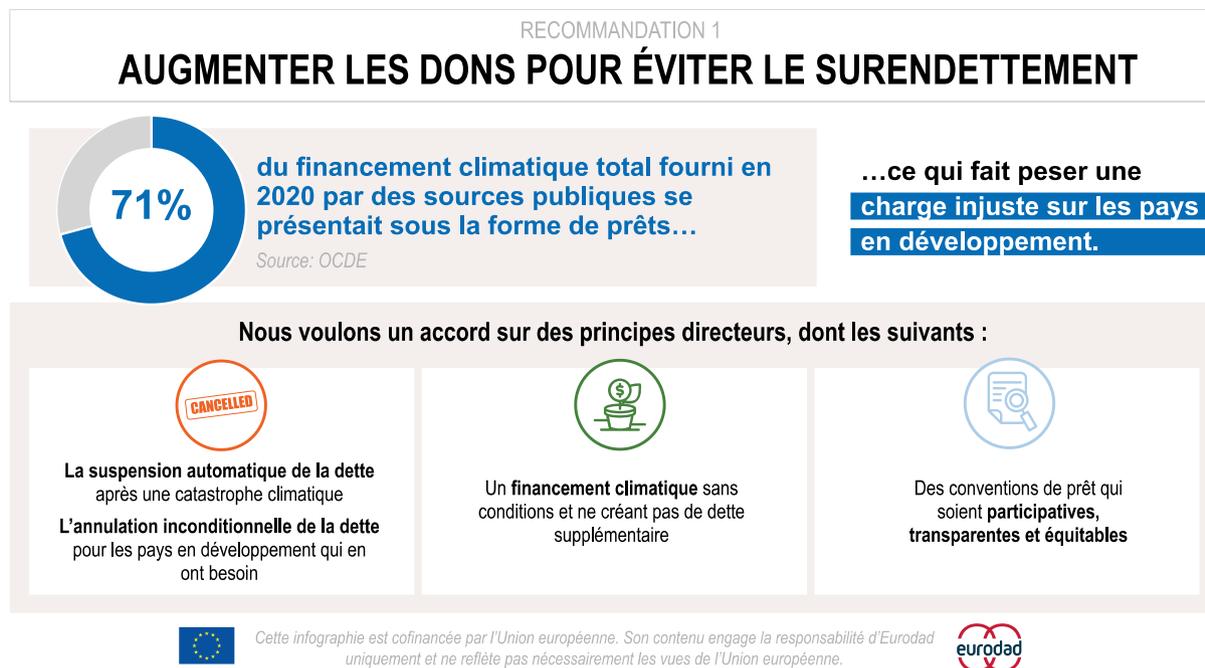
Le financement climatique ne doit pas être source d'endettement

La vulnérabilité croissante des pays du Sud face au changement climatique a été pour eux une source d'endettement supplémentaire. Leur exposition aux effets de ce changement accroît en effet leurs besoins d'emprunt ainsi que les coûts y afférents (Donovan, 2018^[19]), ce qui réduit en retour leur stabilité budgétaire à long terme et leur capacité à investir dans des services publics résilients au changement climatique. Il est par conséquent indispensable que les mécanismes utilisés pour fournir des financements climatiques soient adaptés à la situation particulière de chaque pays et ne génèrent pas des niveaux d'endettement encore plus insoutenables. Les études réalisées pour le Fonds monétaire international ont montré que les niveaux d'endettement des petits pays en développement vulnérables au changement climatique augmentent rapidement après des catastrophes climatiques, non seulement à cause de l'impact qu'elles produisent sur leurs économies, mais aussi de la nécessité de ces pays de contracter de nouveaux emprunts pour financer leur reconstruction (Tiedemann et al., 2021^[16]). Par ailleurs, la grande majorité des financements climatiques se présentent sous forme de prêts, ce qui alourdit également le fardeau de la dette. En 2020, 48.6 milliards USD – soit 71 % des fonds publics affectés par les pays du Nord à l'action climatique – ont été dispensés sous forme de prêts (assortis ou non de conditions libérales) ; en revanche, les dons se sont chiffrés à seulement 17.9 milliards USD (soit 26 % du financement climatique) (OCDE, 2022^[8]). Les coûts sont exorbitants : en 2020, les pays à revenu faible et intermédiaire ont payé en tout 372 milliards USD au titre du remboursement de la dette (Eurodad, 2021^[20]), soit plus de quatre fois le montant total des flux financiers affectés à l'action climatique la même année. Le niveau élevé des sommes affectées au remboursement de la dette grève les ressources budgétaires disponibles pour mettre en œuvre les mesures face au changement climatique (Fresnillo, 2020^[21]).

Le niveau élevé des sommes affectées au remboursement de la dette grève les ressources budgétaires disponibles pour mettre en œuvre les mesures face au changement climatique.

Un exemple représentatif est celui de la petite île de la Grenade. Ce pays en développement se trouve dans une situation de surendettement – sa dette représentait plus de 70 % de son produit intérieur brut (PIB) en 2021 (FMI, 2022^[22]) – et sa capacité à faire face au changement climatique est sérieusement entravée par plusieurs facteurs, dont le manque de ressources financières, de technologies et de données (Banque mondiale, 2021^[23]). L'État est légalement tenu de maintenir un excédent primaire important jusqu'à ce que sa dette soit ramenée à moins de 55 % du PIB (FMI, 2022^[24]). En 2021, la Grenade a versé 54.14 millions USD à ses créanciers étrangers, soit 15.6 % du montant total de ses recettes publiques (Fresnillo et Crotti, 2022^[25]). En revanche, la loi nationale de 2015 sur la responsabilité budgétaire excluait du plafond des dépenses primaires les dépenses d'investissement financées par des dons (FMI, 2022^[26]). En 2021, le pays a consacré l'équivalent de 9.2 millions USD à l'investissement dans la résilience climatique et la gestion des catastrophes, une somme provenant presque intégralement d'un don extérieur (8.8 millions USD)². Bien que cela ne représente qu'une petite fraction (environ 1 %) des 800.6 millions USD que le Fonds monétaire international estime nécessaire à la Grenade pour engager des mesures d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à ses effets (FMI, 2022^[26]), le fait est que les dons permettent effectivement aux pays surendettés de poursuivre leur action climatique (Graphique 3.1). La Grenade aura besoin de fonds supplémentaires pour mettre en œuvre toutes les mesures climatiques requises, ce qui montre bien que les flux financiers à l'appui de l'action climatique doivent absolument être étoffés pour répondre aux besoins des pays du Sud.

Graphique 3.1. Augmenter les dons pour éviter le surendettement



Note : Cette infographie est tirée d'une série.

Source : Achampong et Stokes (2022^[27]), *Six Recommendations to Ensure the New Global Climate Finance Goal is Effective*, <https://www.eurodad.org/six-recommendations-effective-climate-finance-goal>.

Le cas de la Grenade montre à quel point il est important que tous les bailleurs de fonds évaluent la pertinence de tel ou tel instrument de financement (Mustapha, 2022^[28]). Il est également capital, lorsqu'ils consentent des prêts, qu'ils respectent les principes pour l'octroi de prêts et la souscription d'emprunts responsables, tels que ceux émis par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED, 2012^[29]) ou d'autres lignes directrices préconisées par les organisations de la société civile (Wijesekara, 2022^[30]). Le respect de ces principes devrait également permettre d'accroître la capacité des pays à absorber les financements climatiques et d'éviter les risques de surendettement.

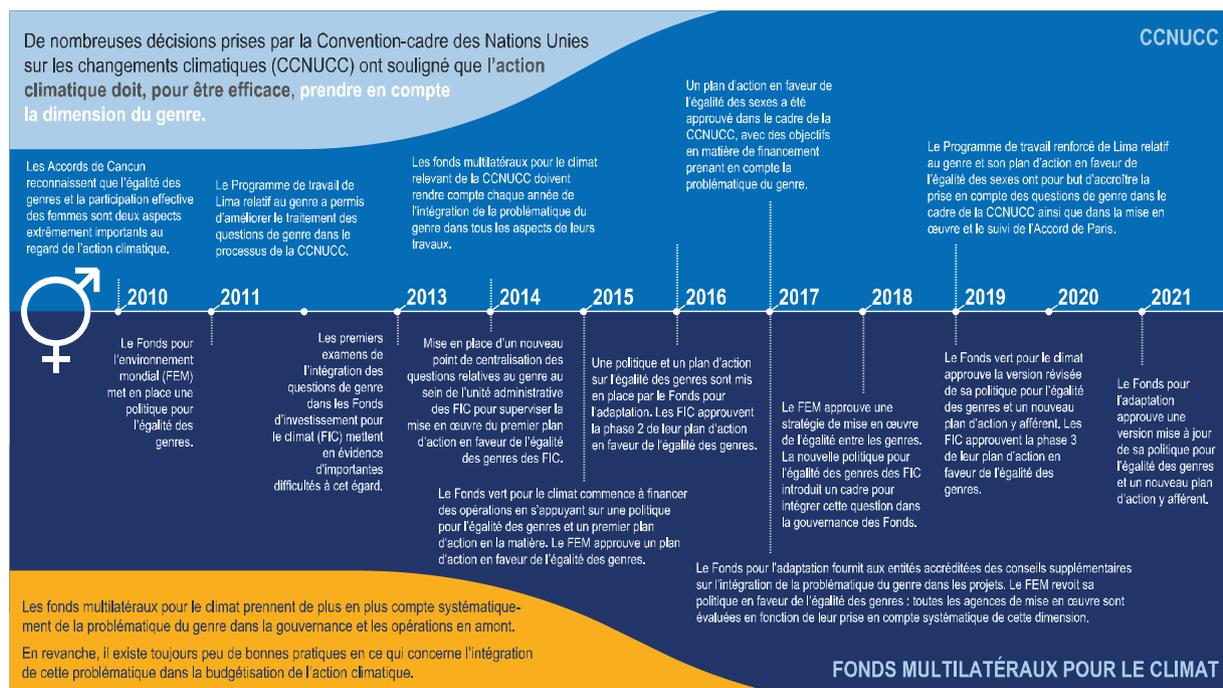
Outre l'augmentation des dons, les bailleurs de fonds devraient, après un événement climatique, suspendre automatiquement le service de la dette. Certains pays emprunteurs, comme la Barbade, ajoutent déjà des clauses sur le climat aux contrats des prêts qu'ils souscrivent, afin de permettre la suspension du service de la dette (Cleary Gottlieb, 2020^[31]). Quelques prêteurs réfléchissent également à cette possibilité, notamment la Banque interaméricaine de développement (Waithe, 2019^[32]) et le gouvernement britannique (2022^[33]).

Certains pays emprunteurs, comme la Barbade, ajoutent déjà des clauses sur le climat aux contrats des prêts qu'ils souscrivent, afin de permettre la suspension du service de la dette.

Le suivi des financements tenant compte de la problématique du genre est essentiel pour évaluer l'impact et l'équité

Augmenter les financements ne suffit pas. Le financement de l'action climatique doit atteindre les groupes vulnérables tels que les femmes, les enfants, les populations autochtones et les communautés racialisées, qui subissent plus que les autres les effets du changement climatique, et leur être bénéfique (Birkmann et al., 2022^[34]). Dans les pays du Sud, les femmes représentent 43 % de la main-d'œuvre du secteur agricole (ONU-Femmes, 2012^[35]). Pourtant, en 2019, seulement 2 % du financement climatique mondial a bénéficié aux petits exploitants, aux populations autochtones et aux communautés locales des pays du Sud (FAO, 2022^[36]). Puisque ces groupes retirent moins les bienfaits de ces financements, on peut en déduire que ce type de financement n'irrigue pas véritablement l'ensemble de l'économie. Cela étant, dans les informations communiquées par les pays du Nord à l'OCDE et à la CCNUCC concernant leurs financements climatiques, il n'y a souvent guère de données spécifiques et ventilées sur le genre, la race et l'intersectionnalité. Le Graphique 3.2 montre comment la CCNUCC et différents fonds climatiques ont tenté d'intégrer les questions de genre dans leurs activités et leurs stratégies.

Graphique 3.2. Mise en place d'une approche intégrant la dimension de genre par les principaux fonds multilatéraux pour le changement climatique



Source : Schalatek (2022^[37]), « Gender and climate finance », https://climatefundsupdate.org/wp-content/uploads/2022/03/CF10-Gender-and-CF_ENG-2021.pdf.

La CCNUCC (2018^[38]) a enjoint les fournisseurs de financements climatiques à « améliorer le suivi et la notification de la dimension de genre dans le financement climatique, la mesure de l'impact et la prise en compte systématique de cette problématique ». Or, les données continuent de manquer et les tableaux établis par la CCNUCC pour notifier les financements ne comportent pas d'espace réservé pour indiquer la part des fonds climatiques prenant en compte la problématique du genre (CCNUCC, 2022^[39] ; 2022^[40]). Certains pays recueillent volontairement ces données. Le Canada, par exemple, s'est engagé à intégrer la question de l'égalité des genres dans 80 % de ses programmes de financement climatique et à adopter une approche intersectionnelle fondée sur les droits et la prise en compte de la problématique du genre ;

il a également créé un cadre que les gestionnaires de projets doivent utiliser pour rendre compte de leurs résultats en matière d'égalité des genres (Gouvernement du Canada, 2022^[41]). Les données concernant l'APD doivent également inclure des informations sur la prise en compte de la problématique du genre. Les fournisseurs de financements climatiques ont ainsi indiqué qu'en 2018-19, 18,9 milliards USD de l'APD liée au climat intégraient cette problématique (OCDE, 2022^[42]). Cela laisse entendre que les pays du Nord ont mis en place des structures pour recueillir ces données, mais l'on ne sait pas si cette tâche revêt un caractère prioritaire. Le déficit global de données ne permet pas de mettre en évidence les tendances, les bonnes pratiques et l'efficacité du financement climatique au sein des communautés. Les pays du Nord doivent, par conséquent, réaliser des analyses intersectionnelles pour déterminer les différences de besoins, d'intérêts et d'accès aux mécanismes de financement des groupes vulnérables et souvent marginalisés, ainsi que la dynamique des pouvoirs qui prévaut vis-à-vis d'eux au sein de la société. Cela peut aider à favoriser une répartition plus équitable des financements au sein des communautés et améliorer la compréhension par les pays du Nord de l'additionnalité sociale et intersectionnelle du financement climatique, par exemple pour créer des sociétés plus équitables (Castellanos et al., 2022^[43] ; Gender and Development Network, s.d.^[44]).

L'adoption d'un nouvel objectif mondial en matière de financement climatique est une occasion de s'engager sur la voie de la justice climatique

Le processus qui est en cours pour définir avant fin 2024 un nouvel objectif mondial en matière de financement climatique pour l'après-2025 constitue une occasion unique de mettre fin aux lacunes actuelles dans le domaine (CCNUCC, 2022^[40]). Il s'agit de la première opportunité qui se présente, en l'espace de plus de dix ans, de fixer un objectif qui soit adapté à l'urgence de la situation. Le processus en question doit aboutir à un accord sur une architecture du financement climatique qui limite l'endettement, améliore le suivi et les notifications, garantisse des ressources financières nouvelles et additionnelles, et définisse un nouvel objectif raisonnable en matière de financement climatique mondial prenant en compte les besoins des communautés et des pays du Sud. Les pays du Nord doivent en outre honorer de toute urgence l'objectif actuel de fournir 100 milliards USD par an, car cela permettra de rétablir la confiance dans le processus mondial du financement climatique.

Par ailleurs, la notification de l'équivalent-don et de la prise en compte de la problématique du genre dans le financement climatique doit devenir une obligation dans le cadre de la CCNUCC. À l'heure actuelle, la communication de ces informations est facultative (CCNUCC, 2022^[40]). Il est crucial de connaître l'équivalent-don des financements afin de mieux comprendre l'impact économique des flux financiers à l'appui de l'action climatique. La collecte de ces données devrait également contribuer à faciliter la comparaison avec d'autres structures de notification (comme celles de l'OCDE), dans la mesure où la notification de la dimension de genre et de l'équivalent-don est obligatoire en ce qui concerne l'APD liée au climat. Toutes ces informations devraient alimenter des examens réguliers des objectifs en cours et futurs du financement climatique, de manière à évaluer les progrès réalisés et à garantir que les objectifs sont adaptés à l'évolution des besoins.

De leur côté, les pays du Sud devraient institutionnaliser les processus de gestion intégrant les groupes traditionnellement marginalisés comme les femmes, les minorités de genre, les populations autochtones, les groupes ethniques et racialisés, les réfugiés climatiques et les personnes souffrant de handicaps. Cela est d'autant plus important que le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (2022^[5]) a découvert que les mesures permettant de lutter efficacement contre les impacts du changement climatique sur un groupe donné pouvaient entraîner une hausse des coûts et des conséquences négatives pour d'autres groupes en termes d'exposition et de vulnérabilité. De surcroît, les différences au niveau des attitudes, des comportements et du pouvoir des diverses parties prenantes, de même que certains discours, ont une influence sur la hiérarchisation des actions et des programmes (Shawoo et al., 2020^[45]). L'institutionnalisation des processus d'engagement devrait permettre de s'assurer que le financement

climatique est capable de satisfaire aux besoins de la société dans son ensemble et n'est pas régi par les intérêts extérieurs des bailleurs de fonds.

Sans ces actions de la part des pays du Nord et des pays du Sud, le changement climatique – et en fait le financement climatique – perpétuera les disparités de développement et ancrera encore plus profondément les inégalités structurelles qui existent entre les pays et en leur sein.

Références

- Achampong, L. (2022), « How lessons from development finance can strengthen climate finance », dans Cash, C. et L. Swatuk (dir. pub.), *The Political Economy of Climate Finance : Lessons from International Development*, Palgrave Macmillan Cham, Londres, https://doi.org/10.1007/978-3-031-12619-2_2. [11]
- Achampong, L. et M. Stokes (2022), *Six Recommendations to Ensure the New Global Climate Finance Goal is Effective*, Réseau européen sur la dette et le développement, Bruxelles, https://www.eurodad.org/six_recommendations_effective_climate_finance_goal (consulté le 6 décembre 2022). [27]
- Association internationale de développement (2021), *Pays emprunteurs de l'IDA : Les anciens pays IDA*, Groupe de la Banque mondiale, Washington, D.C., <https://ida.worldbank.org/fr/about/borrowing-countries/les-anciens-pays-ida> (consulté le 5 décembre 2022). [14]
- Banque mondiale (2021), *Grenada Vulnerability*, page web, <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/country/grenada/vulnerability> (consulté le 5 décembre 2022). [23]
- Birkmann, J. et al. (2022), « Poverty, livelihoods and sustainable development », dans Pörtner, H. et al. (dir. pub.), *Climate Change 2022 : Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Cambridge University Press, Cambridge, <https://doi.org/10.1017/9781009325844.010>. [34]
- Callahan, C. et J. Mankin (2022), « Globally unequal effect of extreme heat on economic growth », *Science Advances*, vol. 8/43, <https://doi.org/10.1126/sciadv.add3726>. [2]
- Callahan, C. et J. Mankin (2022), « National attribution of historical climate damages », *Climatic Change*, vol. 172/40, <https://doi.org/10.1007/s10584-022-03387-y>. [1]
- Castellanos, E. et al. (2022), « Central and South America », dans *Climate Change 2022 : Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, Cambridge University Press, <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2>. [43]
- CCNUCC (2022), *Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows*, Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, New York, N. Y., <https://unfccc.int/topics/climate-finance/resources/biennial-assessment-and-overview-of-climate-finance-flows> (consulté le 16 novembre 2022). [39]

- CCNUCC (2022), *Funding Arrangements for Responding to Loss and Damage Associated with the Adverse Effects of Climate Change, Including a Focus on Addressing Loss and Damage*, Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, New York, N.Y., <https://unfccc.int/documents/624440>. [4]
- CCNUCC (2022), *Rapport de la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'Accord de Paris sur sa troisième session, tenue à Glasgow du 31 octobre au 13 novembre 2021*, Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, New York, N.Y., https://unfccc.int/sites/default/files/resource/CMA2021_L10a2F.pdf (consulté le 16 novembre 2022). [40]
- CCNUCC (2020), *First Report on the Determination of the Needs of Developing Country Parties Related to Implementing the Convention and the Paris Agreement (NDR)*, Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, New York, N.Y., <https://unfccc.int/topics/climate-finance/workstreams/determination-of-the-needs-of-developing-country-parties/first-report-on-the-determination-of-the-needs-of-developing-country-parties-related-to-implementing> (consulté le 16 novembre 2022). [7]
- CCNUCC (2018), *Summary and Recommendations by the Standing Committee on Finance on the 2018 Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows*, Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, New York, N.Y., <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/51904%20-%20UNFCCC%20BA%202018%20-%20Summary%20Final.pdf>. [38]
- CCNUCC (2010), *Rapport de la quinzième session de la Conférence des Parties tenue à Copenhague du 7 au 19 décembre 2009*, Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, New York, <https://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/fre/11a01f.pdf> (consulté le 16 novembre 2022). [10]
- Cleary Gottlieb (2020), « Government of Barbados in \$774 million external debt restructuring », <https://www.clearygottlieb.com/news-and-insights/news-listing/government-of-barbados-in-774-million-external-debt-restructuring> (consulté le 16 novembre 2022). [31]
- CNUCED (2012), *Principes pour l'octroi de prêts et la souscription d'emprunts souverains responsables*, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Genève, https://unctad.org/system/files/official-document/gdsddf2012misc1_fr.pdf. [29]
- Craviotto, N. (2022), *An Assessment of ODA in 2021: Rise in Overseas Aid Still Fails to Meet Needs of Global Crises*, Réseau européen sur la dette et le développement, Bruxelles, <https://assets.nationbuilder.com/eurodad/pages/2953/attachments/original/1654167170/oda-assessment-2021-final.pdf?1654167170>. [18]
- Donovan, C. (2018), *Developing Countries Are Paying Twice for Climate Change*, Imperial College Business School, Londres, <https://www.imperial.ac.uk/business-school/ib-knowledge/finance/developing-countries-are-paying-twice-climate-change> (consulté le 16 novembre 2022). [19]
- Eurodad (2021), *Eurodad Submission to the Call for Contributions on International Debt Architecture Reform and Human Rights*, Réseau européen sur la dette et le développement, Bruxelles, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IEDebt/Int-debt-architecture-reform/Eurodad-input-IDAreform-EN.pdf>. [20]

- Eurodad (2021), *Eurodad's proposals for a WB IDA20 replenishment package that delivers for the most vulnerable*, [15]
https://www.eurodad.org/eurodad_s_proposals_for_a_wb_ida20_replenishment_package_th_at_delivers_for_the_most_vulnerable (consulté le 5 décembre 2022).
- FAO (2022), *La situation des forêts du monde 2022 : Des solutions forestières pour une relance verte et des économies inclusives, résilientes et durables*, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, [36]
<https://www.fao.org/3/cb9360fr/online/cb9360fr.html>.
- FMI (2022), *Grenada: 2022 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Grenada*, Fonds monétaire international, Washington, D.C., [24]
<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/05/10/Tunisia-2020-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-50128> (consulté le 17 novembre 2022).
- FMI (2022), *Grenada: Disaster Resilience Strategy*, Fonds monétaire international, Washington, D.C., [26]
<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/03/16/Grenada-Disaster-Resilience-Strategy-515246> (consulté le 17 novembre 2022).
- FMI (2022), *List of LIC DSAs for PRGT-Eligible Countries as of septembre 30, 2022*, Fonds monétaire international, Washington, D.C., [22]
<https://www.imf.org/external/Pubs/ft/dsa/DSAlist.pdf>.
- Fresnillo et I. Crotti (2022), *Riders on the Storm: How Debt and Climate Change Are Threatening the Future of Small Island Developing States*, Réseau européen sur la dette et le développement, Bruxelles, [25]
https://www.eurodad.org/debt_in_sids.
- Fresnillo, I. (2020), *L'histoire de deux urgences : L'interaction de la dette souveraine et des crises climatiques dans les pays du Sud (webinar)*, Réseau européen sur la dette et le développement, Bruxelles, [21]
https://www.eurodad.org/a_tale_of_two_emergencies_-_the_interplay_of_sovereign_debt_and_climate_crises_in_the_global_south.
- Gender and Development Network (s.d.), *Intersectionality, race and decolonisation*, [44]
<https://gadnetwork.org/issues/intersectionality> (consulté le 15 décembre 2022).
- GIEC (2022), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Cambridge University Press, Cambridge, New York, N.Y., [5]
<https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2> (consulté le 16 novembre 2022).
- Gouvernement du Canada (2022), *Financement climatique du Canada aux pays en développement*, page web, [41]
<https://www.international.gc.ca/world-monde/funding-financement/climate-developing-countries-climatique-pays-developpement.aspx?lang=fra> (consulté le 17 novembre 2022).
- Gouvernement du Royaume-Uni (2022), *UK Export Finance launches new debt solution to help developing countries with climate shocks*, Communiqué de presse, [33]
<https://www.gov.uk/government/news/uk-export-finance-launches-new-debt-solution-to-help-developing-countries-with-climate-shocks> (consulté le 16 novembre 2022).

- Hattle, A. et J. Nordbo (2022), *That's Not New Money: Assessing How Much Public Climate Finance Has Been « New and Additional » to Support for Development*, CARE Denmark, Copenhagen, https://www.care-international.org/sites/default/files/2022-06/That%27s%20Not%20New%20Money_FULL_16.6.22.pdf. [17]
- Hickel, J. (2020), « Quantifying national responsibility for climate breakdown: An equality-based attribution approach for carbon dioxide emissions in excess of the planetary boundary », *The Lancet Planetary Health*, vol. 4/9, pp. e399-e404, [https://doi.org/10.1016/S2542-5196\(20\)30196-0](https://doi.org/10.1016/S2542-5196(20)30196-0). [3]
- Mustapha, S. (2022), *Using the Right Mix of Financial Instruments to Provide and Mobilize Climate Finance: Lessons for the Global Stocktake*, iGST Discussion Series, ClimateWorks, San Francisco, CA, https://www.climateworks.org/wp-content/uploads/2022/11/Using-the-Right-Mix-of-Financial-Instruments-to-Provide-and-Mobilize-Climate-Finance_iGSTFinance_Nov2022.pdf. [28]
- OCDE (2022), *Climate Finance and the USD 100 Billion Goal*, page web, <https://www.oecd.org/climate-change/finance-usd-100-billion-goal> (consulté le 17 novembre 2022). [8]
- OCDE (2022), *Climate-related Official Development Assistance: A Snapshot*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/dac/climate-related-official-development-assistance-update.pdf>. [12]
- OCDE (2022), *Development Finance for Gender-Responsive Climate Action*, Gender Equality Perspectives Series, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/dac/development-finance-gender-climate-action.pdf>. [42]
- OCDE (2022), *Liste des bénéficiaires d'APD établie par le CAD*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/fr/cad/financementpourledeveloppementdurable/normes-financement-developpement/listecad.htm> (consulté le 16 novembre 2022). [13]
- ONU (1992), *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, Nations Unies, New York, N.Y., <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convfr.pdf>. [9]
- ONU-Femmes (2012), *Faits et chiffres sur les femmes rurales*, page web, <https://www.unwomen.org/fr/news/in-focus/commission-on-the-status-of-women-2012/facts-and-figures> (consulté le 5 décembre 2022). [35]
- Schalatek, L. (2022), *Gender and climate finance*, No. 10, Heinrich Böll-Stiftung/Overseas Development Institute, Washington, D.C./Londres, https://climatefundsupdate.org/wp-content/uploads/2022/03/CFF10-Gender-and-CF_ENG-2021.pdf. [37]
- Shawoo, Z. et al. (2020), *Increasing policy coherence between NDCs and SDGs: A national perspective*, Stockholm Environment Institute, <https://www.sei.org/publications/increasing-policy-coherence-between-ndcs-and-sdgs> (consulté le 15 décembre 2022). [45]
- Tiedemann, J. et al. (2021), *Meeting the Sustainable Development Goals in small developing states with climate vulnerabilities: Cost and financing*, Fonds monétaire international, Washington, D.C., <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/03/05/This-Changes-Everything-Climate-Shocks-and-Sovereign-Bonds-49476>. [16]
- Waithe, K. (2019), « Avoiding a debt disaster », *IADB Caribbean Dev Trends blog*, <https://blogs.iadb.org/caribbean-dev-trends/en/avoiding-a-debt-disaster> (consulté le 16 novembre 2022). [32]

Walsh, L. et T. Ormond-Skeaping (2022), *Cost of Delay: Why Finance to Address Loss and Damage Must Be Agreed at COP27*, Loss and Damage Collaboration, https://uploads-ssl.webflow.com/605869242b205050a0579e87/6355adbb4f3fdf583b15834b_L%26DC_THE_COST_OF_DELAY_.pdf. [6]

Wijesekara, D. (2022), *Developing Best Practice Guidelines for Responsible Private Investments in Sovereign Debt Investment*, Debt Justice Norway, Oslo, <https://slettgjelda.no/assets/docs/SLUG-rapport-digital-oppslag-050122.pdf>. [30]

Notes

¹ Les pays du Nord notifient la part de leur APD consacrée au climat à l'OCDE en utilisant les marqueurs Rio. Ces marqueurs de l'action publique permettent de suivre et de rendre compte de la façon dont les objectifs environnementaux sont pris en compte dans les flux de l'APD. Le marqueur Rio sur l'atténuation du changement climatique a été introduit en 1998, et celui sur l'adaptation à ses effets en 2010. Il n'existe pas de marqueur sur les pertes et préjudices liés au changement climatique.

² Le convertisseur de devises de Oanda smarter trading a été utilisé pour convertir les dollars des Caraïbes orientales en dollars américains. Voir <https://www.oanda.com>.

4 Point de vue : Le potentiel inexploité des financements innovants et des organisations humanitaires

Jagan Chapagain, Secrétaire général de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Les dernières années ont été sans précédent pour le secteur humanitaire. Devant l'aggravation des catastrophes naturelles et l'évolution des crises à l'œuvre partout dans le monde, force est de constater que, malgré tous nos efforts, les hypothèses, les approches et les structures qui, pendant longtemps, ont défini les interventions humanitaires ne permettent désormais plus de répondre comme il se doit aux besoins des populations.

Ce constat n'a rien de surprenant pour les membres et les observateurs du secteur humanitaire. Les débats à la fois importants et incontournables sur l'ancrage local et la décolonisation de l'aide révèlent l'ampleur des transformations à engager – non seulement pour la pérennité du système humanitaire et celle de nos organisations, mais aussi pour l'avenir que nous nous efforçons de bâtir au bénéfice des individus et des communautés avec lesquels nous nous associons.

À la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (IFRC), ce sont les organisations locales qui dirigent notre action humanitaire. Les 192 sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge qui composent le réseau de l'IFRC sont ancrées dans leurs communautés locales et sont profondément conscientes des besoins existants et de la meilleure façon de définir une action humanitaire adaptée. Le réseau de l'IFRC dispose ainsi d'un atout et d'une capacité uniques pour acheminer directement les ressources de l'écosystème international vers les organisations locales et nationales.

Il ressort d'une récente analyse que les programmes des acteurs locaux et communautaires sont de 32 % plus efficaces du point de vue des coûts que ceux des intermédiaires internationaux (Cabot Venton et al., 2022^[11]). Par l'action de notre réseau, nous savons que l'inscription de l'aide humanitaire dans le contexte local favorise une plus grande inclusion et équité, une confiance accrue, des interventions plus rapides et en temps opportun, une plus grande souplesse, un accès plus général et la pérennité de nos opérations et programmes. En investissant dans des systèmes de soutien locaux et nationaux, nous sommes en mesure de renforcer les infrastructures nationales, ce qui profite directement à celles et ceux qui en ont le plus besoin.

En investissant dans des systèmes de soutien locaux et nationaux, nous sommes en mesure de renforcer les infrastructures nationales, ce qui profite directement à celles et ceux qui en ont le plus besoin.

Pourtant, malgré les engagements pris par les donateurs dans le cadre du Grand compromis (Grand Bargain) et les importants progrès réalisés par certains d'entre eux, le pourcentage global de financements directs apportés à des acteurs locaux n'a guère dépassé la fourchette basse des pourcentages à un chiffre. Alors que les effets du changement climatique s'accroissent et que des conflits nouveaux et inattendus dévastent des populations entières, les crises et les catastrophes de faible ou moyenne ampleur ont du mal à attirer l'attention ainsi que des financements, et les personnes touchées risquent d'être négligées par la communauté internationale. Au sein de l'IFCR, nous recherchons des moyens novateurs de couvrir le coût de nos actions pour éviter qu'une telle situation se produise.

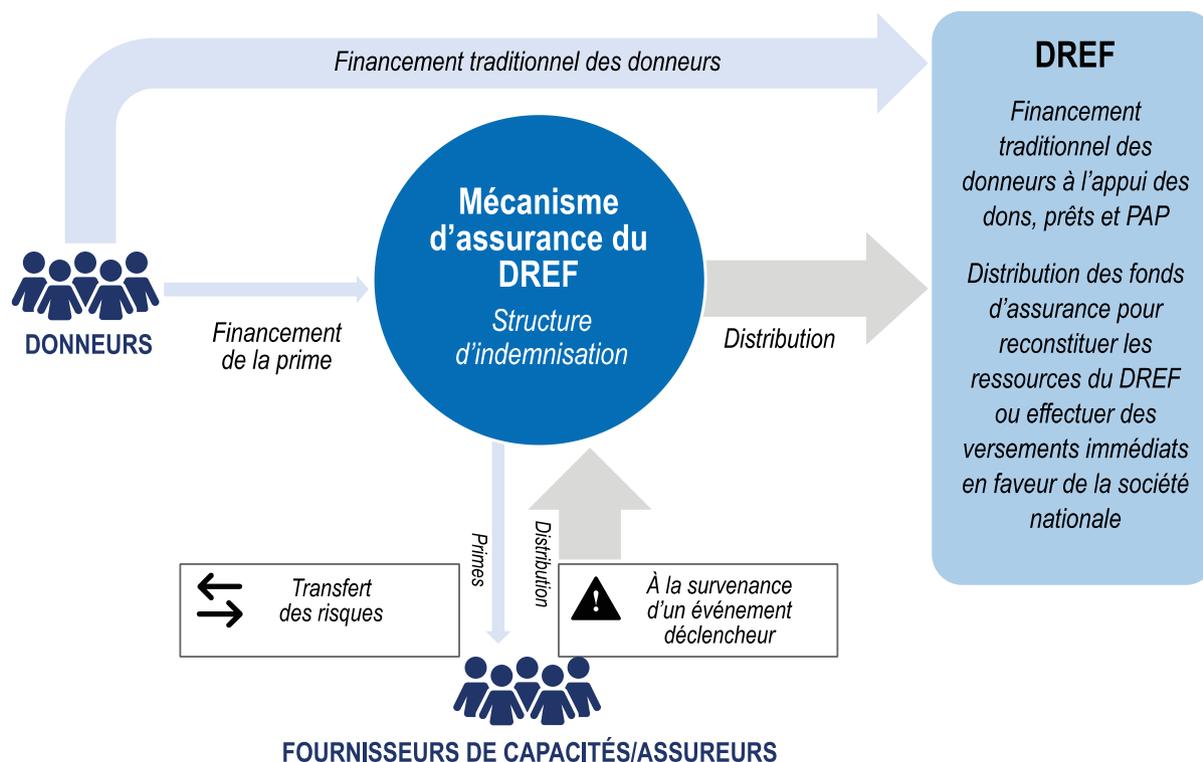
Nous avons dû nous poser les questions suivantes : comment réagissons-nous face au défi de faire mieux avec moins ? Comment explorons-nous des pistes innovantes en matière de financement et coopérons-nous avec de nouveaux donateurs ?

La délimitation floue entre le secteur humanitaire et le secteur privé est un domaine de croissance prometteur qui présente un potentiel inexploité en matière de financement innovant. Dans le cadre d'une initiative inédite, l'IFRC collabore avec Aon et le Centre for Disaster Protection pour mettre en place un mécanisme d'assurance innovant qui permet aux marchés de l'assurance privée de tirer parti des contributions des donateurs traditionnels pour accroître la capacité d'intervention de notre Fonds d'urgence pour les réponses aux catastrophes (DREF) en cas de catastrophe naturelle.

Créé en 1985, le DREF est un mécanisme de financement centralisé par lequel l'IFRC débloque rapidement des fonds en faveur de sociétés nationales en vue d'une action précoce et d'une intervention immédiate en cas de catastrophe. Par le passé, le solde de trésorerie requis pour que le DREF puisse répondre aux demandes des sociétés nationales était financé au moyen d'un appel de fonds annuel. Cependant, en 2020, devant l'ampleur des demandes de fonds, les allocations du DREF ont, pour la première fois de son histoire, dépassé les ressources disponibles. Les besoins croissants auxquels les sociétés nationales sont confrontées partout dans le monde et les incertitudes de l'avenir ont par conséquent déclenché un processus de modernisation, dans le but de renforcer la flexibilité et l'efficacité du DREF.

Grâce à la structure d'assurance que nous sommes en train de mettre en place, les donateurs paieront une prime au lieu de financer directement les interventions en cas de catastrophe via le DREF (Graphique). Ce système accroît la valeur de leurs contributions et transfère le risque au secteur privé en cas de dépassement des ressources disponibles. Les marchés de la réassurance prendront à leur charge les risques d'aléas naturels excessifs et permettront aux sociétés nationales de pouvoir compter sur des fonds, même en période de demande excessive ou inattendue.

Graphique 4.1. Le mécanisme d'assurance du Fonds d'urgence pour les réponses aux catastrophes



Notes : DREF : Fonds d'urgence pour les réponses aux catastrophes ; PAP : protocoles d'action précoce.

Grâce à cette approche inédite, nous entendons porter les dotations annuelles du DREF à 100 millions CHF (francs suisses), soit environ 100 millions USD, en 2025. Sachant qu'il est impossible d'atteindre un tel objectif à partir des seules contributions des donateurs, le mécanisme d'assurance représente une formidable avancée qui a le potentiel de transformer la façon dont le système humanitaire international fera face à des crises complexes à l'avenir.

L'IFRC a également répondu à cette nécessité en mettant en place un programme d'aide sous forme de transferts monétaires et de coupons. Le recours aux transferts monétaires réaffirme notre engagement envers l'adoption de méthodes plus agiles et plus efficaces pour apporter un soutien humanitaire qui laisse une liberté de choix aux personnes et aux communautés et préserve leur dignité. Ce type de programme nous permet de réduire les coûts d'exploitation en centrant nos opérations sur les personnes touchées par des crises et des catastrophes, et, surtout, sur leurs propres préférences et décisions.

La nouvelle application d'aide en espèces que nous venons de créer en nous appuyant sur les enseignements tirés d'autres opérations d'urgence permet aux personnes fuyant l'Ukraine de s'auto-enregistrer et de se soumettre aux vérifications nécessaires pour obtenir de l'aide. Cette approche novatrice de l'aide en espèces, que nous avons déployée en Roumanie, nous a permis de porter à plus grande échelle et d'accélérer notre action et, très souvent, d'être le principal organisme à distribuer une aide en espèces dans le contexte de la crise en Ukraine. Plus de 17.4 millions EUR ont ainsi été distribués à plus de 56 000 personnes en Roumanie. L'application a été lancée en Bulgarie, où en l'espace de quatre jours seulement, 20 % des Ukrainiens connus dans le pays ont été en mesure de s'auto-enregistrer.

À terme, l'expansion et la reproduction de ces programmes ambitieux et innovants au sein de notre réseau mondial permettront de tirer efficacement parti des liens qui existent entre des organisations comme l'IFRC et les communautés. Il est indéniable que nous aurons besoin d'urgence de fonds supplémentaires pour

faire face aux situations d'urgence humanitaire qui ne cessent de se multiplier dans le monde. Il n'en demeure pas moins que l'innovation financière est la clé d'une action humanitaire durable, utile et efficace.

Références

- Cabot Venton, C. et al. (2022), *Passing the Buck: Economics of Localizing International Assistance*, The ShareTrust, [1]
https://static1.squarespace.com/static/5b2110247c93271263b5073a/t/63730c9f5000d05ac3ef5a27/1668484256347/Passing+the+Buck_Deck.pdf.

5

Point de vue : Le secteur de l'aide est-il raciste ?

Sarah Champion, députée britannique,

Présidente de la Commission du développement international de la Chambre des communes, Royaume-Uni

Le secteur de l'aide est-il raciste ? Cela faisait plusieurs années que je réfléchissais à cette question. C'est toutefois après l'ouverture par la Commission du développement international de la Chambre des communes, que je préside, d'une enquête sur les atteintes sexuelles dans le secteur de l'aide et face aux signalements répétés d'atteintes à caractère raciste à l'encontre de travailleurs humanitaires et de bénéficiaires que nous nous sommes sentis dans l'obligation d'agir. En mars 2021, nous avons ouvert une nouvelle enquête en vue de comprendre la nature et la prévalence du racisme dans le secteur et d'étudier les voies possibles pour faire en sorte que ce dernier devienne plus inclusif.

Les témoignages que nous avons entendus ont confirmé que la structure du secteur de l'aide repose sur un déséquilibre des pouvoirs fondamental. Trop souvent, les décisions relatives aux financements et à l'action publique sont prises dans les bureaux de grandes organisations dirigées par des Blancs de pays de l'hémisphère nord, alors que la majorité des programmes d'aide sont mis en œuvre dans des pays à faible revenu de l'hémisphère sud. Ces structures de pouvoir, nous a-t-on dit, sont des vestiges du colonialisme et les mêmes idées paternalistes sous-tendent la représentation courante selon laquelle les populations touchées auraient besoin d'être « sauvées ».

L'idée répandue selon laquelle les pays à revenu élevé sont à la fois les mieux placés pour aider les populations des pays à faible revenu et les moins susceptibles d'assurer une mauvaise gestion des ressources financières ne peut être considérée que comme ancrée dans le racisme, et non dans les faits. La qualification « à risque » est souvent attribuée aux organisations locales, alors que tout indique que l'octroi aux organisations non gouvernementales internationales d'un rôle d'intermédiaire entre les pays donateurs et les organisations locales n'est pas synonyme d'utilisation efficace des ressources. Cette approche prive en effet les communautés locales d'un droit de parole dans les décisions qui les concernent, ce qui a conduit à des décisions de financement inadaptées et à une relation de dépendance forcée plutôt qu'à une autonomisation durable.

L'idée répandue selon laquelle les pays à revenu élevé sont à la fois les mieux placés pour aider les populations des pays à faible revenu et les moins susceptibles d'assurer une mauvaise gestion des ressources financières ne peut être considérée que comme ancrée dans le racisme, et non dans les faits.

La décision du gouvernement britannique de réduire les dépenses de l'aide internationale pour qu'elles représentent non plus 0.7 % mais 0.5 % du revenu national brut en est la parfaite illustration. Au cours de notre enquête, nous avons appris que cette réduction avait été opérée sans la moindre consultation ou presque avec les partenaires chargés de la mise en œuvre ou les communautés touchées. Un témoin nous a dit que cette réduction des dépenses avait provoqué l'abandon forcé de programmes de distribution de contraception à des communautés locales, privant ainsi les femmes du pouvoir de prendre des décisions concernant leur santé et leur fécondité, sans semble-t-il se préoccuper des conséquences à plus long terme.

Pour remédier à ce déséquilibre, les ressources et le pouvoir de décision doivent être transférés aux communautés locales. Il n'est pas possible de prendre des décisions concernant les dépenses d'aide sans consulter les personnes visées. Ça n'est pas seulement une question de principe. Les programmes qui sont dissociés des préoccupations des communautés qu'ils touchent ont également moins de chances d'être efficaces. Dans notre rapport sur le racisme dans le secteur de l'aide¹, publié en juin 2022, la Commission appelle le ministère des Affaires étrangères, du Commonwealth et du Développement du Royaume-Uni à rectifier le déséquilibre des pouvoirs en augmentant les fonds alloués aux organisations de la société civile sous direction locale et à lever les obstacles auxquels ces organisations sont confrontées en matière d'obtention de financements, à commencer par l'obligation de soumettre les demandes de financement en anglais.

Les discriminations à l'égard de personnes autochtones, noires et de couleur (PANDC) travaillant dans le secteur de l'aide sont monnaie courante. Un sondage réalisé auprès de travailleurs humanitaires, qui a été présenté à titre de preuve dans notre enquête, a révélé qu'au cours de l'année écoulée, la moitié des personnes interrogées qui s'identifiaient comme appartenant à une minorité raciale ou ethnique avaient été victimes de racisme dans le cadre de leurs fonctions. Les conseils d'administration et les postes de direction des organisations non gouvernementales sont majoritairement occupés par des Blancs, les femmes de couleur étant particulièrement sous-représentées aux postes de direction, tandis que la plupart des postes de prestation de services de première ligne sont occupés par des effectifs PANDC. L'écart de rémunération entre les groupes ethniques (à savoir la différence de rémunération entre les effectifs blancs et les PANDC) demeure elle aussi problématique. Dans notre rapport, nous recommandons que les organisations d'aide qui comptent plus de 50 salariés soient tenues de publier des données sur leurs écarts de rémunération en fonction de l'origine ethnique. Sans données claires et complètes pour illustrer l'ampleur du problème, il nous est impossible de commencer à nous y attaquer.

Les témoignages que nous avons entendus donnent à penser que certains acteurs du secteur de l'aide sont non seulement incapables de faire face à la réalité du racisme, mais n'en ont aussi pas la volonté. La directrice exécutive d'une organisation non gouvernementale basée en Afrique de l'Est nous a dit que des donateurs avaient inscrit son organisation sur une « liste noire » après qu'elle avait fait part de ses expériences de racisme dans le secteur. S'il ne fait aucun doute que la plupart des travailleurs du secteur de l'aide ont de bonnes intentions et que nous pouvons respecter l'excellent travail qu'ils accomplissent, il faut reconnaître que le racisme persiste dans la culture et la structure du secteur.

Notre enquête nous a obligés à remettre en question nos perceptions du secteur et nos propres pratiques de travail, y compris le langage que nous utilisons pour décrire les personnes qui accèdent à l'aide.

Notre enquête nous a obligés à remettre en question nos perceptions du secteur et nos propres pratiques de travail, y compris le langage que nous utilisons pour décrire les personnes qui accèdent à l'aide. Des mesures concrètes visant à intégrer des approches diverses, à se mettre à l'écoute des communautés touchées et à favoriser l'accès de membres du personnel local aux postes de direction sont autant de pas

qui vont dans le bon sens. Pour autant, ce n'est qu'en faisant face aux vérités dérangeantes sous-jacentes que nous pourrions véritablement amorcer le démantèlement des structures de pouvoir racistes.

Le secteur de l'aide est-il raciste ? Je vous laisserai vous faire votre propre opinion.

Note

¹ Le rapport est disponible ici :

<https://committees.parliament.uk/publications/22698/documents/166821/default>

6

Coup de projecteur : Mettre fin à la dépendance du secteur de la santé à l'égard de l'aide

Olusoji Adeyi, Resilient Health Systems

L'affectation de l'aide au développement au secteur de la santé a permis des améliorations impressionnantes de la santé au fil des ans, mais a aussi perpétué la fragilité des systèmes de santé et le dysfonctionnement des institutions dans les pays en développement. L'architecture de cette aide et les incitations qui y sont associées ont conduit de nombreux pays à sous-financer les services sanitaires de base dans leurs propres budgets et à devenir excessivement dépendants des donateurs. Or, cette dépendance à l'égard de l'aide peut s'accompagner d'une réduction du pouvoir décisionnel des pays en ce qui concerne la définition des priorités et la fourniture des services dans le domaine de la santé. La pandémie de COVID-19 a montré les dangers de la dépendance excessive à l'égard des sources de financement externes et des fournisseurs de produits de santé essentiels implantés dans des pays lointains. Le fait d'affecter l'aide au financement de biens publics régionaux et mondiaux plutôt que de services sanitaires de base permettrait de créer plus de valeur ajoutée, d'accroître la redevabilité et l'appropriation concernant les dépenses de santé par les pays bénéficiaires, ainsi que de rééquilibrer le rapport de force entre les pays du Sud et du Nord, pour le bien de tous.

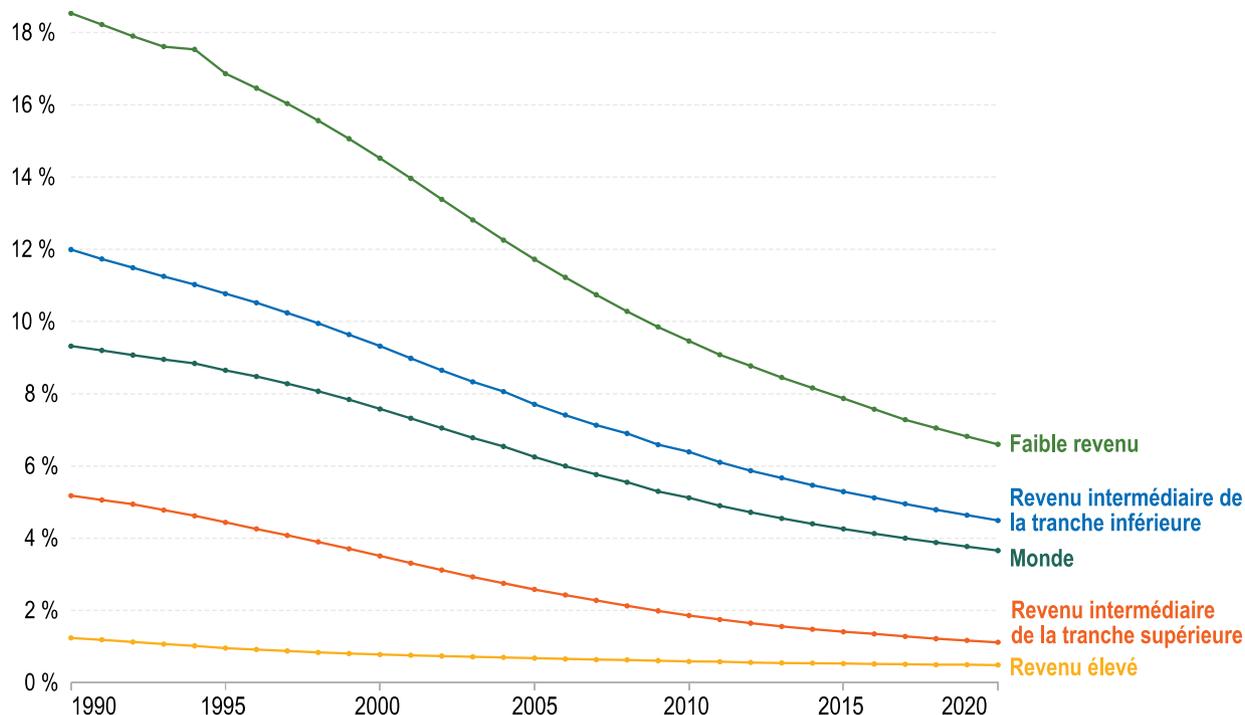
Messages clés

- Depuis 2000, dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, la part des dépenses globales de santé financée par l'aide au développement n'a cessé de croître. Dans le même temps, la part des dépenses publiques de santé dans les pays à faible revenu a chuté.
- Pour que les objectifs sanitaires soient atteints au niveau mondial, il conviendrait de transformer l'aide au développement en faveur de la santé afin que les pays en développement financent eux-mêmes les services de base et que les partenaires de la coopération pour le développement se concentrent sur les investissements dans les biens publics régionaux et mondiaux.

L'aide au secteur de la santé permet d'obtenir certains résultats mais perpétue aussi la mauvaise utilisation des ressources et la dépendance

Les ambitions du programme mondial d'action sanitaire – auquel l'aide au développement participe – sont grandes, avec notamment des objectifs de couverture sanitaire universelle à l'horizon 2030, de sécurité sanitaire mondiale et de renforcement du capital humain. Elles semblent à première vue réalistes au vu des progrès récents. À titre d'exemple, plusieurs aspects de la santé se sont globalement améliorés depuis 1990, quoiqu'avec des disparités entre les régions et les pays, et en leur sein. La mortalité juvénile a ainsi considérablement diminué et de façon rapide, avec en particulier un amenuisement des écarts entre les pays à revenu élevé, à faible revenu et à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (Graphique 6.1). Dans la mesure où l'aide au développement en faveur de la santé a financé en partie les technologies ayant contribué à cette amélioration, elle doit être considérée comme ayant un impact net positif et devrait faire la fierté à la fois des bailleurs de fonds et des bénéficiaires.

Graphique 6.1. La mortalité juvénile a diminué à tous les niveaux de revenu des pays, 1990-2020



Note : Le taux de mortalité juvénile correspond au pourcentage d'enfants qui décèdent avant l'âge de cinq ans.

Source : Ortiz-Ospina (2022^[1]), *Global Health*, <https://ourworldindata.org/health-meta>.

En revanche, la situation sanitaire globale au niveau mondial est source d'inquiétudes : graves lacunes des systèmes de santé ; dysfonctionnements des enceintes de discussion bilatérales et multilatérales (Krishnan, 2022^[2]) ; inégalités dans l'accès à des diagnostics, des vaccins et des traitements permettant de sauver des vies. Ces difficultés, qui se superposent partiellement, se sont manifestées simultanément pendant la pandémie de COVID-19 (Adeyi, 2022^[3] ; Nature, 2021^[4] ; Groupe indépendant sur la préparation et la riposte à la pandémie, 2021^[5]), qui a également mis en lumière le fait que de nombreux pays à faible revenu sont toujours dépendants à l'égard de la coopération pour le développement pour le financement des services et des produits de santé de base. Cette situation s'explique en partie par l'approche actuelle de l'affectation de l'aide au développement au secteur de la santé. La dépendance persistante vis-à-vis de l'aide dans le domaine de la santé, ainsi que la tendance des pays à l'utiliser à la place de leurs propres budgets pour financer les dépenses de santé, met en évidence la nécessité pour les donateurs et les bénéficiaires de modifier leurs relations au regard du financement du secteur de la santé.

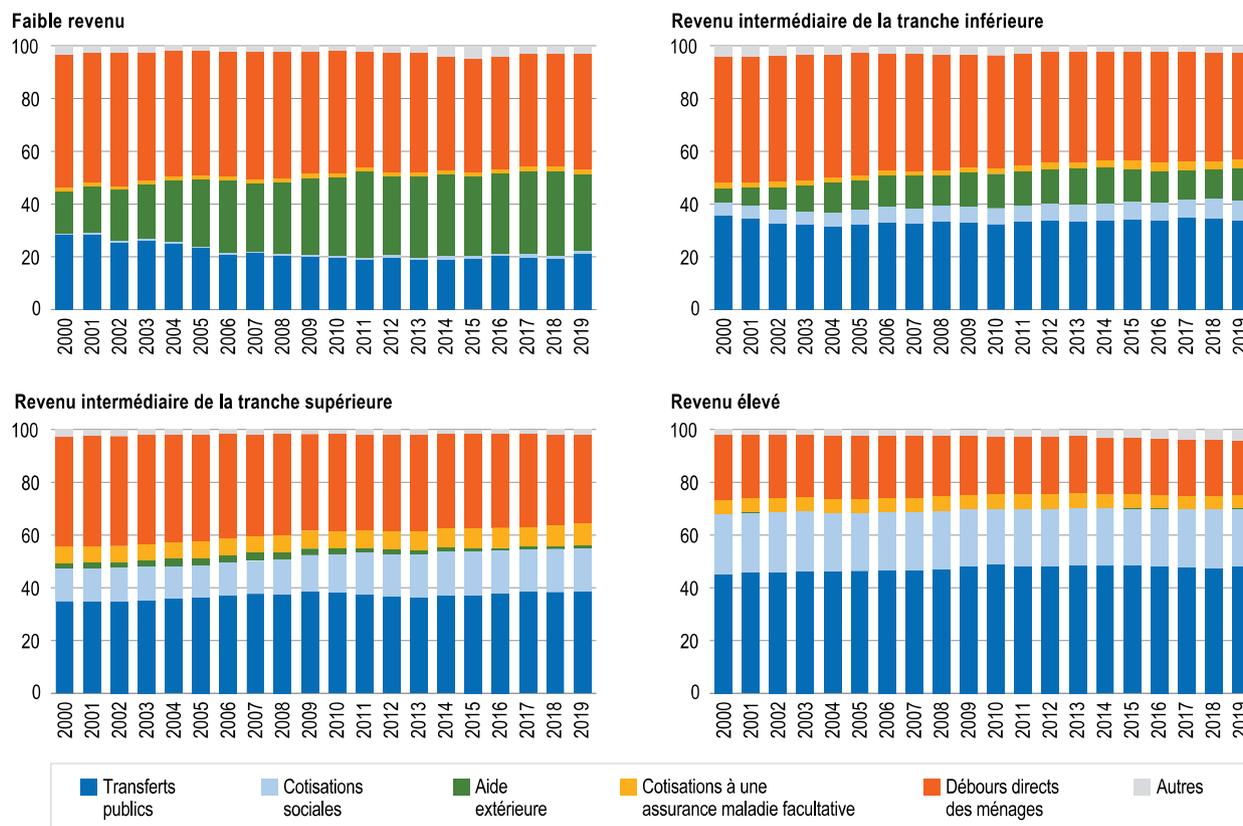
Il ne s'agit pas d'un appel à réduire ou à supprimer l'aide au développement en faveur de la santé, mais à la réaménager de façon à accroître l'autosuffisance des pays en développement et à ce qu'ils rendent des comptes, tout en stimulant l'investissement dans les biens publics régionaux et mondiaux. Cette nouvelle approche signifie que : les pays en développement financeraient les services de santé de base avec leurs propres ressources et en fonction de leurs propres priorités ; les décisions stratégiques concernant les pays du Sud seraient prises par eux, que ce soit au niveau national ou régional ; les pays bénéficiaires ne seraient pas tenus d'acheter, avec les fonds de l'aide, des biens et des services aux fournisseurs issus des pays donateurs ; enfin, les pays du Sud mettraient en place leur propre réseau d'institutions et de compétences sur les thèmes de la sécurité sanitaire, de la résilience des systèmes de santé et du financement local durable. Cette transformation permettrait en outre d'atteindre les objectifs mondiaux relatifs à la santé énoncés dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030.

La dépendance à l'égard des financements externes conduit les pays à faible revenu à délaisser la santé dans leurs propres budgets

Les données issues de l'observation montrent que l'aide au développement en faveur de la santé se substitue partiellement aux budgets nationaux pour financer le secteur de la santé (Dieleman et Hanlon, 2013^[6] ; Farag et al., 2009^[7]). Dans un grand nombre de pays à faible revenu, le montant de l'aide est supérieur aux dépenses de santé de l'État. En 2019, l'aide extérieure allouée aux pays en développement pour leur secteur de la santé a été portée à 17 milliards USD (OMS, 2021^[8]), et près des trois quarts des dépenses de santé des pays à faible revenu ont été financés à la fois par l'aide extérieure et par les débours directs des ménages, à caractère intrinsèquement régressif. Entre 2000 et 2019, la part de l'aide extérieure dans les dépenses totales de santé a augmenté de 16 % à 29 % alors que celle des transferts publics a baissé de 28 % à 21 % (Graphique 6.2) (OMS, 2021^[8]).

Graphique 6.2. La part des fonds publics dans les dépenses de santé des pays à faible revenu a diminué alors que celle de l'aide extérieure a augmenté (2000-19)

Part de la source de financement (% des dépenses totales de santé)



Notes : Les autres sources sont des cotisations obligatoires à des assurances privées, des contributions d'organisations non gouvernementales nationales ainsi que des services de santé gérés par les entreprises pour leur personnel. Aux Pays-Bas et en Suisse, le financement du secteur de la santé est assuré principalement par un régime d'assurance obligatoire qui repose sur le versement de primes forfaitaires imposées ou sur un mélange de prélèvements sur les salaires et de primes forfaitaires. Pour ces pays, toutes les cotisations obligatoires sont incluses dans les estimations des cotisations sociales.

Source : OMS (2021^[9]). *Global Expenditure on Health: Public Spending on the Rise?*, <https://apps.who.int/iris/handle/10665/350560>.

Plus que d'autres régions, l'Afrique subsaharienne est particulièrement dépendante de l'aide au développement en faveur de la santé. En 2019, les dépenses de santé extérieures¹ représentaient 22.3 % des dépenses courantes de santé enregistrées dans la Région africaine de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), soit nettement plus que la Région européenne (0.5 %), celle des Amériques (1.9 %), de la Méditerranée orientale (3.2 %), de l'Asie du Sud-Est (6.9 %) et du Pacifique occidental (14.4 %) (OMS, 2021^[9]). L'aide affectée au traitement et à l'éradication du paludisme est un exemple qui en dit long. Sur les 3.3 milliards USD investis à l'échelle mondiale en 2020, les bailleurs de fonds internationaux ont fourni plus de 2.2 milliards USD, dont plus des trois quarts (79 %) ont été alloués à la Région africaine de l'OMS. Le fait que cette situation ait eu lieu deux décennies après la Déclaration d'Abuja – dans laquelle les dirigeants africains s'engageaient à accroître leurs budgets de la santé (Organisation de l'Unité Africaine, 2001^[10]) – montre bien les dysfonctionnements et les incitations perverses de l'aide au développement en faveur de la santé, qui déresponsabilise les États sur les questions de santé.

L'allègement de la dette n'est pas la panacée en cas de faibles dépenses intérieures de santé

Le service de la dette limite certes la marge budgétaire dont disposent les États pour les dépenses de santé, mais toutes sortes d'autres facteurs ont aussi un impact sur la capacité ou la volonté des administrations publiques à accroître leurs dépenses. L'allègement de la dette qui est allègrement préconisé, en particulier par les organisations non gouvernementales des pays du Nord (Oxfam, 2022^[11]), perpétue une rhétorique de la charité qui ne prend pas en considération les complexités du système financier international et attribue à tort aux gouvernements des pays du Sud le rôle de victimes passives qui n'ont pas les moyens d'allouer plus de ressources nationales à la santé (Adeyi, 2021^[12]). De nombreux pays qui ont bénéficié d'un allègement de leur dette au titre de l'initiative PPTE (Pays pauvres très endettés) (FMI, 2021^[13]) ou dans le cadre d'accords avec le Club de Paris (2022^[14]) ont depuis atteint de hauts niveaux d'endettement et ont continué à dépendre de l'aide au développement pour leurs dépenses de santé. Bien que les pays à revenu élevé disposent d'une plus grande capacité budgétaire et enregistrent généralement des dépenses de santé par habitant plus élevées, il existe d'importantes variations de ces dépenses au sein de chaque groupe de revenus, et la priorité accordée au secteur de la santé est essentiellement un choix qui s'opère à chaque niveau de revenus (OMS, 2021^[8]).

La combinaison de la dépendance vis-à-vis de l'aide au développement pour financer le secteur de la santé et de l'espoir d'un allègement de la dette représente un risque moral car cela encourage la débauche budgétaire dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, et renforce donc le déséquilibre des pouvoirs entre les pays du Nord et ceux du Sud. Au-delà du fardeau de la dette, de nombreux facteurs empêchent les pays du Sud de consacrer plus de fonds publics au secteur de la santé, par exemple : le faible ratio recettes fiscales/PIB dans de nombreux pays, qui aboutit à des recettes intérieures peu élevées ; la corruption, qui détourne les recettes fiscales de leur affectation aux investissements publics et aux filets de sécurité ; l'inefficacité de la répartition des ressources dans le secteur de la santé ; ou encore la mauvaise gestion des finances publiques.

Ces facteurs méritent que l'on y accorde plus d'attention, et l'allègement de la dette devrait être explicitement subordonné à l'engagement pris par les administrations publiques d'assumer le financement des services et des produits de santé de base d'ici 2030. Cela permettrait d'ajuster les incitations de sorte qu'elles encouragent la mobilisation de davantage de ressources intérieures, en proportion du PIB, l'affectation de davantage de fonds publics à la santé, l'achat efficient de services de santé dans les limites permises par les ressources intérieures, et l'introduction d'une plus grande probité dans la gestion des finances publiques.

Réorienter les incitations en faveur de la mobilisation d'un pourcentage plus élevé de ressources intérieures par rapport au PIB, de l'affectation de plus de fonds publics à la santé, de l'achat efficient de services de santé dans les limites permises par les ressources intérieures, et de l'introduction d'une plus grande probité dans la gestion des finances publiques.

L'asymétrie de pouvoir dans le financement de la santé nuit à l'appropriation par les pays

Les donateurs et les pays bénéficiaires peuvent faire beaucoup mieux pour tenir leurs engagements en matière d'appropriation locale et pour permettre aux pays à faible revenu/à revenu intermédiaire de la tranche inférieure d'utiliser davantage leurs propres ressources pour financer les services et les produits

de santé de base. Malgré les engagements pris dans le cadre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement en 2005 et du Programme d'action d'Accra y afférent en 2008 (OCDE, 2008^[15]), certains bailleurs de fonds bilatéraux enregistrent de piètres performances d'après l'outil de mesure Quality of Official Development Assistance (QuODA), qui permet de comparer les intéressés à l'aide d'indicateurs permettant d'évaluer l'efficacité et la qualité du développement (Mitchell, Calleja et Hughes, 2021^[16]). S'agissant spécifiquement de l'aide au développement en faveur de la santé, peu de choses ont changé en ce qui concerne les grandes asymétries qui ont longtemps nui à l'appropriation par les pays (Noor, 2022^[17]). La communauté du développement continue de mettre en avant des idéaux universels et ambitieux dont la réalisation nécessite de mobiliser des sommes importantes pendant une durée indéterminée, en faisant appel à des entités de financement internationales qui prétendent résoudre les problèmes locaux. Un exemple est l'appel, lancé récemment par la commission de *The Lancet* sur les leçons à tirer de la pandémie de COVID-19, à créer un nouveau « Fonds mondial pour la santé » de plus grande ampleur, dont le siège serait installé à Genève (Sachs et al., 2022^[18]). Cet appel est un leurre qui fait oublier la réalité des problèmes. Outre le fait qu'il dupliquerait les fonctions des banques de développement – régionales et internationales – existantes, ce nouveau fonds risquerait d'entretenir la fâcheuse vision du monde selon laquelle le sort du secteur de la santé dans les pays à faible revenu/à revenu intermédiaire de la tranche inférieure dépend des décisions prises à Genève par des bailleurs de fonds des pays du Nord qui n'ont pas de comptes à rendre aux citoyens des pays bénéficiaires.

Il faut, pour pouvoir atteindre les objectifs mondiaux de la santé, admettre ouvertement et corriger les dépendances que crée l'aide au développement en faveur de la santé, ainsi que des effets préjudiciables qu'elle entraîne, à savoir qu'elle n'incite pas les pays bénéficiaires à s'approprier le sujet ni à rendre des comptes au plan national. Ce ne sera pas aisé car il existe dans l'aide au développement en faveur de la santé une escalade de l'engagement, des rapports de pouvoir et une dynamique institutionnelle hérités du passé que l'on retrouve dans le secteur de la santé à l'échelle mondiale, ainsi qu'une « tendance à la minimisation », telle que définie par Gras et al. (2020^[19]). Les origines coloniales de cette dynamique (Packard, 2016^[20] ; Adeyi, 2022^[3]) ont contribué au déséquilibre des pouvoirs qui existe aujourd'hui dans le secteur de la santé à l'échelle mondiale et dans l'aide au développement en faveur de la santé, dans le sens où les termes de l'engagement sont définis par l'intermédiaire d'institutions et de bailleurs de fonds internationaux, et où les décisions reflètent leurs préférences et non l'avis des pays en développement.

Il est relativement facile, pour les dirigeants des pays donateurs, de justifier auprès de leurs contribuables les budgets de l'aide au développement en mettant l'accent sur les vertus qu'il y a à sauver la vie d'enfants et de mères dans les pays pauvres, surtout lorsque l'aide au développement en faveur de la santé repose sur des biens et des services vendus par des entreprises des pays donateurs. En revanche, il est plus difficile pour eux de justifier le financement de la mise en place d'institutions durables et responsables dans les pays du Sud. Résultat : les donateurs continuent de financer ce que, rationnellement, ils ne devraient pas. Il existe une meilleure approche pour que l'aide au développement en faveur de la santé soit plus efficace pour les donateurs et pour les bénéficiaires.

Vers un financement de la santé plus équitable et plus responsable au plan local

Bien que les défis soient énormes, il est absolument indispensable de transformer l'aide au développement en faveur de la santé. La solution consiste à passer délibérément du système actuel à un autre adapté au XXI^e siècle. Dans la nouvelle approche de l'aide au secteur de la santé, l'objectif, l'architecture, les incitations et le rapport de pouvoirs devraient évoluer selon quatre axes.

Réorienter l'aide affectée aux services de santé de base vers les biens publics régionaux et mondiaux à l'horizon 2030

L'aide devrait être réorientée pour permettre de faire face aux menaces sanitaires qui apparaissent aux niveaux régional et mondial, et pour en retirer le plus de valeur ajoutée possible. D'après les récentes estimations de son utilité dans chaque pays, cette réorientation impliquerait de réattribuer jusqu'à 76 % de l'aide au développement affectée actuellement à la santé (Schäferhoff et al., 2019^[21]). La suppression de l'affectation de l'aide aux services et intrants de base du secteur de la santé – y compris des produits comme ceux figurant dans les listes des médicaments et de produits de diagnostic essentiels de l'OMS, les services de santé maternelle, les vaccins destinés aux enfants, les moustiquaires de lit imprégnées d'insecticide pour lutter contre le paludisme et la gestion courante de la chaîne d'approvisionnement – est une étape indispensable de cette transition. Ces intrants et services sont élémentaires, indispensables, peu coûteux et d'utilisation régulière, et il est généralement facile de prévoir combien il en faut. Leur financement devrait par conséquent relever principalement de la responsabilité de chaque pays et ne pas dépendre de la charité étrangère.

La focalisation de l'aide au développement sur le secteur de la santé devrait se déplacer vers les activités suivantes : la préparation aux pandémies ainsi que la détection et l'endiguement des épidémies ; la recherche-développement qui est financée par des fonds publics et dont les découvertes ne sont pas soumises au régime actuel de propriété intellectuelle de l'Organisation mondiale du commerce (Nature, 2021^[4]) ; les institutions comme les centres de lutte contre les maladies, les instituts de santé publique, les agences de réglementation pharmaceutique, les centres d'évaluation des technologies de santé et les laboratoires centraux. Le financement des centres africains de prévention des maladies et de lutte contre celles-ci (par différents bailleurs, dont la Banque mondiale, la Fondation Bill & Melinda Gates et la Fondation Mastercard) est un exemple d'investissement à forte valeur ajoutée. Un autre est l'investissement réalisé par la Société financière internationale (2022^[22]) dans le groupe Avacare Global pour lui permettre d'étendre sa fabrication et sa distribution en Afrique de produits pharmaceutiques et parapharmaceutiques, dont des médicaments génériques. Troisième exemple : le programme visant à améliorer les capacités de préparation aux urgences de santé publique dans les pays membres de l'Organisation des États de la Caraïbe orientale.

Cette réorientation devrait se dérouler par étapes, en excluant les situations extrêmes comme les guerres et les catastrophes humanitaires. La date butoir pourrait être fixée à 2030 afin de s'aligner sur le Programme de développement durable, qui appelle à la mise en place d'ici 2030 d'une couverture sanitaire universelle « comprenant une protection contre les risques financiers et donnant accès à des services de santé essentiels de qualité et à des médicaments et vaccins essentiels sûrs, efficaces, de qualité et d'un coût abordable » (Nations Unies, 2015^[23]).

Cette réorientation devrait se dérouler par étapes, en excluant les situations extrêmes comme les guerres et les catastrophes humanitaires.

Au cours de la transition, les bailleurs de fonds bilatéraux des pays riches qui fournissent et distribuent actuellement des médicaments et des équipements dans les pays à faible revenu/à revenu intermédiaire de la tranche inférieure devraient réaffecter les fonds correspondants sous forme de subventions à la fabrication (autrement dit financer la majeure partie du prix des produits). Les donateurs pourraient ensuite se retirer tandis que les pays bénéficiaires prendraient en charge la fourniture de ces produits fortement subventionnés par l'intermédiaire de leurs propres entreprises (publiques et privées). Les baisses des prix résultant des subventions entraîneraient une augmentation du pouvoir d'achat des États bénéficiaires et le contrôle et l'obligation de rendre des comptes n'incomberaient plus aux capitales des pays du Nord mais

aux administrations publiques des pays du Sud. L'expérience a montré que cette approche fonctionne à grande échelle (Tougher et al., 2012^[24]).

Réorienter la prise de décisions stratégiques vers les instances nationales et régionales

Les dirigeants des pays à faible revenu/à revenu intermédiaire de la tranche inférieure devraient prendre les commandes et devenir les principaux décideurs en ce qui concerne les politiques et programmes de santé de leur pays. Ce serait alors les cadres de dépenses à moyen terme nationaux – et non les préférences des bailleurs de fonds, fondations et organismes d'aide bilatérale internationaux – qui détermineraient les budgets des pays. Les dirigeants des pays à faible revenu/à revenu intermédiaire de la tranche inférieure seraient ainsi amenés à assumer la responsabilité des conséquences de leurs actions et inactions, et à en être redevables. Le postulat à la base de cette proposition est que le développement économique, dont le secteur de la santé, n'est pas possible sans divers accords entre l'administration publique et les citoyens, et sans la reconnaissance qu'un pays ne peut être développé depuis l'extérieur (Deaton, 2013, pp. 267-325^[25]).

Le déplacement de l'obligation de rendre des comptes vers les capitales des pays à faible revenu/à revenu intermédiaire de la tranche inférieure signifie la fin des cycles de déclarations mondiales ambitieuses reposant sur des promesses implicites mais irréalistes et sur l'anticipation que l'aide au développement au secteur de la santé serait illimitée et versée pendant une durée indéterminée. Plutôt que d'adhérer à des utopies, les pays adopteraient des objectifs difficiles à atteindre mais plus raisonnables et s'attelleraient à la dure tâche qu'est l'amélioration des services de santé de base et leur financement avec des ressources nationales. Ce changement signifie surtout qu'à l'avenir, les personnalités politiques et les décideurs publics des pays à faible revenu/à revenu intermédiaire de la tranche inférieure assumeraient les conséquences électorales et sociales de leur manque éventuel d'efforts évidents et sérieux pour améliorer la santé des citoyens et les systèmes correspondants sur leurs propres territoires.

Dans cette approche, les entités mondiales (comme l'OMS et la Banque mondiale) et régionales (comme les banques de développement et les centres de lutte contre les maladies) pourraient établir des classements des pays en fonction de leurs efforts et leurs réalisations. Nul besoin de créer une nouvelle entité au niveau mondial, car les institutions multilatérales existantes réorienteraient elles-mêmes leur action pour mieux répondre aux besoins des pays et des régions et rendre possible la réorientation proposée. Sans le leurre et la fanfaronnade que représentent les objectifs irréalistes fixés au niveau mondial, les accords se multiplieraient au sein de chaque pays, mettant fin aux attentes selon lesquelles l'aide au développement doit fournir une solution à tous les problèmes majeurs du secteur de la santé, comme l'a montré le cas du fonds Health4Life, qui n'est toujours pas financé (Ravelo, 2022^[26]).

Cesser de subordonner l'aide à l'achat de produits et de services au pays donneur

Il n'est plus admissible que l'aide au développement en faveur de la santé soit subordonnée à l'achat de produits et de services au pays donneur, ni que les donateurs bilatéraux décident quelles entreprises de leurs pays doivent fournir une assistance technique aux pays bénéficiaires. Le conditionnement de l'aide, qui se caractérise par une asymétrie des informations entre les bailleurs de fonds et les bénéficiaires, est susceptible d'être exploité par les entreprises bien installées dans les pays donateurs – ce que Norris (2012^[27]) a appelé le « complexe développement-industrie » – et favorise des situations dans lesquelles les bailleurs de fonds imposent de façon répétée aux pays bénéficiaires des formes d'assistance technique qui sont inadaptées ou néfastes. Une autre approche consisterait à alimenter financièrement un dispositif de crédit d'une durée limitée, destiné à l'assistance technique. Les pays bénéficiaires décideraient alors des critères de sélection et des prestataires de l'assistance technique, les processus et les résultats issus de ces critères explicites étant rendus publics par souci de transparence. Cette proposition innovante risque de susciter l'opposition des fournisseurs d'assistance technique qui sont financés par l'aide au développement et implantés depuis longtemps, et verraient ainsi leur pouvoir et leurs contrats futurs

menacés (notamment des entreprises, des universités et des groupes de réflexion du Nord). Pourtant, il est nécessaire de trouver le courage d'affronter cette opposition et d'autres vents contraires pour que le changement puisse advenir.

Renforcer les compétences et les chaînes d'approvisionnement dans le secteur de la santé développées par et pour les pays du Sud

Les pays et les sous-régions du Sud devraient investir dans le développement de leurs propres réseaux de connaissances tout en accroissant leur capacité d'autofinancement. Ces réseaux incluraient des institutions, des industries (partenariats avec le secteur privé), des connaissances approfondies dans les domaines des sciences, des technologies et de la biomédecine, et également des chaînes d'approvisionnement dans le but d'accroître l'autosuffisance en matière de fournitures médicales essentielles. La pandémie de COVID-19 a montré à tous les pays, en particulier ceux à faible revenu/à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, les dangers d'une dépendance excessive à l'égard de bailleurs de fonds étrangers et de fournisseurs de technologies essentielles installés dans des pays lointains.

Le changement proposé ouvre clairement un chemin permettant d'aller vers un avenir bien meilleur. Il permettrait aux pays à faible revenu/à revenu intermédiaire de la tranche inférieure – en lieu et place des pays riches et des institutions financières – de prendre le contrôle de la planification, du financement et de la gestion de leur propre secteur de la santé. Le changement ne sera pas facile : il nécessite de tourner la page et de mettre fin à une situation qui est certes familière et confortable, mais déséquilibrée. Avec la nouvelle approche, le monde s'engagerait sur la voie d'une amélioration plus durable de la santé au niveau mondial, en mettant un terme au lien de dépendance entre les pays du Nord et ceux du Sud. Un avenir meilleur est possible si tout le monde relève le défi.

Références

- Adeyi, O. (2022), *Global Health in Practice: Investing Amidst Pandemics, Denial of Evidence, and Neo-dependency*, World Scientific Publishing, Singapore, <https://doi.org/10.1142/12520>. [3]
- Adeyi, O. (2021), « Opinion: Global health, narcissistic charity, and neo-dependency », *Development Today*, <https://www.development-today.com/archive/dt-2021/dt-9--2021/global-health-narcissistic-charity-and-neo-dependency> (consulté le 28 octobre 2022). [12]
- Club de Paris (2022), *Accords signés avec le Club de Paris*, page web, <https://clubdeparis.org/fr/traitements> (consulté le 28 octobre 2022). [14]
- Deaton, A. (2013), *The Great Escape: Health, Wealth, and the Origins of Inequality*, Princeton University Press, Princeton, NJ. [25]
- Dieleman, J. et M. Hanlon (2013), « Measuring the displacement and replacement of government health expenditure », *Health Economics*, vol. 23/2, pp. 129-140, <https://doi.org/10.1002/hec.3016>. [6]
- Farag, M. et al. (2009), « Does funding from donors displace government spending for health in developing countries? », *Health Affairs*, vol. 28/4, pp. 1045-1055, <https://doi.org/10.1377/hlthaff.28.4.1045>. [7]

- FMI (2021), *Factsheet Allégement de la dette au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTÉ)*, Fonds monétaire international, Washington, D.C., <https://www.imf.org/fr/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/11/Debt-Relief-Under-the-Heavily-Indebted-Poor-Countries-Initiative> (consulté le 28 octobre 2022). [13]
- Gras, D. et al. (2020), « Wicked problems, reductive tendency, and the formation of (non-)opportunity beliefs », *Journal of Business Venturing*, vol. 35/3, p. 105966, <https://doi.org/10.1016/j.jbusvent.2019.105966>. [19]
- Groupe indépendant sur la préparation et la riposte à la pandémie (2021), *COVID-19 : Agissons pour que cette pandémie soit la dernière*, Groupe indépendant sur la préparation et la riposte à la pandémie, <https://theindependentpanel.org/wp-content/uploads/2021/05/COVID-19-FrenchFinal.pdf>. [5]
- Krishnan, V. (2022), « The power imbalance undermining global health », *Atlantic*, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2022/07/covid-trips-agreement-vaccines-global-health/670551>. [2]
- Mitchell, I., R. Calleja et S. Hughes (2021), *The Quality of Official Development Assistance*, Center for Global Development, Washington, DC, <https://www.cgdev.org/publication/quality-official-development-assistance> (consulté le 28 octobre 2022). [16]
- Nations Unies (2015), *Contexte Journée internationale de la couverture sanitaire universelle*, page web, <https://www.un.org/fr/observances/universal-health-coverage-day/background> (consulté le 28 octobre 2022). [23]
- Nature (2021), « Editorial: A patent waiver on COVID vaccines is right and fair », *Nature*, vol. 593/7860, p. 478, <https://doi.org/10.1038/d41586-021-01242-1>. [4]
- Noor, A. (2022), « Country ownership in global health », *PLOS Global Public Health*, vol. 2/2, p. e0000113, <https://doi.org/10.1371/journal.pgph.0000113>. [17]
- Norris, J. (2012), « Hired gun fight », *Foreign Policy*, <https://foreignpolicy.com/2012/07/18/hired-gun-fight> (consulté le 28 octobre 2022). [27]
- OCDE (2008), *Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/declarationdeparisurlefficacitedelaide.htm> (consulté le 17 août 2022). [15]
- OMS (2021), *External health expenditure (EXT) as percentage of current health expenditure (CHE) (%)*, Organisation mondiale de la Santé, Genève, [https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/external-health-expenditure-\(ext\)-as-percentage-of-current-health-expenditure-\(che\)-\(-\)](https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/external-health-expenditure-(ext)-as-percentage-of-current-health-expenditure-(che)-(-)) (consulté le 28 octobre 2022). [9]
- OMS (2021), *Global Expenditure on Health: Public Spending on the Rise?*, Organisation mondiale de la Santé, Genève, <https://apps.who.int/iris/handle/10665/350560> (consulté le 28 octobre 2022). [8]
- Organisation de l'Unité Africaine (2001), *Déclaration d'Abuja sur le VIH/SIDA, la tuberculose et autres maladies infectieuses connexes*, <http://www.sante.gov.ml/index.php/actualites/communiques/item/1445-sommet-des-chefs-d-etat-et-de-gouvernement-de-l-oua-sur-le-vih-sida-la-tuberculose-et-autres-maladies-infectieuses-connexes-24-27-avril-2001-abuja-nigeria>. [10]

- Ortiz-Ospina, E. (2022), « Global health », Our World in Data, <https://ourworldindata.org/health-meta> (consulté le 28 octobre 2022). [1]
- Oxfam (2022), *Un nouvel indice montre que les gouvernements du monde entier ont alimenté une explosion des inégalités durant la pandémie de COVID-19*, Communiqué de presse, Oxfam International, [http://\(19 décembre\) https://www.oxfam.org/fr/communiqués-presse/un-nouvel-indice-montre-que-les-gouvernements-du-monde-entier-ont-alimenté-une](http://(19%20d%C3%A9cembre)%20https://www.oxfam.org/fr/communiqu%C3%A9s-presse/un-nouvel-indice-montre-que-les-gouvernements-du-monde-entier-ont-aliment%C3%A9-une-explosion-des-in%C3%A9galit%C3%A9s-durant-la-pand%C3%A9mie-de-covid-19) (consulté le 20 octobre 2022). [11]
- Packard, R. (2016), *A History of Global Health: Interventions into the Lives of Other Peoples*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD. [20]
- Ravelo, J. (2022), « NCDs are top global killer but trust fund coffers are empty », *Devex*, <https://www.devex.com/news/ncds-are-top-global-killer-but-trust-fund-coffers-are-empty-104021> (consulté le 28 octobre 2022). [26]
- Sachs, J. et al. (2022), « The Lancet Commission on lessons for the future from the COVID-19 pandemic », *The Lancet*, vol. 400/10359, pp. 1224-1280, [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(22\)01585-9](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(22)01585-9). [18]
- Schäferhoff, M. et al. (2019), « International funding for global common goods for health: An analysis using the Creditor Reporting System and G-FINDER databases », *Health Systems & Reform*, vol. 5/4, pp. 350-365, <https://doi.org/10.1080/23288604.2019.1663646>. [21]
- Société financière internationale (2022), *IFC and Avacare Partner to increase access to medicines and healthcare goods in Africa*, Communiqué de presse, <https://pressroom.ifc.org/all/pages/PressDetail.aspx?ID=27029> (consulté le 28 octobre 2022). [22]
- Tougher, S. et al. (2012), « Effect of the Affordable Medicines Facility-malaria (AMFm) on the availability, price, and market share of quality-assured artemisinin-based combination therapies in seven countries: A before-and-after analysis of outlet survey data », *The Lancet*, vol. 380/9857, pp. 1916-1926, [https://doi.org/10.1016/s0140-6736\(12\)61732-2](https://doi.org/10.1016/s0140-6736(12)61732-2). [24]

Notes

¹ Les dépenses de santé extérieures sont définies par l’OMS comme les dépenses de santé financées par des sources extérieures, ici exprimées en pourcentage du total des dépenses courantes de santé.

7 Point de vue : Les politiques étrangères féministes se traduisent-elles par des actions concrètes ?

Theo Sowa, Conseillère indépendante spécialisée dans les questions de *genre*, d'équité et de justice en matière de ressources (ancienne Directrice générale du Fonds de développement des femmes africaines, AWDF)

En 2014, Margot Wallström, alors ministre suédoise des Affaires étrangères, annonçait la première politique étrangère féministe au monde. Il a fallu attendre trois autres années pour qu'un autre pays, le Canada en l'occurrence, annonce sa propre Politique d'aide internationale féministe. En 2022, on comptait au total 13 pays à revenu élevé, intermédiaire ou faible qui avaient lancé ou élaboraient une politique étrangère féministe¹.

Par la suite, Wallström a déclaré que son annonce avait au départ suscité beaucoup de « ricanements » (Silverman, 2016^[1]). Au cours des huit ans écoulés depuis l'annonce de cette politique publique inédite, même si les rires se sont largement estompés, de nombreuses questions demeurent, ainsi qu'une bonne dose de scepticisme. En quoi consiste précisément une politique étrangère féministe ? Comment se distingue-t-elle ? S'agit-il d'une simple posture face aux inégalités de genre persistantes ? Récemment, la Suède a laissé entendre qu'elle abandonnerait sa politique étrangère féministe, ce qui soulève une autre question, celle de la pérennité de ce type de politique.

Les définitions (et priorités) des États en matière de politique étrangère féministe varient. Après avoir étudié nombre d'entre elles et consulté plusieurs féministes qui travaillent dans les domaines de la politique étrangère et du développement, le Centre international de recherche sur les femmes (ICRW) a arrêté la définition suivante :

La politique étrangère féministe est la politique d'un État qui définit ses interactions avec les autres États, ainsi qu'avec les mouvements et les autres acteurs non étatiques, d'une manière qui privilégie la paix, l'égalité des genres et l'intégrité environnementale, consacre, promeut et protège les droits humains de tous, cherche à perturber les structures de pouvoir coloniales, racistes, patriarcales et dominées par les hommes et alloue des ressources importantes, y compris sous forme de travaux de recherche, pour réaliser cette vision. La politique étrangère féministe est cohérente dans son approche à travers tous ses leviers d'influence, est ancrée dans l'exercice de ces valeurs au niveau local et établie en collaboration avec des militants, groupes et mouvements féministes, au niveau national et à l'étranger. (Thompson, Ahmed et Khokhar, 2021^[2])

Cette définition apporte une réponse aux questions de savoir ce qu'est une politique étrangère féministe et en quoi elle diffère des autres politiques étrangères. Mais s'agit-il d'une simple posture ? De mon point de vue, tout dépend de la façon dont la politique est structurée et de la cohérence avec laquelle elle est mise en œuvre. À bien des égards, la tendance traduit la reconnaissance accrue du fait que l'égalité des genres, les droits des femmes et la justice en matière de genre constituent des éléments importants des politiques et pratiques intérieures, étrangères et de développement. Pourtant, au-delà du discours, un

décalage subsiste entre la parole et les actes. Si plusieurs pays de l'OCDE ont adopté une politique étrangère féministe, la part des apports d'aide publique au développement (APD) affectés spécifiquement à l'égalité des genres comme objectif principal continuait de s'établir à seulement 5 % en 2020².

À mon avis, une politique étrangère féministe devient une politique de façade dès lors qu'elle reste axée uniquement sur la promotion d'activités qui incluent les femmes et les filles, au lieu d'intégrer des analyses et des approches féministes qui visent à combattre des discriminations diverses et intersectionnelles, notamment, mais pas exclusivement, les injustices économiques, politiques, raciales, et liées au genre ou au handicap.

Une politique étrangère féministe se résume à une simple posture si les ressources continuent d'être insuffisantes pour financer des initiatives destinées à promouvoir et à faire progresser l'égalité et la justice. Il s'agit d'une simple posture si les mesures prises ne visent pas à réorienter systématiquement des rapports de force inégaux au niveau de l'ensemble des principes, des pratiques et de la mise en œuvre des différents aspects de la politique étrangère – y compris par l'analyse et le redressement de ses propres déséquilibres internes en matière de genre et de ses propres processus décisionnels et décideurs. Il s'agit d'une simple posture si un État qui poursuit officiellement une politique étrangère féministe finance des mesures d'égalité des genres tout en soutenant en parallèle des activités commerciales qui favorisent l'exploitation, bafouent les droits des populations et ancrent les injustices.

Une politique étrangère féministe devient une politique de façade dès lors qu'elle reste axée uniquement sur la promotion d'activités qui incluent les femmes et les filles, au lieu d'intégrer des analyses et des approches féministes qui visent à combattre des discriminations diverses et intersectionnelles, notamment, mais pas exclusivement, les injustices économiques, politiques, raciales, et liées au genre ou au handicap.

Soyons clairs. Ces risques ne concernent pas seulement des politiques étrangères féministes qui seraient inadéquates : ils existent dès lors que le discours l'emporte sur l'action, comme l'ont montré de nombreux volets des politiques nationales et internationales menées par divers acteurs.

Je reste toutefois convaincue que les pays, de plus en plus nombreux, qui adoptent une politique étrangère féministe se lancent dans une voie prometteuse vers le changement. Une politique qui s'étend, entre autres domaines, à la diplomatie, à l'aide au développement et aux échanges, et prend systématiquement en compte les points de vue et les approches féministes dans l'ensemble de ses volets, offre un potentiel phénoménal pour promouvoir l'égalité dans tous ses aspects et démanteler systématiquement les systèmes de discrimination. À titre d'illustration, la part de l'APD bilatérale ventilable du Canada axée sur l'égalité des genres à titre d'objectif principal est passée de 2.7 % en 2015-216 à 21 % en 2019-20 (OCDE, 2022^[3]). Une évaluation à paraître de l'impact de la Politique d'aide internationale féministe de ce même pays révèle une tendance similaire³. Par ailleurs, la part des dépenses d'APD classées comme dépourvues d'une composante de genre a reculé, passant de 40 % de l'APD bilatérale ventilable en 2013-14 à 12 % en 2019-20.

Parallèlement, l'APD canadienne destinée aux organisations de défense des droits des femmes est passée de 0 % de l'APD bilatérale ventilable en 2015-16 à 3.1 % en 2017-18, pour atteindre 7.1 % en 2019-20. Un tel soutien à des organisations locales de défense des droits des femmes s'est avéré particulièrement important pour bouleverser des rapports de force inégaux et les normes sociales et progresser vers un changement durable et vers l'égalité des genres. Néanmoins, bien que le Canada soit

la preuve qu'une politique peut augmenter considérablement le financement destiné à ces organisations, le fait que ces modestes 7.1 % lui valent sa position de chef de file mondial soulève des préoccupations majeures quant aux inégalités observées à la fois dans les dépenses d'APD et dans leur orientation et leur affectation principale. L'essor des politiques étrangères féministes doit se traduire par un plus grand soutien global aux organisations locales de défense des droits des femmes.

Au cours de la période 2019-20, 45 % des apports totaux d'APD bilatérale de l'ensemble des membres du CAD de l'OCDE avaient l'égalité des genres comme objectif principal ou significatif (OCDE, 2022^[4]). Parmi les six pays qui consacrent le plus fort pourcentage de leur APD à l'égalité des genres, trois d'entre eux ont adopté ou élaborent actuellement une politique étrangère féministe. Malgré tout, l'égalité des genres demeure un objectif principal d'une part relativement faible de l'APD : en 2020, elle ne constituait toujours pas une priorité pour 55 % des apports d'APD et représentait un objectif principal pour seulement 5 % de ces apports.

Un pays n'a pas forcément besoin de se doter officiellement d'une politique étrangère féministe pour que sa politique étrangère s'accompagne d'analyses, d'approches et de processus féministes. Cela fait ainsi de nombreuses années qu'aux Pays-Bas, l'action du ministère des Affaires étrangères repose sur de solides principes féministes. Sa volonté et sa capacité d'écouter les militantes féministes, de reconnaître les erreurs et de planifier les interventions en concertation avec les parties prenantes concernées plutôt que d'imposer des vues de l'extérieur l'ont amené à mettre en place des initiatives telles que le programme Voice⁴, le fonds pour la réalisation de l'ODD 5 et le partenariat *Leading from the South*. Or ce n'est que maintenant que les Pays-Bas ont entrepris d'élaborer une politique étrangère féministe officielle⁵, qui pourrait être une première étape utile pour élaborer des approches plus cohérentes en vue du démantèlement des inégalités dans tout l'éventail (bien plus large) de ses activités de politique étrangère.

Premier pays de l'hémisphère sud à annoncer l'adoption d'une politique étrangère féministe, le Mexique illustre l'impact que ce type de politique a bien au-delà de l'APD et du financement. Le pays s'est attaché à mettre sa politique au profit de partenariats de plaidoyer et d'action internationale afin de lutter contre les injustices intersectionnelles, notamment lors de la récente Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (COP27).

Tous les pays qui ont annoncé l'adoption d'une politique étrangère féministe ont encore du chemin à parcourir pour intégrer pleinement des approches féministes dans l'ensemble des volets de leur action, notamment pour appliquer ces approches et ces principes dans leur prise de décisions, au sein de leurs propres institutions, et mettre en œuvre une réorientation des pouvoirs plus prononcée et plus cohérente au niveau de leurs processus et relations internes et externes. Néanmoins, mieux vaut, selon moi, avoir encore du chemin à parcourir sur une voie qui a au moins le mérite d'avoir été entamée, plutôt que de s'abstenir de relever les défis liés au changement, voire d'éviter tout bonnement de s'engager sur une telle voie. Le renforcement et l'essor des politiques étrangères féministes offrent matière à tirer des enseignements mutuels, à trouver des sources d'encouragement et à multiplier l'impact. Comme l'a si bien dit Lyric Thompson, Directrice générale de l'organisation Feminist Foreign Policy Collaborative, dans un récent courriel qu'elle m'a adressé :

C'est maintenant que les politiques étrangères féministes doivent démontrer toute leur utilité. En cette époque de conflits et de pandémie, de catastrophe climatique imminente et de taux record des inégalités, un nombre croissant de pays, du Luxembourg au Libéria, choisissent d'adopter un cadre qui reconceptualise les biens publics mondiaux comme relevant de l'intérêt national. Les pays de l'OCDE élèvent leurs ambitions en matière de financement de l'égalité des genres et conçoivent de nouveaux modèles en faveur d'un multilatéralisme fondé sur des principes, s'efforçant de bouleverser les normes racistes, patriarcales et coloniales en plaçant l'humain, la paix et la planète au centre de leurs objectifs de politique étrangère. Tout cela donne des raisons d'espérer en un avenir meilleur⁶.

Références

- OCDE (2022), *Activités d'aide visant l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (SNPC)* (base de données), https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=DV_DCD_GENDER (consulté le 20 décembre 2022). [3]
- OCDE (2022), *Le financement du développement pour l'autonomisation des femmes et l'égalité des genres : un aperçu*, Éditions OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/fr/cad/aperçu-egalite-genres-apd-2022.pdf>. [4]
- Silverman, A. (2016), « Sweden's foreign minister has no time for giggles (podcast) », *Foreign Policy*, <https://foreignpolicy.com/2016/04/06/swedens-foreign-minister-has-no-time-for-giggles> (consulté le 31 January 2019). [1]
- Thompson, L., S. Ahmed et T. Khokhar (2021), *Defining Feminist Foreign Policy: A 2021 Update*, International Center for Research on Women, Washington, D.C., <https://www.icrw.org/wp-content/uploads/2021/09/Defining-Feminist-Foreign-Policy-2021-Update.pdf>. [2]

Notes

¹ Le ministre suédois des Affaires étrangères a annoncé en octobre 2022 que le pays ne qualifierait plus sa politique étrangère de féministe. Douze autres pays ont adopté ou sont en train d'élaborer une politique étrangère féministe, à savoir l'Allemagne, le Canada, le Chili, la Colombie, l'Écosse, l'Espagne, la France, le Libéria, la Libye, le Luxembourg, le Mexique et les Pays-Bas.

² L'OCDE a publié les dernières données (2021) relatives à l'APD en faveur de l'égalité des genres et de l'autonomisation des femmes fin janvier 2023, alors que ce rapport était en cours d'impression. Les chiffres clés de l'APD montrent une réduction inquiétante des niveaux d'aide bilatérale totale ayant l'égalité des genres comme objectif principal ainsi que des montants des financements octroyés directement aux organisations de défense des droits des femmes. Il sera essentiel d'analyser ces données récentes et de suivre leur évolution au regard des tendances générales de l'APD et notamment des promesses faites par les pays dotés de politiques étrangères féministes.

³ Projet du rapport d'évaluation intitulé *Canadian Gender Equality Investments: A Quantitative Assessment of Canadian ODA*, dont la publication est prévue en 2022 par le Fonds Égalité et la University of Newfoundland and Labrador.

⁴ Pour en savoir plus, voir : <https://voice.global/first-global-call-for-proposals>.

⁵ Pour en savoir plus, voir : <https://www.government.nl/latest/news/2022/11/18/feminist-foreign-policy-netherlands>.

⁶ Lyric Thompson, dans un courriel adressé à l'auteure le 17 novembre 2022.

Partie II Être pertinent dans un système complexe

8

Tirer le meilleur parti possible de l'aide publique au développement

Eleanor Carey, Direction de la coopération pour le développement, OCDE

Harsh Desai, Direction de la coopération pour le développement, OCDE

Le concept d'aide publique au développement est mis en pratique depuis plus de 60 ans. Depuis tout aussi longtemps, sa finalité, son efficacité, son efficacité et son impact sont au cœur des débats – et ces questions sont aujourd'hui plus que jamais pertinentes. De par leur conjoncture intérieure propre, les apporteurs de coopération au développement sont confrontés à des pressions budgétaires de plus en plus fortes. En même temps, les demandes des pays partenaires sont de plus en plus nombreuses et changeantes. Au fil des décennies, la communauté de la coopération pour le développement a accumulé un ensemble d'engagements formels et de bonnes pratiques qui, sous réserve d'une mise en œuvre systématique, pourrait préparer le terrain en vue de tirer le meilleur parti possible de l'aide publique au développement compte tenu du contexte actuel et des contraintes qui le caractérisent. Ce chapitre s'appuie sur les données probantes découlant des examens par les pairs réalisés par le CAD au cours des dix dernières années, les statistiques et les champs de connaissance pertinents, dans le but de fournir des éléments concrets concernant la situation actuelle et les obstacles au progrès vers la réalisation des principaux engagements et de la mise en œuvre des bonnes pratiques.

Les auteurs souhaitent remercier les personnes ci-après pour leur contribution et leur soutien lors de la préparation de ce chapitre : Yasmin Ahmad, Renwick Irvine, Rahul Malhotra, Ida Mc Donnell et Rachel Scott pour le pilotage direction stratégique ; Aussama Bejraoui, Joelline Benefice, Elena Bernaldo, Emily Bosch, Olivier Bouret, Rebecca Engebretsen, Katharina Gugerell, Anita King, Gaia Manselli, Kristina Mazurenko, Andrea Pace, Santhosh Persaud, Maayan Sacher, Julia Schnatz et Jonas Wilcks pour les retours d'informations et les données fournies.

Messages clés

- Les engagements officiels et les bonnes pratiques approuvées sont le reflet incontestable des intentions et des valeurs des membres du Comité d'aide au développement (CAD). S'ils étaient pleinement mis en œuvre, il serait alors possible de surmonter nombre des obstacles auxquels sont aujourd'hui confrontés les fournisseurs de coopération pour le développement, dans un contexte caractérisé par les restrictions budgétaires et des demandes des pays partenaires croissantes, changeantes et spécifiques au contexte local.
- La quantité, la stabilité et la valeur relative de l'aide publique au développement (APD) sont conditionnées par le paysage financier au sens large, tant au niveau des pays fournisseurs que des pays bénéficiaires, et par les priorités budgétaires à l'échelon national présidant aux décisions relatives à la budgétisation de l'APD. Le respect des engagements financiers sera tout particulièrement critique au vu des pressions appelant à financer les dépenses relatives aux biens publics mondiaux et à prendre des mesures d'intervention en cas de crise.
- Accorder une plus grande importance aux engagements et bonnes pratiques liés à l'impact collectif de l'APD allouée par les membres du CAD permettrait de réduire les coûts de transaction pour les pays partenaires, de renforcer les économies d'échelle, de mieux orienter les budgets d'APD de façon à répondre aux besoins, et d'aider à équilibrer les interventions humanitaires et l'impact à long terme en matière de développement.
- Afin d'apporter une APD sur mesure et de grande qualité, il convient de bien étudier les types, les modalités et les canaux de financement. La crise du COVID-19 a considérablement modifié les conditions d'octroi des prêts concessionnels et de soutien budgétaire, relançant les débats autour des avantages et des inconvénients des différentes approches. La fragmentation et la multiplication des projets qui présentent une faible valeur ajoutée amplifient la complexité et les difficultés en matière de gestion pour les pays en développement. L'affaiblissement du soutien apporté aux systèmes nationaux fragilise les possibilités de coordination et d'alignement.

De plus en plus, les budgets d'aide publique au développement sont amputés afin de faire face aux chocs imprévus et de tenir les nouveaux engagements financiers. Même s'ils sont relativement stables, les niveaux d'APD stagnent depuis une vingtaine d'années. Au niveau des pays fournisseurs d'APD, la conjoncture économique intérieure a durci le contexte budgétaire et monétaire. Dans ce contexte, pour les membres du CAD, optimiser l'efficience et l'efficacité de l'APD est une priorité.

Pendant de nombreuses décennies, les membres du CAD et d'autres acteurs se sont fédérés autour d'un ensemble d'engagements et de bonnes pratiques visant à optimiser les ressources en ciblant au mieux les ressources disponibles et en améliorant la performance du système de coopération au développement. Cet ensemble d'engagements et de bonnes pratiques concernant la quantité et la qualité de l'aide ne reflète pas l'étendue et la diversité des actions qui pourraient être entreprises afin de réduire l'écart entre les apports et la demande d'APD. Pourtant, en utilisant les instruments élaborés de façon collective par la communauté, il serait possible de poser des bases solides et fondamentales afin de tirer le meilleur parti possible de l'APD.

En utilisant les instruments élaborés de façon collective par la communauté, il serait possible de poser des bases solides et fondamentales afin de tirer le meilleur parti possible de l'APD.

Ce chapitre analyse un sous-ensemble de ces engagements et bonnes pratiques, désignés par les membres du CAD comme les plus complexes à mettre en œuvre de façon systématique. La méthodologie utilisée pour recenser les difficultés, présentée à l'Annexe 8.A et à l'Annexe 8.B, fournit une liste complète des engagements et bonnes pratiques complexes relevés par les membres du CAD. L'analyse s'appuie sur un ensemble de données probantes, composé des examens par les pairs réalisés par le CAD au cours des dix dernières années, des statistiques du CAD et d'autres ensembles de données, et sur les champs de connaissance pertinents. La première section présente un aperçu des principales évolutions de ces engagements et bonnes pratiques, qui sont ensuite analysés par sous-groupe. Le premier sous-groupe a trait au respect des engagements financiers dans l'optique d'augmenter l'enveloppe budgétaire globale consacrée à l'APD. Le second met l'accent sur les engagements visant à améliorer l'impact collectif des dépenses à l'appui du développement. Le dernier sous-groupe est consacré aux engagements et bonnes pratiques relatifs à l'apport d'une APD de grande qualité. Au-delà de la quantité, de l'affectation et de la qualité de l'APD en elle-même, la dernière section détaille combien il importe de mettre sur pied un cadre favorable solide en intensifiant les efforts déployés pour la cohérence des politiques. Dans l'ensemble, cette analyse met en lumière les domaines sur lesquels les efforts pourraient être concentrés afin d'accélérer les progrès.

Aperçu de la performance des membres du CAD par rapport aux ambitions définies dans les années 2010

Le Tableau 8.1 compare la performance moyenne des membres du CAD au regard des objectifs en matière d'APD et des bonnes pratiques, notamment l'affectation de l'APD, sous quelle forme, à quelles fins et selon quelle orientation, pour deux périodes de trois ans – 2010-12 et 2019-21. Analysées tout au long du chapitre, ces évolutions pourraient faire l'objet d'un nouvel examen à l'avenir, en tant que modèle pour le suivi des progrès réalisés par rapport à l'ambition de tirer le meilleur parti possible de l'APD.

Dans certains domaines, peu de changements ont été observés : l'APD en pourcentage du revenu national brut (RNB), par exemple, se maintient à 0.3 % (sur la base des flux financiers nets) et les proportions de l'APD ventilable par pays selon les groupes de revenu au niveau national n'ont que faiblement évolué au cours de cette période. Les pays les moins avancés et les contextes fragiles sont les deux groupes de pays ayant reçu les parts les plus importantes d'APD ventilable par pays, tant au début qu'à la fin de la période évoquée¹.

Les changements significatifs survenus de 2010-12 à 2019-21 sont un recul de l'aide-pays programmable (APP), qui a baissé de 54.3 % à 47.5 % ; une hausse de l'aide humanitaire et alimentaire qui est passée de 10.0 % à 15.2 % ; et un doublement du coût des réfugiés dans les pays donateurs, passé de 4.0 % à 8.0 % de l'APD bilatérale. L'APD destinée au système multilatéral ou transitant par celui-ci a également augmenté, passant de 38.0 % à 43.4 %. La part de l'APD bilatérale ventilable axée sur la question de l'égalité des genres a progressé (atteignant 45.1 %, contre 29.8 % au début de la période), tout comme la part de l'APD axée sur la question du climat et de l'environnement, qui est passée de 29.3 % à 35.9 %.

Tableau 8.1. Aperçu des évolutions des engagements et bonnes pratiques concernant l'aide publique au développement

Comparaison des données de l'ensemble des membres du CAD, 2010-12 et 2019-21

ÉLÉMENT				
	PERFORMANCE DES PAYS DU CAD (MOYENNE 2010-12)	PERFORMANCE DES PAYS DU CAD (MOYENNE 2019-21)		
PERFORMANCE PAR RAPPORT AUX ENGAGEMENTS				
APD en pourcentage du revenu national brut (RNB) (objectif : 0.7 %)	0.30 % (APD sur la base des flux financiers nets)	0.32 %		
APD versée aux pays les moins avancés en pourcentage du RNB (objectif : 0.15-0.20 %)	0.10 %	0.09 %		
Pourcentage de l'APD non liée (objectif : 100 %)	86.1 %	88.4 %		
BONNE PRATIQUE : GROUPEMENTS DE PAYS (EN % DE L'AIDE VENTILABLE PAR PAYS)				
APD totale par groupe de revenu	PMA :	47.5 %	PMA :	46.2 %
	APFR :	1.0 %	APFR :	0.9 %
	PRITI :	35.2 %	PRITI :	36.5 %
	PRITS :	16.3 %	PRITS :	16.4 %
APD totale versée aux pays et territoires dans le besoin	Fragiles :	62.9 %	Fragiles :	60.9 %
	PEID :	5.8 %	PEID :	4.3 %
	PDSL :	27.0 %	PDSL :	25.3 %
BONNE PRATIQUE : TYPES DE DÉPENSE (EN % DE L'APD BILATÉRALE)				
Aide-pays programmable	54.3 %	47.5 %		
Aide humanitaire et alimentaire	10.0 %	15.2 %		
Coût des réfugiés dans les pays donateurs	4.0 %	8.0 %		
Frais administratifs	6.2 %	6.8 %		
Soutien budgétaire	3.6 %	4.6 %		
BONNE PRATIQUE : CANAUX				
APD destinée aux OSC des pays en développement ou transitant par celles-ci (en % de l'APD bilatérale)	1.0 %	1.2 %		
APD destinée au système multilatéral ou transitant par celui-ci (en %, contributions régulières, préaffectées)	38.0 %	43.4 %		
BONNE PRATIQUE : ORIENTATION SECTORIELLE OU TRANSVERSALE				
Efforts axés sur la paix (% de l'APD bilatérale)	12.2 %	10.4 %		
Efforts axés sur la question du genre (% de l'APD bilatérale ventilable)	29.8 %	45.1 %*		
Efforts axés sur les questions climatiques et environnementales (% de l'APD bilatérale ventilable)	29.3 %	35.9 %*		
Financements mobilisés auprès du secteur privé (% de l'APD bilatérale)	N/A	11.8 %*		

Note : L'Annexe 8.A présente de façon détaillée la méthodologie appliquée pour les calculs. Abréviations utilisées : APD : aide publique au développement ; APFR : autres pays à faible revenu ; CAD : Comité d'aide au développement ; OSC : organisation de la société civile ; PEID : petits États insulaires en développement ; PDSL : pays en développement sans littoral ; PMA : pays les moins avancés ; PRITI : pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure ; PRITS : pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure ; RNB : revenu national brut.

Source : OCDE (2022^[1]), « Système de notification des pays créanciers : Activités d'aide », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données) <https://doi.org/10.1787/data-00061-fr> ; OCDE (2023^[2]), « Statistiques détaillées de l'aide : Versements secteurs public et privé », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données), <https://doi.org/10.1787/data-00072-fr>.

Respecter les engagements financiers

Le paysage du financement dans son ensemble influence la quantité, la stabilité et la valeur relative de l'APD, et ses effets sur la capacité des pays membres du CAD à tenir leurs engagements financiers. La valeur de l'APD acheminée vers son pays de destination est également altérée par des facteurs nationaux

et mondiaux, tels que le niveau d'endettement du pays et les fluctuations des taux de change, qui ont tous deux été particulièrement prégnants au cours des dernières années. Aujourd'hui, la conjonction de plusieurs de ces différents facteurs pèse sur les apports et minimise la valeur de l'APD. La détermination des objectifs financiers se heurte également à un certain nombre d'obstacles préexistants d'ordre pratique et conceptuel, et l'on se demande si ces objectifs financiers sont la solution la plus efficace pour apporter aux pays à faible revenu et aux pays à revenu intermédiaire un soutien cohérent avec leurs besoins et leurs priorités, ce qui contribue à expliquer la lenteur des progrès réalisés.

Les pressions mondiales et nationales ont un impact sur la valeur de l'APD et sur les ressources des pays en développement

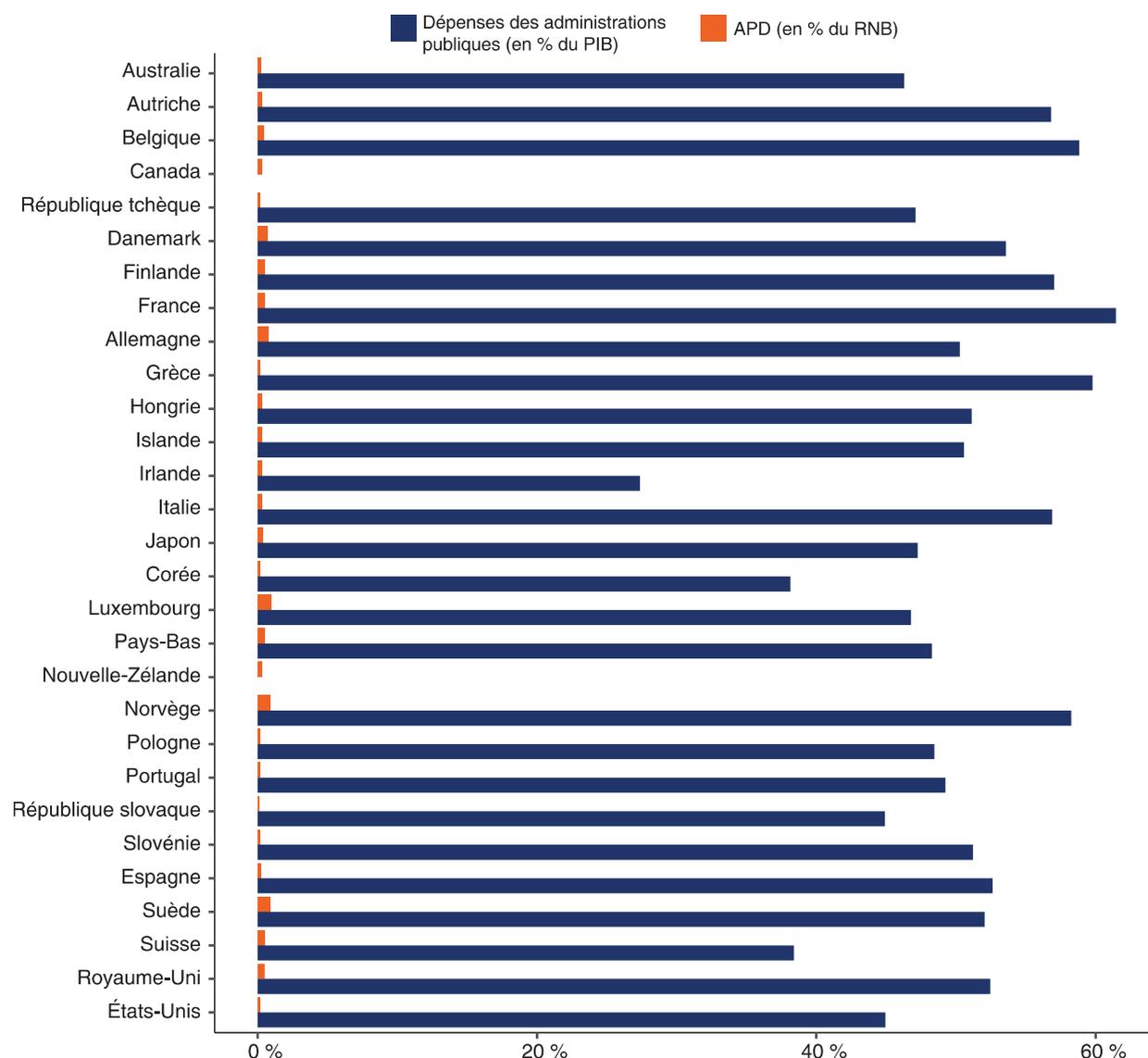
Sachant que l'APD est un flux financier, le plus souvent entre deux pays, qui part des fournisseurs de coopération au développement pour aller vers des bénéficiaires, la conjoncture dans le pays d'origine et dans celui de destination, ainsi que les tendances mondiales dans leur ensemble, ont un effet sur ses niveaux et sur sa valeur relative.

L'APD représente un poste mineur des dépenses publiques, mais elle pourrait pâtir de perspectives économiques défavorables

Dans le pays d'origine, l'APD représente une très faible part des dépenses publiques des membres du CAD. En moyenne, en 2020-21, les dépenses des administrations publiques parmi les membres du CAD se sont situées entre 27 % et 61 % du PIB, tandis que l'APD a représenté seulement 0.33 % du RNB combiné en 2021 (Graphique 8.1).

Graphique 8.1. L'aide publique au développement est un poste de mineur des dépenses des administrations publiques

Dépenses des administrations publiques (en % du PIB), 2010-21 (année la plus récente pour laquelle elles sont disponibles) et APD (en % du RNB) parmi les pays membres du CAD, 2021



Note : Les données relatives aux dépenses des administrations publiques n'étaient pas disponibles pour le Canada et la Nouvelle-Zélande. Dans un souci de cohérence avec les données de base, les données relatives à l'aide publique au développement sont présentées en pourcentage du revenu national brut (RNB) et les dépenses des administrations publiques en pourcentage du produit intérieur brut (PIB). Les données relatives aux dépenses des administrations publiques sont présentées pour l'année la plus récente pour laquelle elles sont disponibles, à savoir 2020 pour l'ensemble des pays à l'exception des États-Unis (2021).

Source : OCDE (2023^[3]), « Dépenses des administrations publiques » (indicateur), <https://doi.org/10.1787/a31cbf4d-en>; OCDE (2023^[2]), « Statistiques détaillées de l'aide : Versements secteurs public et privé », Statistiques de l'OCDE sur le développement international (base de données) <https://doi.org/10.1787/data-00072-fr>.

StatLink  <https://stat.link/ga2tof>

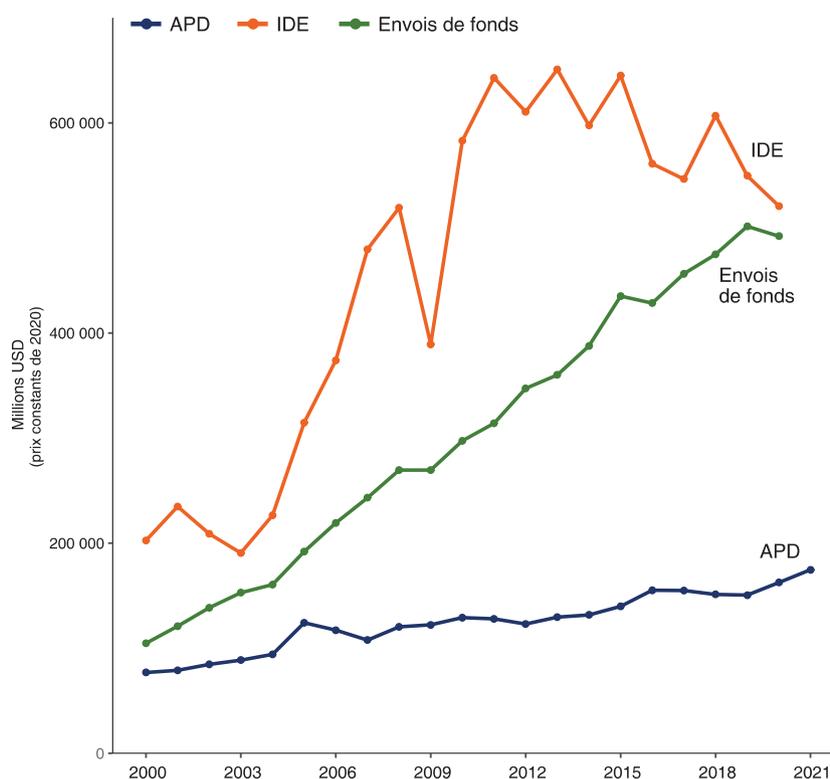
Si l'APD représente une part relativement faible des budgets des administrations, le ralentissement de la croissance économique et la hausse de l'inflation parmi les pays de l'OCDE pourraient peser sur le niveau global des dépenses publiques. De nombreux membres du CAD ont déjà annoncé des coupes budgétaires (OCDE, 2022^[4]).

Pour les pays en développement, le rôle de l'APD est fonction des autres apports extérieurs, des ressources intérieures et des niveaux d'endettement

Dans le pays de destination, l'APD est l'une des trois principales sources de financement extérieur pour les pays en développement, au même titre que les envois de fonds et l'investissement direct étranger (IDE). Si elle représente la plus petite part des trois, c'est néanmoins la plus stable depuis deux décennies ; elle a même augmenté de 2020 à 2021 lorsque la crise du COVID-19 a provoqué la baisse des autres sources d'apports (Graphique 8.2). Selon les prévisions, l'IDE dans les pays en développement devrait reculer de nouveau en 2022, de 23 % par rapport aux niveaux constatés en 2021 (OCDE, 2022^[5]).

Graphique 8.2. L'aide publique au développement reste une ressource stable et prévisible pour les pays et territoires en développement

Aide publique au développement, investissement direct étranger et envois de fonds pour l'ensemble des pays et territoires en développement, 2000-21



Note : IDE : investissement direct étranger ; APD : aide publique au développement. Les flux au titre des envois de fonds et de l'IDE ont été corrigés à l'aide du déflateur « total CAD » de l'OCDE (2023^[2]) afin de permettre les comparaisons dans le temps. Les données relatives aux envois de fonds et à l'IDE ne sont disponibles que pour 134 des 142 pays et territoires admissibles au bénéfice de l'APD ; les estimations pour 2021 n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction du présent rapport. Les données relatives à l'APD correspondent aux versements nets afin de permettre les comparaisons dans le temps de 2000 à 2021.

Source : OCDE (2023^[2]), « Statistiques détaillées de l'aide : Versements secteurs public et privé », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données) <https://doi.org/10.1787/data-00072-fr> ; Banque mondiale (2022^[6]), « Envois de fonds, reçus (\$ US courants) », <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS> ; Banque mondiale (2022^[7]), « Investissements étrangers directs, entrées nettes (BDP, \$ US courants) », <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/BX.KLT.DINV.CD.WD>.

StatLink  <https://stat.link/2j1gxw>

En plus des ressources extérieures, les pays en développement disposent de leurs propres recettes intérieures qu'ils peuvent mobiliser afin de financer les dépenses engagées en faveur du développement durable. La valeur de référence acceptée sur le plan international pour déterminer la capacité d'une administration publique à financer les services de base est un ratio recettes fiscales/PIB de 15 % (Junquera-Varela et Haven, 2018^[8]), ratio que les pays situés dans les régions en développement sont nombreux à ne pas atteindre (Tableau 8.2). La diversité observée au niveau de la composition des recettes publiques dans l'ensemble des régions et pays indique que l'importance de l'APD, vue comme une source de financement pour les dépenses publiques, varie par rapport aux autres sources de recettes. Cet écart entre les pays peut se révéler considérable. À titre d'exemple, les recettes non fiscales en proportion du PIB se situent entre 1.2 % et 218.7 % dans la région Asie et Pacifique et en Afrique, et il existe des écarts significatifs au niveau des dons en proportion des recettes non fiscales, qui vont de moins de 1 % à près de 90 % selon les pays.

Tableau 8.2. La composition des recettes publiques varie sensiblement d'une région et d'un pays à l'autre

	Recettes fiscales en proportion du PIB (moyenne et amplitude)	Dont les taxes sur les biens et services	Recettes non fiscales En % du PIB	Dont les dons (moyenne et amplitude)
Afrique	16.6 % (6-34.3 %)	51.9 %	6.3 %	28.9 % (0.1-89.6 %)
Amérique latine et Caraïbes	21.9 % (12.4-37.5 %)	48.4 %		
Asie et Pacifique	19.1 % (8.9-47.5 %)	50.6 %	1.2-218.7 %	0-65.4 %
OCDE	33.8 % (17.93-46.54 %)	32.6 %		

Note : Pour chaque région, les données sont fournies au titre soit de 2019, soit de 2020, en fonction de l'année la plus récente pour laquelle elles sont disponibles. Les dons répondent à une définition plus restrictive que celle de l'aide publique au développement et ils ne prennent pas en compte la valeur des prêts concessionnels. Les espaces vides reflètent l'absence de données.

Source : OCDE/CUA/ATAF (2021^[9]), *Statistiques des recettes publiques en Afrique 2021*, <https://doi.org/10.1787/c511aa1e-en-fr> ; OCDE et al. (2022^[10]), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2022*, <https://doi.org/10.1787/58a2dc35-en-es> ; OCDE (2022^[11]), *Revenue Statistics in Asia and the Pacific 2022: Strengthening Tax Revenues in Developing Asia*, <https://doi.org/10.1787/db29f89a-en>.

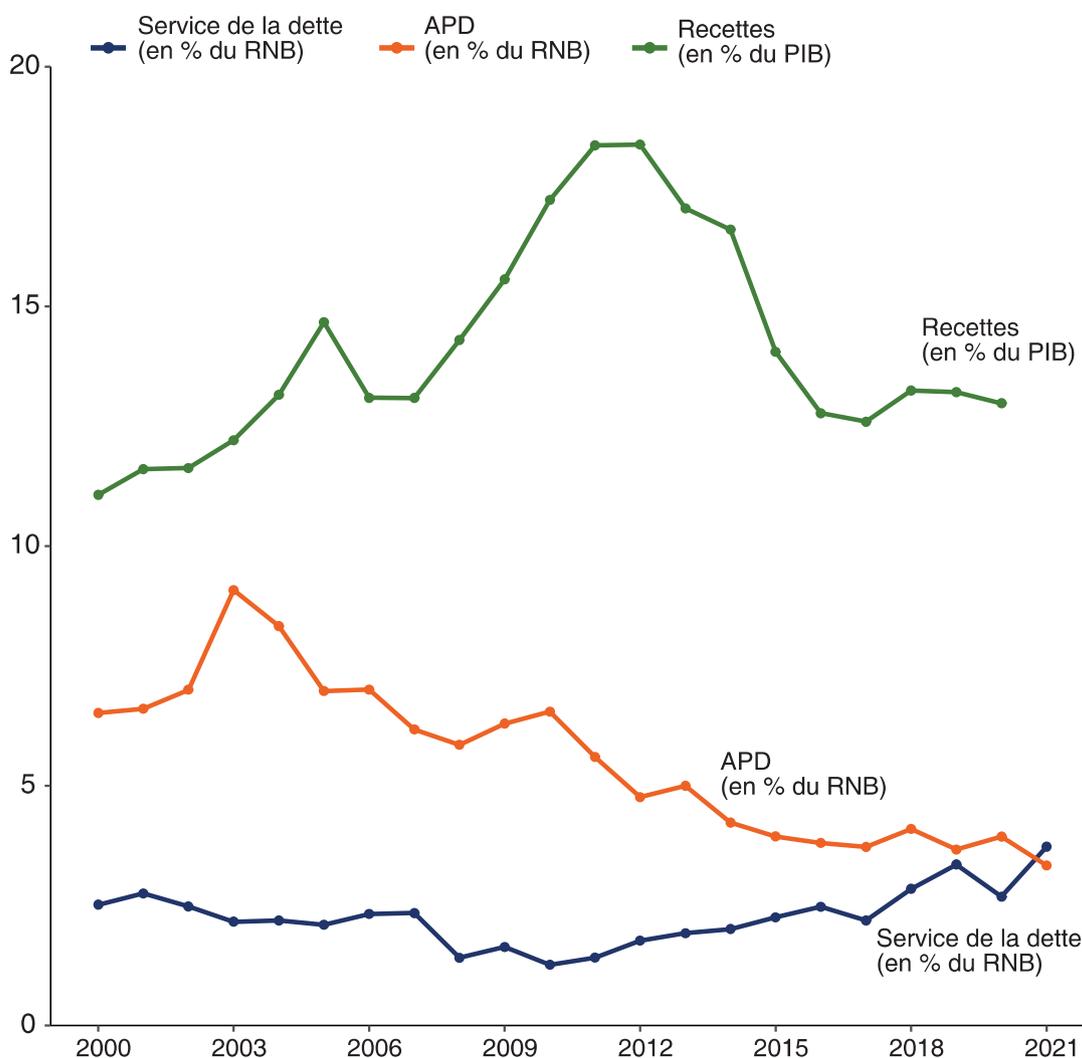
De la même façon, il existe des différences considérables concernant la part de l'APD dans les dépenses publiques prises dans leur ensemble. L'APD nette reçue a représenté plus de 10 % des dépenses des administrations centrales dans 53 pays et, dans 4 d'entre eux, plus de 100 % de ces dépenses au cours de l'année la plus récente pour laquelle les données sont disponibles pour chaque pays (Banque mondiale, 2022^[12]). Le degré de dépendance à l'égard de l'APD peut rendre les pays vulnérables aux fluctuations de l'APD. En l'espace d'un an, treize pays d'Afrique ont enregistré une baisse de leurs recettes annuelles sous forme de dons équivalant à 1 % au moins du PIB entre 2010 et 2020 (OCDE/ATAF/CUA, 2022^[13]).

L'APD nette reçue a représenté plus de 10 % des dépenses des administrations centrales dans 53 pays et, dans 4 d'entre eux, plus de 100 % de ces dépenses.

L'endettement est un autre facteur qui pèse sur l'APD dans le pays de destination. Fin 2021, la dette extérieure des pays à faible revenu et des pays à revenu intermédiaire s'élevait au total à 9 000 milliards USD et quelque 60 % des pays les plus pauvres présentaient déjà un risque élevé de surendettement ou étaient déjà en situation de surendettement (Banque mondiale, 2022^[14]). Dans les pays les moins avancés, le service de la dette en proportion du RNB a commencé à augmenter en 2010, de façon concomitante à la baisse des recettes publiques et de l'APD (Graphique 8.1).

Graphique 8.3. Le service de la dette ne cesse d'augmenter tandis que les recettes publiques et l'aide publique au développement sont à la baisse dans les pays moins avancés

Service de la dette (en % du RNB), APD (en % du RNB) et recettes publiques (en % du PIB), pays les moins avancés, 2000-21



Note : APD : aide publique au développement ; PIB : produit intérieur brut ; RNB : revenu national brut. Le service de la dette et l'APD sont présentés en pourcentage du RNB. Les recettes (hors dons et cotisations sociales) sont présentées en pourcentage du PIB à des fins de cohérence avec les données de base. Toutes les moyennes sont pondérées par le RNB (dans le cas du service de la dette et de l'APD) ou par le PIB (dans le cas des recettes). Les données disponibles sont insuffisantes pour calculer les recettes (en % du PIB) pour 2021.

Source : OCDE (2023^[21]), « Statistiques détaillées de l'aide : Versements secteurs public et privé », Statistiques de l'OCDE sur le développement international (base de données), <https://doi.org/10.1787/data-00072-fr> ; Banque mondiale (2022^[15]), « Total de dette extérieure (en % du RNB) », <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/DT.TDS.DECT.GN.ZS>.

StatLink  <https://stat.link/6bdx7g>

Les flux financiers illicites nuisent à toutes les sources de financement. Selon les estimations, chaque année, l'Afrique perd plus de 50 milliards USD en raison de ces flux (Union africaine, 2021^[16]) et le problème ne fait qu'empirer (CNUCED, 2021^[17]). Les flux financiers illicites étant un phénomène relationnel, il est impératif d'adopter des mesures non seulement dans leur pays de départ, mais aussi dans les pays par lesquels ils transitent et dans leur pays de destination, qui sont souvent des pays membres de l'OCDE.

Répercussions d'un dollar américain fort sur l'aide et sur les coûts dans les pays en développement

Le cours élevé du dollar américain, qui était en octobre 2022 à son niveau le plus haut depuis 2000, est en partie responsable de la hausse du coût du remboursement de la dette dans un contexte d'affaiblissement général de la majeure partie des monnaies à travers le monde (Gopinath et Gourinchas, 2022^[18]). Pour les pays en développement, qui contractent souvent des emprunts libellés en dollars américains, le remboursement de la dette lorsque le taux d'intérêt est si défavorable est alors plus onéreux en monnaie locale (Estevão, 2022^[19]). Même pour les pays qui détiennent des titres de dette émis par la République populaire de Chine (ci-après « Chine »), les remboursements sont majoritairement effectués en dollars américains, et les prêts sont souvent consentis à des taux variables qui font augmenter les montants à rembourser lorsque les taux sont à la hausse (Bradsher, 2022^[20]). Certaines innovations proposées par les membres du CAD, notamment un accès accru au financement en monnaie locale, aident à contrecarrer ce risque (KfW, 2020^[21]).

Un dollar fort alimente également l'inflation à l'échelle mondiale, et une augmentation de l'APD d'environ 13 milliards USD supplémentaires en 2022 serait nécessaire pour compenser cela. Même pour les pays dont le niveau d'endettement en dollar américain est faible, le même panier de bien était plus onéreux en monnaie locale fin 2022 qu'à la même période en 2021, du fait de la très forte domination du dollar dans les échanges internationaux (Rennison et Simonetti, 2022^[22]).

Un dollar fort alimente également l'inflation à l'échelle mondiale, et une augmentation de l'APD d'environ 13 milliards USD supplémentaires en 2022 serait nécessaire pour compenser cela.

Les fluctuations des taux de change ont elles aussi un effet sur la valeur de l'APD. Le cas de l'Inde illustre l'ampleur potentielle de cet effet. Premier bénéficiaire de l'APD bilatérale nette versée par les membres du CAD en 2021, l'Inde a reçu de l'aide de plusieurs fournisseurs, les plus importants étant le Japon (68.5 % du total reçu par l'Inde en 2021), l'Allemagne (20.4 %), les États-Unis (3.8 %) et le Royaume-Uni (3.6 %). Comme le montre le Tableau 8.3, les taux de change ont considérablement évolué au cours des neuf premiers mois de 2022, avec des répercussions potentiellement conséquentes pour l'Inde.

Tableau 8.3. Comparaison des taux au comptant pour les monnaies des principaux fournisseurs d'aide publique au développement à destination de l'Inde

Date	Dollar américain	Roupie indienne	Yen japonais	Euro	Livre sterling
4 janvier 2022	1	74.5717	115.42	1.1279	1.34955
19 octobre 2022	1	82.3735	149.18	0.9778	1.1256

Source : FMI (2022^[23]), *IMF Exchange Rates* (base de données) <https://www.imf.org/external/np/fin/ert/GUI/Pages/CountryDataBase.aspx>.

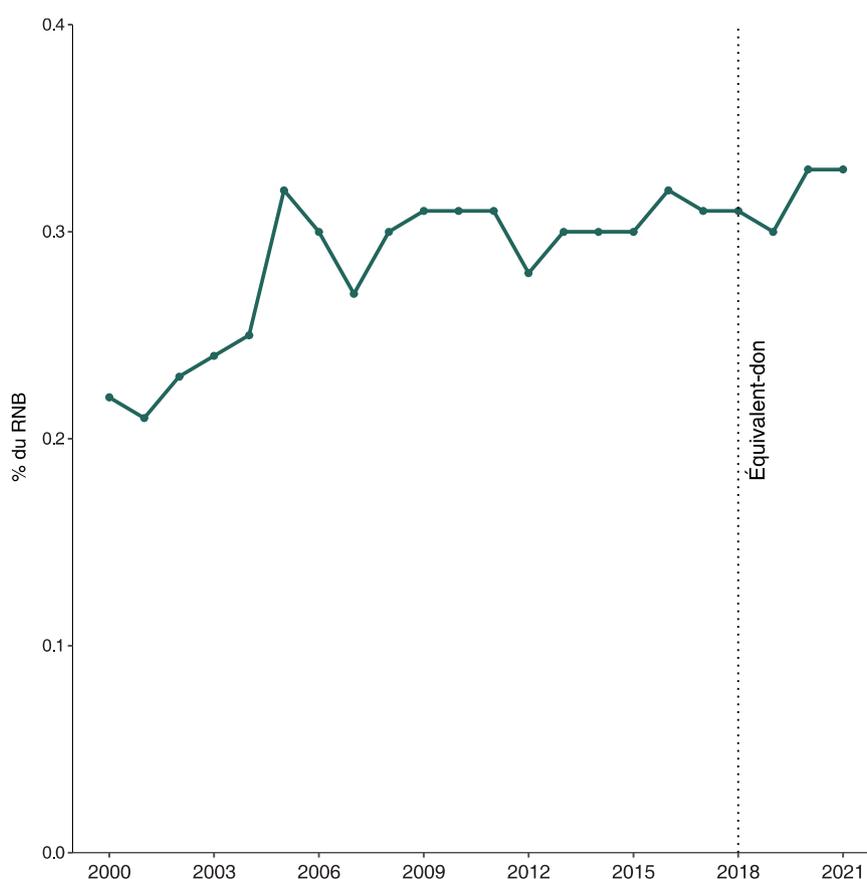
Par exemple, sans aucun ajustement pour compenser les fluctuations des taux de change, 1 JPY (yen japonais) prêté à l'Inde début 2022 aurait eu une valeur de 0.64 INR (roupie indienne). Si cette même somme de 1 JPY avait été versée le 19 octobre 2022, elle aurait eu une valeur de 0.55 INR – soit une dépréciation de 14.2 %. Les accords conclus entre les fournisseurs et les bénéficiaires de la coopération pour le développement précisent quelle partie assume le risque de change, et cela détermine si, et dans quelle proportion, ces variations ont des répercussions sur la valeur de l'APD.

Les niveaux de l'APD ne permettent pas d'atteindre les objectifs internationaux

C'est en 1970 que l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté pour la première fois l'objectif pour les économies avancées d'allouer 0.7 % de leur RNB à l'APD (ONU, 1970^[24]), et cet objectif a par la suite été réaffirmé dans de nombreuses enceintes internationales² : lors du Sommet du G8 de Gleneagles en 2005, certains membres du CAD ont, individuellement, pris l'engagement d'atteindre certains niveaux d'APD à l'horizon 2010, et le Programme d'action d'Addis-Abeba de 2015 a mentionné l'objectif de 0.7 % comme un facteur critique de réussite du Programme 2030 (ONU, 2015^[25]). Toutefois, malgré ces engagements, les avancées obtenues à l'égard de cet objectif stagnent depuis 2005, l'APD ne représentant qu'environ 0.3 % du RNB de tous les membres du CAD confondus ; en 2021, cette part a atteint 0.33 % (Graphique 8.4).

Graphique 8.4. Le ratio APD/RNB parmi les pays membres du CAD stagne depuis 2005

APD en pourcentage du RNB, pays membres du CAD, 2000-21



Note : RNB : revenu national brut. Depuis 2018, l'aide publique au développement est mesurée sur la base de l'équivalent-don ; pour les années précédentes, l'APD est présentée sur la base des flux financiers nets.

Source : OCDE (2023^[21]), « Statistiques détaillées de l'aide : Versements secteurs public et privé », Statistiques de l'OCDE sur le développement international (base de données), <https://doi.org/10.1787/data-00072-fr>.

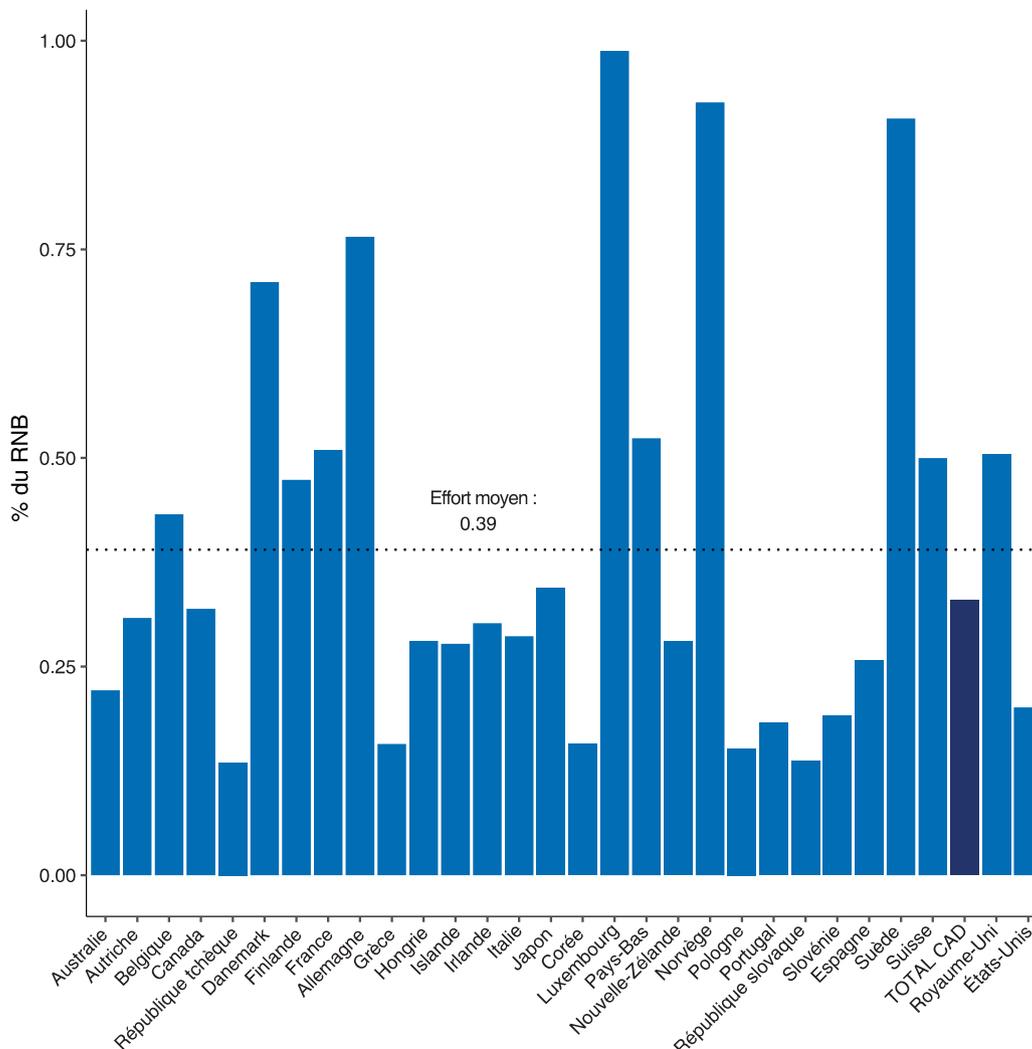
StatLink  <https://stat.link/gi4n2h>

Un petit nombre de membres du CAD ont systématiquement atteint l'objectif ; mais la majorité d'entre eux n'ont jamais réussi (Graphique 8.5). Or, si de façon collective les membres du CAD avaient atteint l'objectif de 0.7 % en 2021, le montant total de l'APD se serait élevé à 389 milliards USD, soit plus du double du montant actuel de 186 milliards USD.

Si de façon collective les membres du CAD avaient atteint l'objectif de 0.7 % en 2021, le montant de l'APD se serait élevé à 389 milliards USD, soit plus du double du montant actuel de 186 milliards USD.

Graphique 8.5. La réalisation de l'objectif de 0.7 % varie fortement selon les pays membres du CAD

APD en pourcentage du RNB, pays membres du CAD, 2021



Note : CAD : Comité d'aide au développement ; RNB : revenu national brut. Le calcul de l'effort moyen correspond à la moyenne arithmétique des ratios APD/RNB de l'ensemble des 29 membres du CAD.

Source : OCDE (2023^[2]), « Statistiques détaillées de l'aide : Versements secteurs public et privé », Statistiques de l'OCDE sur le développement international (base de données), <https://doi.org/10.1787/data-00072-fr>.

StatLink  <https://stat.link/z1owbv>

L'adoption de l'objectif de 0.7 % a été inégale et les coupes budgétaires freinent les avancées

Certains membres du CAD n'ont pas adopté l'objectif de façon officielle, d'autres se sont engagés sur un objectif inférieur ou intermédiaire, et plusieurs examens par les pairs réalisés par le CAD ont révélé qu'aucun plan assorti d'échéances précises n'avait été défini pour atteindre les objectifs. Entre 2018 et 2021, le ratio APD/RNB de certains membres du CAD était à la baisse. Plusieurs membres ont déjà décrété des coupes dans les budgets d'APD ou indiqué leur intention de le faire en 2022 et dans les années à venir (Annexe 8.C). Sachant que, dans les pays membres du CAD, l'APD ne représente qu'une petite part des budgets des administrations, les économies dégagées grâce à ces coupes sont et seront minimes.

Sachant que, dans les pays membres du CAD, l'APD ne représente qu'une petite part des budgets des administrations, les économies dégagées grâce à ces coupes sont et seront minimes.

Si les coupes budgétaires sont parfois justifiées dans un contexte de perte de soutien du public en faveur de l'APD, les données relatives à l'opinion publique révèlent que, dans la majeure partie des pays du CAD, une part grandissante de la population est favorable à l'augmentation des budgets d'APD. Les crises récentes, telles que celle du COVID-19, n'ont pas amoindri le soutien en faveur des dépenses au titre de l'aide, notamment si ces dépenses sont perçues comme contribuant à faire face à une crise commune – par exemple en limitant la propagation des infections au COVID-19 (Raftery et Hudson, 2022^[26] ; Wood, 2022^[27] ; Kobayashi, Heinrich et Bryant, 2021^[28]). Les éléments factuels indiquent toutefois que la perception des cas de corruption, l'inefficacité des dépenses et les pratiques abusives dans le système d'aide ont réellement une forte influence négative sur l'opinion publique (EKOS Research Associates Inc., 2022^[29] ; Kiratli, 2020^[30] ; Kim et Kim, 2022^[31] ; Heinrich et al., 2020^[32]).

Certains pays prennent des mesures pour tenir leurs engagements financiers envers leurs partenaires. Ces mécanismes de budgétisation, qui visent à compenser l'impact des variations telles que les ralentissements économiques ou les hausses soudaines dans certaines catégories de coûts, englobent des affectations pluriannuelles (Irlande, Nouvelle-Zélande), un mécanisme d'équilibrage budgétaire (Danemark) et un emprunt sur les années à venir (Pays-Bas) (OCDE, 2022^[33] ; 2021^[34]). Chaque approche présente des inconvénients, mais la volonté des membres d'explorer ces mécanismes peut aider à maintenir les avancées au regard de l'objectif de 0.7 %, même lorsque leur conjoncture économique intérieure est difficile.

Les obstacles d'ordre pratique et conceptuel compromettent la réalisation de l'objectif de ratio APD/RNB de 0.7 %

Les objectifs peuvent être perçus comme des plafonds

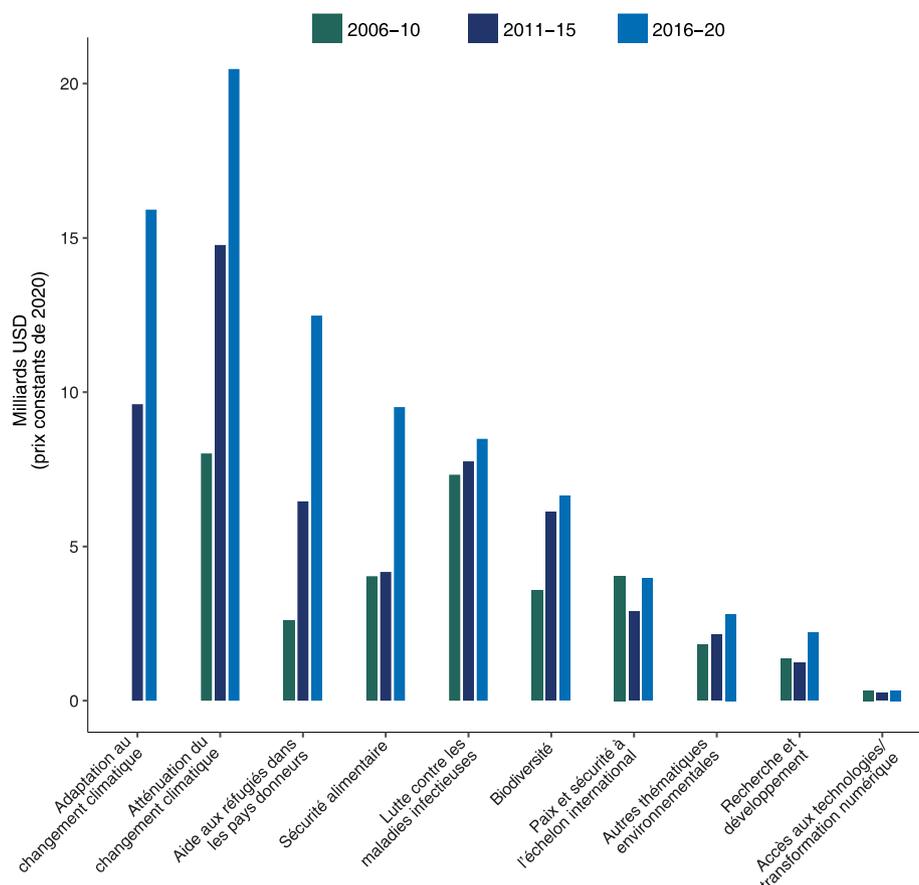
Les objectifs peuvent être perçus comme une limite maximum pour les dépenses – autrement dit comme un plafond, plutôt qu'un objectif à atteindre et dépasser. Par exemple, de 2015 à 2021, le Royaume-Uni a fait de l'objectif d'atteindre un ratio APD/RNB de 0.7 % une obligation légale. En 2021, invoquant les répercussions économiques de la pandémie de COVID-19, les pouvoirs publics ont annoncé qu'ils alloueraient 0.5 % de leur RNB à l'APD (Loft et Brien, 2022^[35]), avant de geler les dépenses alors qu'ils étaient sur le point de dépasser ce seuil. La Norvège propose d'abaisser ses dépenses d'APD de 1 % à 0.75 % du RNB, malgré le niveau record des revenus tirés de l'exploitation pétrolière et gazière (Chadwick, 2022^[36]). Au Danemark, le mécanisme d'équilibrage budgétaire qui garantit le maintien de l'APD à un niveau proche du ratio de 0.7 % sert également à empêcher tout dépassement de cet objectif par le budget d'APD (OCDE, 2021^[34]).

Les nouveaux objectifs financiers pourraient nuire à l'APD

La faible croissance de l'APD est d'autant plus prégnante une fois mise en perspective avec l'augmentation observée récemment au niveau du financement des biens publics mondiaux, puisés dans les budgets d'aide. Si les statistiques du CAD ne reflètent pas ces dépenses avec précision et exhaustivité, une analyse révèle que les dépenses d'aide des pays membres du CAD au titre des biens publics mondiaux ont augmenté pour passer, selon les estimations, de 30 % des volumes moyens d'APD bilatérale sur la période 2006-10 à environ 57 % sur la période 2016-20. Pour l'essentiel, la hausse des dépenses a été imputée au changement climatique, au coût des réfugiés dans les pays fournisseurs de coopération pour le développement et à la sécurité alimentaire. Les dépenses liées aux maladies infectieuses ont bondi de 50 % en 2021, reflétant les mesures adoptées pour faire face à la pandémie de COVID-19 (Graphique 8.6).

Graphique 8.6. Les budgets d'aide des pays membres du CAD sont de plus en plus mobilisés pour le financement des biens publics mondiaux

Dépenses d'APD bilatérale des pays membres du CAD liées aux biens publics mondiaux, 2006-20



Note : Les données concernent les engagements parce que les données des marqueurs de Rio, issues de la notification au Système de notification des pays créanciers (SNPC), sont plus précises sur cette base. Le chevauchement existant entre l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à ses effets empêche l'agrégation des données. Les montants totaux correspondent à l'aide bilatérale totale apportée par les membres du CAD. La définition retenue pour déterminer les catégories de dépenses qui pourraient être comptées comme des biens publics mondiaux aux fins de cette analyse repose sur les travaux antérieurs réalisés par des universitaires et la société civile. Il n'existe pas d'estimation concernant l'adaptation au changement climatique pour la période 2006-10 en raison de la disponibilité limitée des données.

Source : OCDE (2022^[1]), « Système de notification des pays créanciers : Activités d'aide », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données), <https://doi.org/10.1787/data-00061-fr>.

StatLink  <https://stat.link/kufx80>

Les financements considérables requis pour aider les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire à lutter contre le changement climatique, et notamment à respecter l'engagement annuel de 100 milliards USD prévu par la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, pourraient grever les budgets destinés à d'autres priorités de développement dans un contexte de budgets d'APD plutôt stagnants (Encadré 8.1). Diverses suggestions ont été faites visant à protéger les dépenses d'APD, dont la création d'un nouveau niveau de dépenses au-delà de l'objectif de 0.7 % (Kharas, Rogerson et Cichocka, 2020^[37]), et à moderniser la structure globale des financements internationaux afin de dissocier l'APD, les mécanismes de financement des biens publics mondiaux et les mécanismes d'intervention en cas de crises (Kaul, 2020^[38]). D'autres ont proposé de fixer une nouvelle cible de mobilisation pour l'APD, axée sur la lutte contre la pauvreté dans les pays les moins avancés et les contextes fragiles et de prévoir une politique complémentaire en matière d'« investissement international pour le développement » à l'appui de l'action climatique, tout en ayant conscience de la difficulté, dans la pratique, de séparer les flux à l'appui du développement et ceux en faveur du climat (Melonio, Rioux et Naudet, 2022^[39]).

Dans le même temps, les examens par les pairs ont révélé que, pour de nombreux membres du CAD, l'action climatique a pris une place plus importante dans le discours sur le développement, et que les dépenses dans ce domaine aident à maintenir le soutien à l'égard de l'APD. De nombreux groupes de défense plaident pour des financements supplémentaires. Une transparence accrue autour du lien entre l'APD et le financement de l'action climatique pourrait aider à trouver le juste équilibre entre les dépenses à l'appui du développement et les dépenses en faveur du climat, tout en mettant en évidence les interconnexions solides entre ces deux catégories (Encadré 8.1).

Regard porté sur la capacité des pays en développement à utiliser efficacement l'APD en vue d'obtenir des résultats en matière de développement

Les préoccupations quant à la capacité d'un pays bénéficiaire à utiliser efficacement l'APD entrent en ligne de compte dans les décisions portant sur l'augmentation des dotations d'APD, notamment dans le cas des fournisseurs de grands volumes d'APD. L'argument selon lequel l'aide a des effets négatifs sur la croissance lorsque de grands volumes sont fournis (Lensink et White, 2001^[40]), et la remise en cause de la détermination et de la capacité des bénéficiaires de l'APD à allouer efficacement cette aide afin d'atteindre les objectifs de développement (Dercon, 2022^[41]) constituent des obstacles majeurs à l'augmentation des dotations budgétaires consacrées à l'APD.

Défis entourant le concept même de l'objectif de consacrer 0.7 % du RNB à l'APD

Les hypothèses économiques et les calculs qui sous-tendent l'objectif de ratio APD/RNB de 0.7 % sont remis en question. Pour autant, un problème plus fondamental tient au fait que l'objectif est lié au résultat des économies avancées, et non au niveau d'APD nécessaire pour répondre aux besoins des pays en développement (Clemens et Moss, 2005^[42]). Dans un contexte d'appels de plus en plus pressants à mettre fin aux asymétries de pouvoir dans la coopération pour le développement, l'idée de faire reposer les dotations d'APD sur le RNB des pays fournisseurs pourrait aussi être contestée. Un autre défi conceptuel est posé par le fait que, dans leurs efforts pour atteindre le ratio de 0.7 %, les fournisseurs sont susceptibles de privilégier la quantité à la qualité – à savoir le volume des dépenses et non l'impact de l'aide dans les pays en développement, et si elle contribue à la réalisation des objectifs internationaux (Dissanayake, 2021^[43]).

Encadré 8.1. Financement climatique et aide publique au développement : quelles sont aujourd'hui les approches en matière de comptabilité ?

Suivre les progrès accomplis au regard de l'objectif climatique de 100 milliards USD

Lors de la 15^e Conférence des Parties (COP) de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques à Copenhague en 2009, les pays développés se sont engagés à atteindre l'objectif collectif consistant à mobiliser 100 milliards USD par an d'ici à 2020 en faveur de l'action climatique dans les pays en développement, dans le cadre d'actions d'atténuation significatives et de transparence quant à la mise en œuvre. L'objectif a été reconnu lors de la COP16 à Cancún, avant d'être réaffirmé lors de la COP21 à Paris et prolongé jusqu'en 2025.

À la demande des pays donateurs, l'OCDE assure un suivi des progrès accomplis vis-à-vis de cet objectif depuis 2015, avec la publication d'une série de rapports qui fournissent des évaluations quantitatives du financement de l'action climatique attribuable aux pays développés. D'après l'édition 2022 du rapport, les pays développés ont fourni et mobilisé 83.3 milliards USD pour le climat en 2020.

Les analyses s'appuient sur un cadre comptable robuste, fruit des travaux menés lors de la COP24 sur les sources de financement et les instruments financiers, qui détaille quatre composantes du financement :

1. le financement public bilatéral climatique fourni par les pays développés
2. le financement public climatique fourni par les organisations multilatérales, attribué aux pays développés (ajusté pour ne prendre en compte que la part des pays développés)
3. les crédits à l'exportation liés au climat
4. le financement privé mobilisé par le financement climatique public bilatéral et multilatéral, attribué aux pays développés (ajusté en cas de mobilisation de financements privés par les organisations multilatérales).

Trouver le juste équilibre entre les besoins de financement en faveur de l'action climatique et les besoins de financement du développement, et encourager la transparence

Des sources de financement très diversifiées, mais aussi la mobilisation de l'ensemble de la communauté internationale du développement et du climat, sont nécessaires pour tenir l'engagement consistant à mobiliser chaque année 100 milliards USD. Les fournisseurs doivent trouver le juste équilibre entre une action climatique de plus en plus urgente et la nécessité de continuer à soutenir la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD) du Programme 2030. Compte tenu de la nature transversale de l'action climatique et de sa pertinence à l'égard du financement du développement dans toutes ses dimensions, une coordination solide à tous les niveaux et entre l'ensemble des acteurs concernés est essentielle afin de tenir l'engagement en faveur du climat tout en ne laissant personne de côté.

Par ailleurs, la transparence doit être vivement encouragée en tant que vecteur de responsabilité au sens le plus large du terme, et c'est là un objectif tout aussi important. Pour être à la hauteur face à des attentes si fortes, les systèmes statistiques qui assurent le suivi des efforts des fournisseurs, dans le domaine climatique et au-delà, doivent veiller à ce que les données probantes qu'ils produisent soient conformes aux normes les plus strictes, mais aussi les plus précises et adaptées possible.

D'ailleurs, les donateurs devraient finaliser le processus de modernisation de l'aide publique au développement (APD) en élaborant une solution permanente visant à mesurer l'effort fourni par les donateurs au niveau des instruments du secteur privé. Cela permettrait non seulement de renforcer

l'intégrité de l'APD, mais aussi de promouvoir l'efficacité du développement et d'asseoir l'impulsion du Comité d'aide au développement concernant la transparence du financement du développement, y compris à l'appui du climat. Par exemple, cette mesure favoriserait une implication plus importante des acteurs du secteur privé dans le financement à l'appui du développement durable, y compris en faveur du climat ; améliorerait la visibilité sur les recettes réelles dont bénéficient les pays en développement ; et renforcerait la prise de conscience de leur impact. En outre, tant les donateurs que les organismes multilatéraux doivent poursuivre et valoriser leur rôle normatif dans la promotion active de la transparence. Des données de meilleure qualité et plus complètes sont essentielles pour renforcer la responsabilité ainsi que la confiance à l'égard du système de coopération pour le développement. Par exemple, afin de mieux comprendre les apports réels de ressources aux pays en développement, il convient d'intensifier la notification des versements au niveau des activités, que ce soit dans le cadre de l'APD ou d'autres sources de financement du développement, et de mobiliser les financements privés.

Note : Contribution de Tomas Hos, Direction de la coopération pour le développement, OCDE, et de Chiara Falduto, Direction de l'environnement, OCDE.

Source : Nations Unies (2022^[44]), « Objectif 13 : Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions », <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/climate-change-2/> ; OCDE (2015^[45]), *Financement climatique fourni et mobilisé par les pays développés en 2016-2020*, <https://doi.org/10.1787/6cbb535f-fr>.

Mettre l'accent sur l'impact collectif

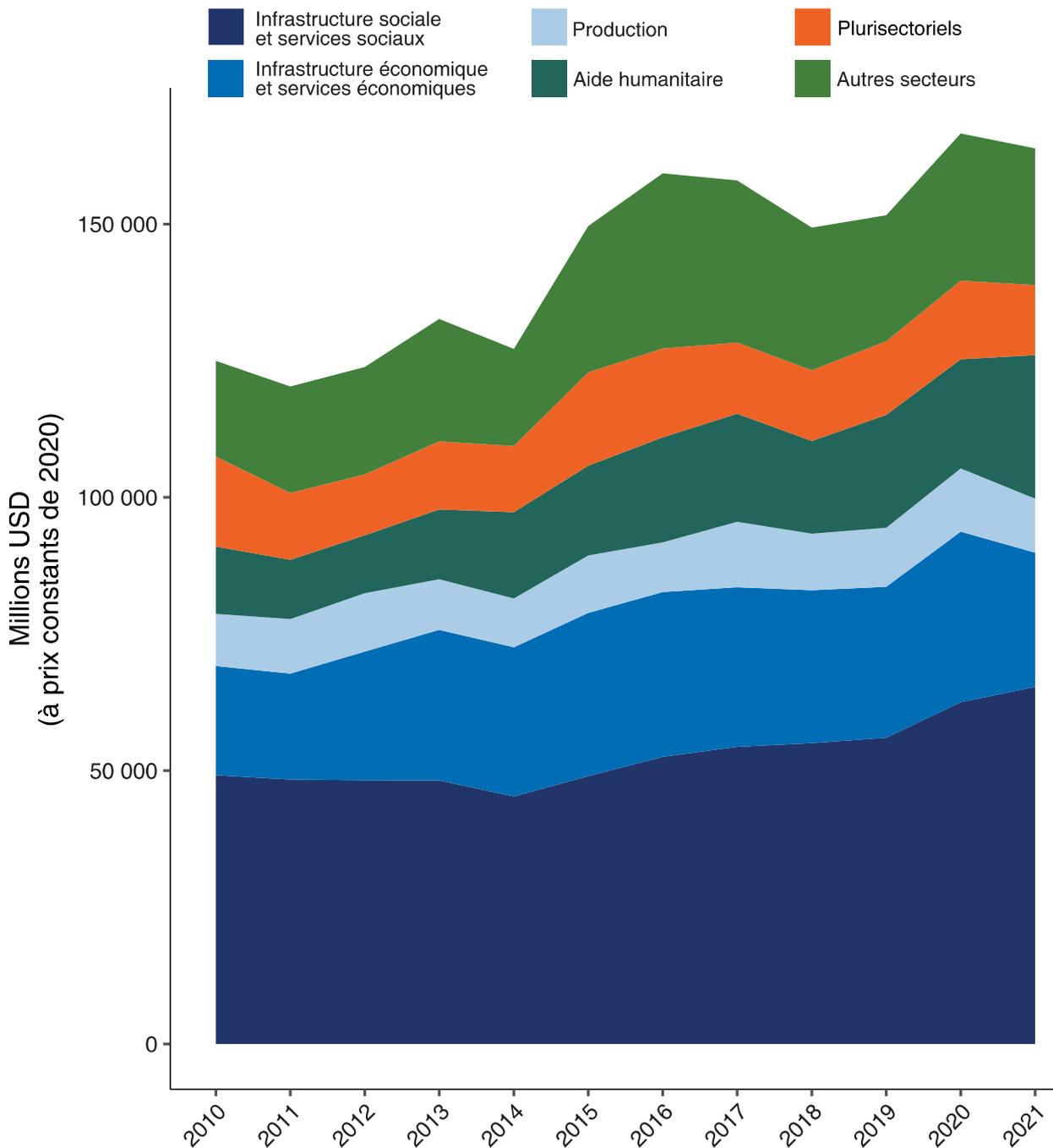
L'APD est le fruit des décisions budgétaires de chaque pays et organisation. Toutefois, l'APD allouée par les différents fournisseurs converge vers un groupe fini de bénéficiaires et un grand nombre des engagements et bonnes pratiques est lié à l'impact collectif des apports d'APD. L'évolution de la composition et de l'orientation du portefeuille global d'APD au fil du temps laisse à penser que les mesures d'intervention face aux crises de plus en plus nombreuses sont susceptibles d'avoir d'importantes répercussions sur les autres dépenses, et notamment sur l'aide-pays programmable. En outre, une analyse des justifications et des considérations pratiques qui influencent les dotations d'APD en faveur des pays en développement révèle que, du fait de la coexistence d'approches divergentes ou l'absence d'une approche collective systématique, l'APD n'est pas toujours allouée en fonction des besoins. Enfin, les coupes budgétaires et le manque d'engagement stratégique sapent le potentiel qu'ont les dotations en faveur du système multilatéral de renforcer l'impact collectif.

Les mesures d'intervention adoptées en cas de crise peuvent avoir des répercussions sur la composition et l'orientation de l'APD

Une formulation claire des priorités thématiques et sectorielles est un levier essentiel en faveur du programme d'action pour l'efficacité de l'aide en ce sens qu'elle favorise la complémentarité, réduit la fragmentation et aide à cerner les avantages comparatifs de chaque fournisseur. Une fois combinés, ces éléments améliorent la transparence pour les pays en développement, qui disposent alors de meilleures informations pour choisir leurs partenaires. D'un point de vue collectif, les dotations sectorielles sont relativement stables dans le temps. L'infrastructure sociale et les services sociaux bénéficient souvent de la plus grande part de l'APD bilatérale (OCDE, 2022^[46]) (Graphique 8.7). L'APD allouée à ce secteur a bondi en 2021 sous l'effet de la hausse des dépenses de santé pour faire face à la crise du COVID-19.

Graphique 8.7. Les secteurs sociaux sont depuis longtemps le premier bénéficiaire de l'aide publique au développement des membres du CAD

Engagements par secteur des membres du CAD en matière d'APD, 2010-21



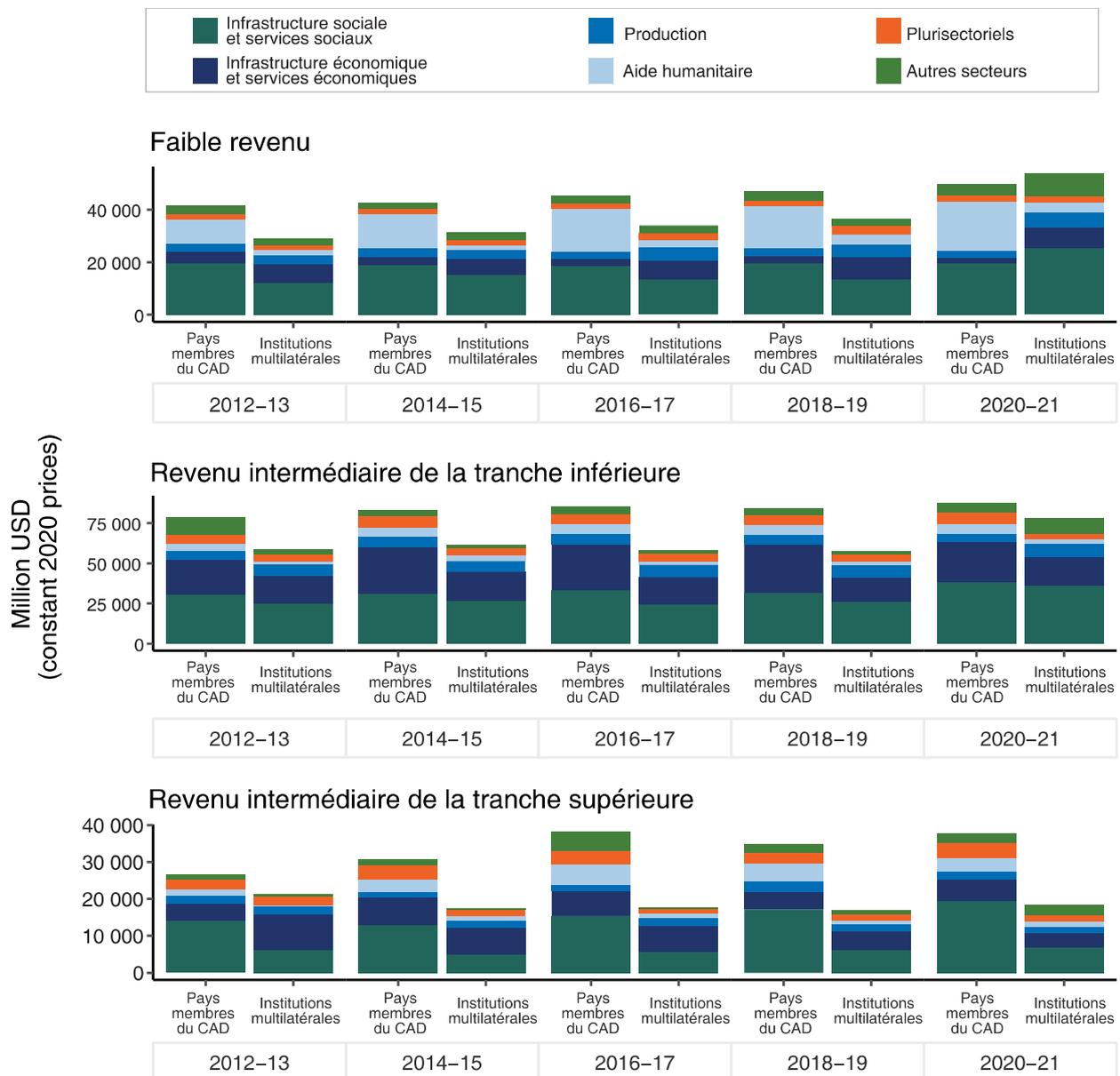
Source : OCDE (2022^[1]), « Système de notification des pays créanciers : Activités d'aide », Statistiques de l'OCDE sur le développement international (base de données), <https://doi.org/10.1787/data-00061-fr>.

StatLink  <https://stat.link/j2i5uf>

L'accent mis sur les secteurs sociaux dans les pays à faible revenu est constant chez l'ensemble des membres du CAD et des organisations multilatérales. Le soutien apporté aux secteurs économiques est plus important dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure que dans les pays à faible revenu (Graphique 8.8).

Graphique 8.8. Au fil du temps, les membres du CAD ont plutôt mis l'accent sur les secteurs sociaux dans les pays à faible revenu et sur les secteurs économiques et de la production dans les pays à revenu intermédiaire

Évolution des engagements par secteur des pays membres du CAD et des organismes multilatéraux en matière d'APD, 2012-21



Source : OCDE (2022^[1]), « Système de notification des pays créanciers : Activités d'aide », Statistiques de l'OCDE sur le développement international (base de données), <https://doi.org/10.1787/data-00061-fr>.

StatLink  <https://stat.link/5wfb29>

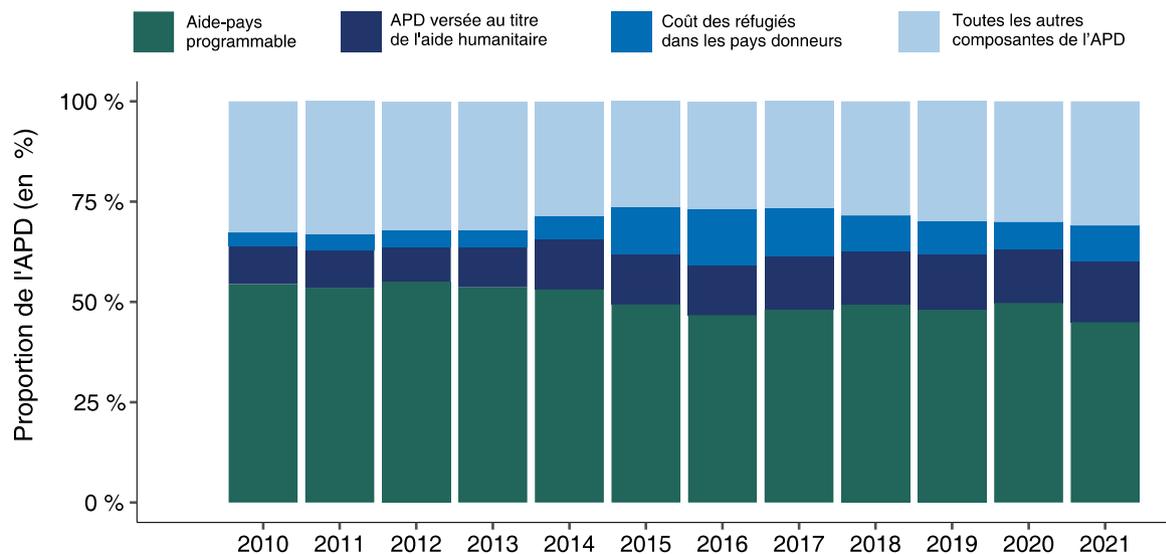
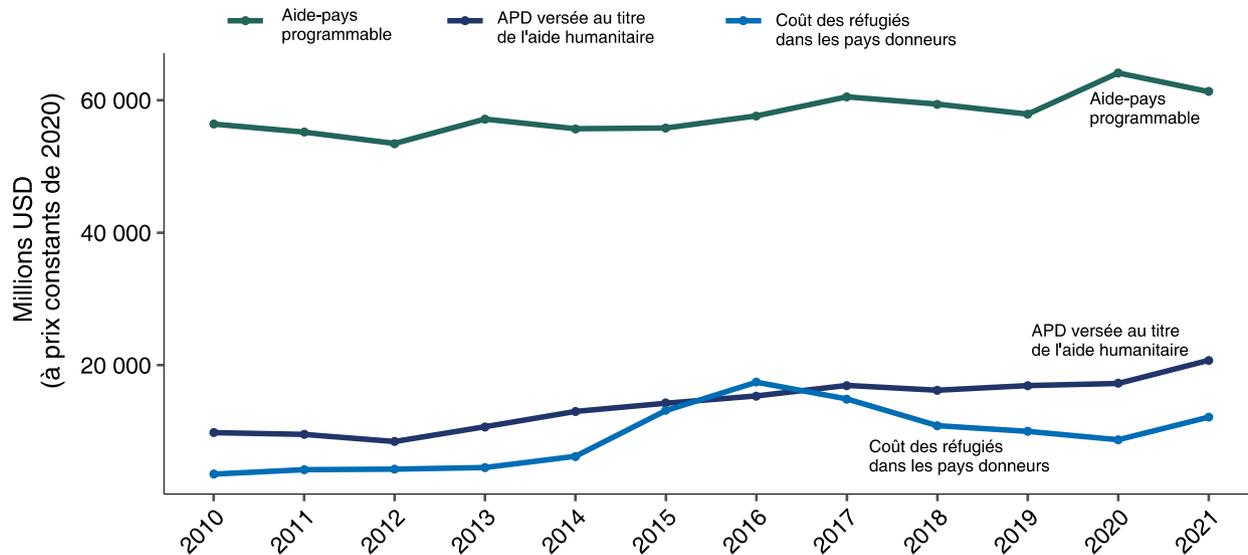
Les examens par les pairs révèlent que, depuis peu, les membres du CAD formulent leurs priorités de façon plus claire. Le Canada définit 6 domaines d'action dans sa Politique d'aide internationale féministe (Gouvernement du Canada, 2021^[47]) ; la Stratégie de réforme à l'horizon 2030 définie par l'Allemagne, visant à recentrer la coopération pour le développement, prévoit 5 domaines fondamentaux et 10 domaines d'initiatives (Ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement, 2022^[48]) ; et la Nouvelle-Zélande a présenté 12 axes prioritaires d'investissement au service de l'aide et du développement (New Zealand Foreign Affairs and Trade, 2022^[49]).

Malheureusement, les dotations ne sont pas toujours alignées sur les priorités. Certaines des évolutions notables observées dans le portefeuille global d'APD sont survenues sans avoir été mentionnées dans les stratégies individuelles ou collectives. De 2010 à 2021, le volume de l'aide humanitaire consentie par les pays membres du CAD a augmenté de 111 % et de cinq points de pourcentage en proportion de l'APD brute totale. Parmi ces mêmes acteurs, l'APD consacrée au coût des réfugiés dans les pays donateurs s'est accrue de 242 % au cours de la même période. Parallèlement, la part de l'APD bilatérale correspondant à l'aide-pays programmable (APP) n'a cessé de diminuer. L'APP est la partie de l'aide que les fournisseurs peuvent programmer au niveau d'un pays ou d'une région et sur laquelle les pays partenaires pourraient avoir un droit de regard important. La hausse de l'aide humanitaire au cours des dix dernières années, qui n'entre pas dans le périmètre de l'APP puisqu'elle n'est pas programmable, est l'une des raisons expliquant la baisse de la part de l'APP fournie par les pays membres du CAD, qui est passée de 54.4 % de l'APD bilatérale en moyenne en 2010 à 44.9 % en 2021, malgré une légère augmentation entre 2019 et 2020 (Graphique 8.9). De 2020 à 2021, l'APP a diminué alors que l'APD allouée au coût des réfugiés dans les pays donateurs et l'aide humanitaire ont augmenté.

De 2010 à 2021, le volume de l'aide humanitaire consentie par les pays membres du CAD a augmenté de 111 % et de cinq points de pourcentage en proportion de l'APD brute totale.

Graphique 8.9. L'aide humanitaire et les dépenses d'aide publique au développement consacrées au coût des réfugiés dans les pays donateurs ont bien plus augmenté que l'aide-pays programmable au cours de la période 2010-21

Aide-pays programmable, APD humanitaire et dépenses d'APD consacrées au coût des réfugiés dans les pays donateurs fournies par les pays membres du CAD, 2010-21



Note : APD : aide publique au développement ; APP : aide-pays programmable. Les estimations ne couvrent que les apports des pays membres du Comité d'aide au développement.

Source : OCDE (2022^[1]), « Système de notification des pays créanciers : Activités d'aide », Statistiques de l'OCDE sur le développement international (base de données), <https://doi.org/10.1787/data-00061-en>.

StatLink  <https://stat.link/c8dyl0>

En 2021, l'APP est restée inférieure à la moitié de l'APD totale, pour la septième année consécutive. Dans la majorité des pays où l'APP a progressé en pourcentage de l'APD bilatérale, cette augmentation était liée à une hausse globale de l'APD. Les répercussions des crises récentes, y compris la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, sont susceptibles d'induire une hausse supplémentaire de l'aide

humanitaire et des dépenses consacrées aux réfugiés dans les pays donateurs (Ahmad et Carey, 2022^[50]). Un cadre budgétaire stable ou plus restreint autour de l'APD réduirait plus encore l'APP et aurait une incidence sur les dotations sectorielles en place de longue date, que les fournisseurs de coopération pour le développement devront prendre en compte, à titre individuel et collectif. Les budgets consacrés à l'aide humanitaire sont également sous pression et doivent s'adapter à ces nouvelles formes de tension. L'Encadré 8.2 expose de quelle façon la mise en œuvre des bonnes pratiques et des engagements peut fournir des repères permettant de passer à l'action.

Encadré 8.2. Un nouveau cadre normatif pour les dépenses d'aide humanitaire

D'après les estimations, les besoins de financement en faveur de l'aide humanitaire ont quadruplé depuis 2010. Face aux situations d'urgence nécessitant un soutien humanitaire qui sont plus fréquentes, plus extrêmes et plus longues, les communautés du développement, de l'aide humanitaire et de la recherche de la paix ont reconnu la nécessité de réinventer leurs modalités de collaboration. Ce constat trouve écho dans le Grand Bargain, pacte relatif au financement de l'action humanitaire, adopté lors du Sommet humanitaire mondial de 2016, et dans la Recommandation du CAD sur l'articulation entre action humanitaire, développement et recherche de la paix.

Si des progrès ont été accomplis à l'égard de ces engagements, ils ont été inégaux parmi les membres du Comité d'aide au développement. Les examens par les pairs mettent en lumière la nécessité de mieux coordonner les différentes entités au sein des administrations afin d'aligner les cycles budgétaires, l'appétence pour le risque et les modalités de travail.

Les demandes croissantes d'aide humanitaire soulignent combien il est difficile de tirer le meilleur parti possible de l'aide publique au développement (APD) dans un contexte de crises durables, caractérisé par des budgets sous pression et par la prise de conscience grandissante autour de la nécessité de mobiliser des ressources au niveau local.

Financement à long terme : Face au manque de prévisibilité des apports financiers, il est particulièrement difficile d'élaborer une planification et des mesures adéquates. Tendances prometteuses, nombre de fournisseurs abandonnent les dons à court terme par projet à la faveur de financements pluriannuels (par exemple l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, les États-Unis, l'Irlande, la Suisse et l'Union européenne). Les dispositifs de financement groupé ou pluripartenaires peuvent être particulièrement utiles dans les contextes humanitaires, comme l'ont illustré le Fonds d'affectation spéciale pluripartenaire des Nations Unies pour le maintien de la paix en Colombie, le Fonds de cohérence pour la stabilisation de la RDC, en République démocratique du Congo et le Fonds pour la réforme, la reprise et la reconstruction de l'Iraq.

Développement piloté au niveau local : Les situations de crise étant susceptibles d'évoluer rapidement, les fournisseurs sont encouragés à mettre en place des mécanismes permettant de transférer le pouvoir aux acteurs locaux afin de mieux gérer les situations complexes. Certains pays (comme l'Espagne, la France et la République tchèque) ont fait des progrès considérables. Néanmoins, comme l'ont mis en évidence les examens par les pairs, en raison de la concentration des fonds humanitaires au sein du système multilatéral, parfois, seule une faible part des budgets des fournisseurs est disponible pour être acheminée vers les acteurs humanitaires locaux. Les examens par les pairs ont également révélé que les obstacles d'ordre législatif touchant à la collaboration avec les acteurs locaux et le biais préférentiel qui conduit à s'orienter davantage vers les grands partenaires de confiance, comparativement mieux financés, constituaient des entraves majeures à l'adaptation au contexte local.

Favoriser l'autonomisation des personnes dans le besoin : L'essor de l'aide sous forme de transferts en espèces et de bons d'échange est vu comme une évolution positive contribuant à l'autonomisation des bénéficiaires, qui s'est généralisée pendant la crise du COVID-19. Les transferts en espèces constituent aujourd'hui un axe clé de l'aide humanitaire pour les fournisseurs majeurs tels que les États-Unis, la Norvège, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse.

Dans un contexte d'augmentation des besoins et des budgets humanitaires, maintenir les efforts visant à respecter les engagements internationaux aidera à tirer le meilleur parti de l'APD et de ses effets.

Source : ALNAP (2022^[51]), « L'état du système humanitaire, édition 2022 : faits et chiffres clés », <https://sohs.alnap.org/news/the-state-of-the-humanitarian-system-2022-edition-key-facts-and-figures> ; OCDE (2022^[52]), *États de fragilité 2022*, <https://doi.org/10.1787/c7fedf5e-en> ; Development Initiatives (2022^[53]), *The Global Humanitarian Assistance Report 2022*, https://devinit.org/documents/1193/GHA2022_Digital_v8_DknWCsU.pdf ; OCDE (2020^[54]), *Coopération pour le développement 2020: Apprendre des crises, renforcer la résilience*, <https://doi.org/10.1787/b8d7cf8c-fr> ; OCDE (2019^[55]), *Des meilleurs critères pour des meilleures évaluations : Définitions adaptées et principes d'utilisation*, <https://www.oecd.org/fr/cad/evaluation/criteres-adaptees-evaluation-dec-2019.pdf> ; Comité permanent interorganisations (2016^[56]), *Le Grand Bargain – Un Engagement Commun pour Mieux Aider les Personnes dans le Besoin*, https://interagencystandingcommittee.org/system/files/grand_bargain_final_22_may_final-2_0.pdf.

L'APD n'est pas toujours allouée en fonction des besoins

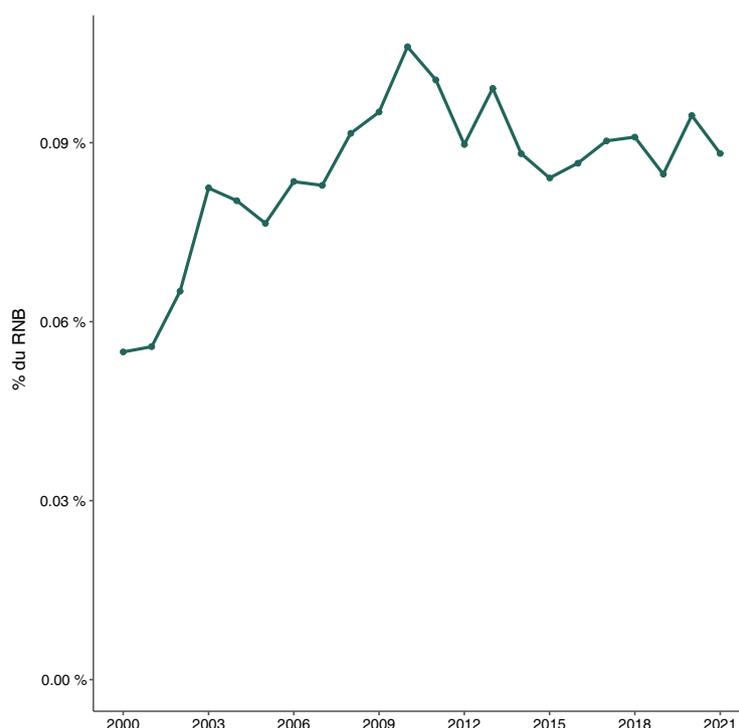
L'idée d'allouer l'APD en fonction des besoins relève d'une logique utile de hiérarchisation des priorités que la communauté du développement peut utiliser pour aborder les arbitrages auxquels elle doit procéder et améliorer le ciblage de l'APD totale. Pourtant, cette méthode de hiérarchisation des priorités n'a pas été appliquée de façon systématique.

Les membres du CAD n'ont pas atteint l'objectif de ratio APD/RNB pour les PMA

En 1981, les fournisseurs de coopération pour le développement membres du CAD se sont engagés à apporter entre 0.15 % et 0.20 % de leur RNB sous la forme d'APD aux pays les moins avancés (PMA). En 2021, 0.09 % du RNB tous fournisseurs confondus a été consacré aux PMA, niveau autour duquel cette part oscille depuis l'annonce de l'engagement (OCDE, 2022^[57]) (Graphique 8.10).

Graphique 8.10. L'aide consentie aux pays les moins avancés a diminué au fil du temps et reste en deçà de l'objectif de 0.15-0.20 %

APD consentie aux pays les moins avancés, en pourcentage du revenu national brut des pays donateurs, 2000-21



Note : RNB : revenu national brut. APD : aide publique au développement. PMA : pays les moins avancés.

Source : OCDE (OCDE, 2023^[2]), « Statistiques détaillées de l'aide : Versements secteurs public et privé », Statistiques de l'OCDE sur le développement international (base de données), <https://doi.org/10.1787/data-00072-fr>.

StatLink  <https://stat.link/0jhavn>

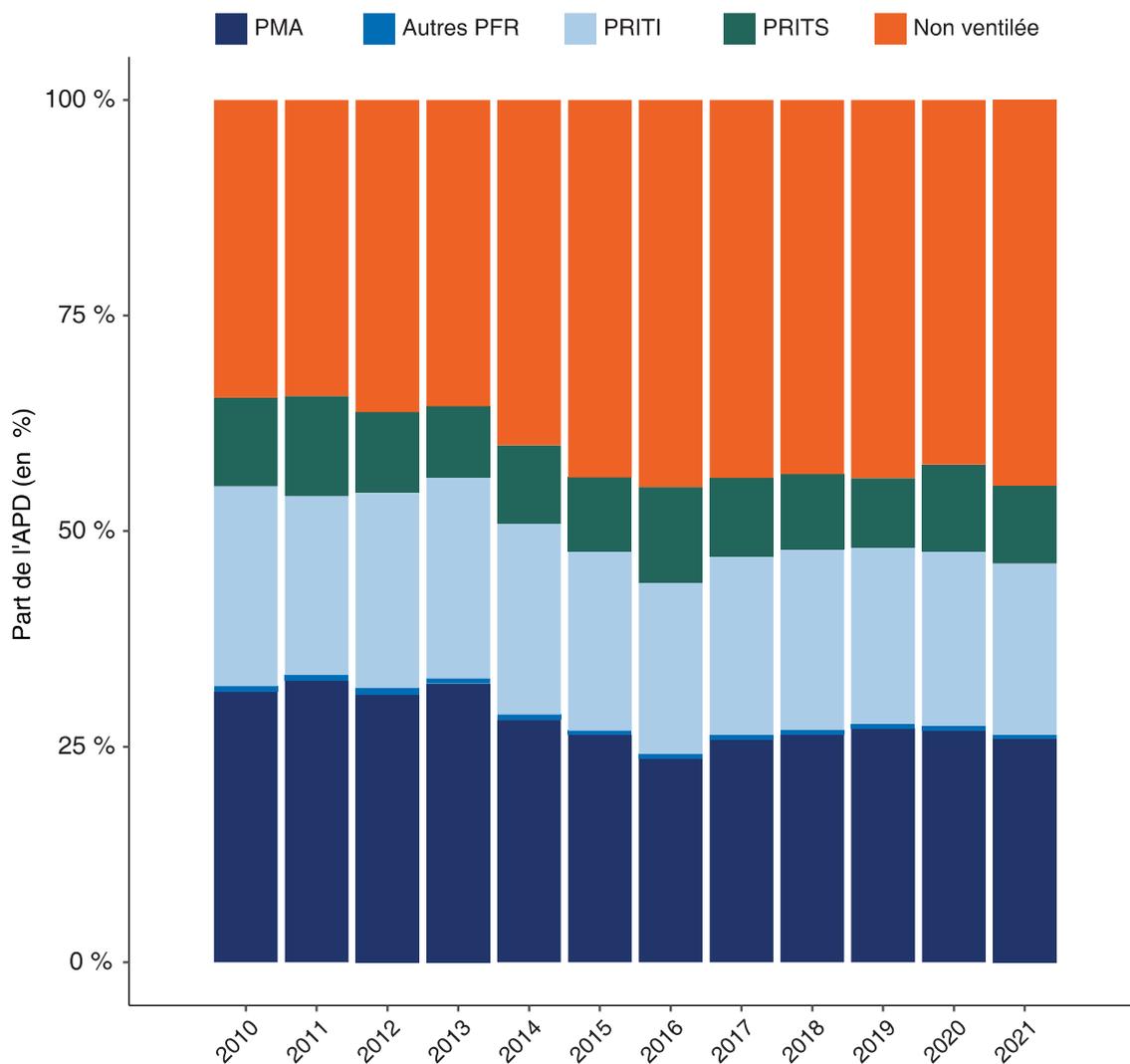
Les volumes d'APD les plus importants consentis aux PMA sont alloués par les fournisseurs majeurs (par ordre décroissant, les États-Unis, le Japon, l'Allemagne, le Royaume-Uni, la France et la Suède). Les donateurs de moindre envergure ont tendance à allouer des parts plus importantes de leur APD ventilable par pays – plus des deux tiers – aux PMA (Belgique, Danemark, Finlande, Irlande, Islande, Luxembourg et Pays-Bas). D'autres donateurs ont fourni moins de 15 % de leur aide ventilable par pays aux PMA (Grèce, Hongrie, Pologne, République slovaque et Slovaquie). Les examens par les pairs réalisés par le CAD au cours des dix dernières années ont soulevé des préoccupations quant à l'attention faible ou faiblissante accordée aux PMA. Cette tendance est également perceptible au niveau des financements privés mobilisés par les membres du CAD : ils profitent pour l'essentiel aux pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, tandis que les parts consacrées aux PMA et aux pays à faible revenu sont moindres (OCDE, 2022^[58]).

L'APD bilatérale nette des pays membres du CAD non ventilée par groupe de revenu a augmenté de 74 % en volume et de dix points de pourcentage (passant de 34.2 % à 44.7 %) en tant que part de l'APD totale de 2010 à 2021 (Graphique 8.11). En 2021, l'aide non ventilée par groupe de revenu a atteint son plus haut niveau en termes de volume. En revanche, sur la même période, l'aide bilatérale destinée aux PMA a diminué de plus de cinq points de pourcentage en tant que part de l'aide bilatérale totale des pays membres du CAD.

En 2021, l'aide non ventilée par groupe de revenu a atteint son plus haut niveau en termes de volume.

Graphique 8.11. La part de l'aide bilatérale des pays membres du CAD non ventilée par groupe de revenu a augmenté entre 2010 et 2021

Aide bilatérale des pays membres du CAD, par groupe de revenu, 2010-21



Note : PFR : pays à faible revenu ; PMA : pays les moins avancés ; PRITI : pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure ; PRITS : pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure.

Source : OCDE (2023^[2]), « Statistiques détaillées de l'aide : Versements secteurs public et privé », Statistiques de l'OCDE sur le développement international (base de données), <https://doi.org/10.1787/data-00072-fr>.

StatLink  <https://stat.link/qxle0w>

Les dotations d'APD bilatérale sont de plus en plus tournées vers les pays à revenu intermédiaire

Entre 2010 et 2021, l'APD bilatérale consacrée par les pays membres du CAD aux pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (PRITI) et aux pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (PRITS) a augmenté de, respectivement, 15 % et 18 %, contre une hausse de seulement 10 % pour les pays les moins avancés (PMA) et les pays à faible revenu (PFR). L'APD constitue une part bien plus importante des apports extérieurs à destination des PFR (63 %) que dans le cas des autres groupes de revenu (37 % pour les PRITI et 20 % pour les PRITS) (OCDE, 2022^[59]). Toutefois, les dotations ne reflètent pas les besoins ni le degré de dépendance. Hormis les dotations supplémentaires pour faire face au

COVID-19, l'APD bilatérale brute provenant des pays membres du CAD a diminué pour l'ensemble des groupes de pays à l'exception des PRITS de 2019 à 2020 et des PMA et des PRITI de 2020 à 2021 (OCDE, 2022^[33]). Une augmentation des apports concessionnels fournis par les organisations multilatérales dans l'ensemble des groupes de revenu – schéma constant depuis 2010 – a en partie compensé la baisse observée entre 2019 et 2020.

Les examens par les pairs ont révélé que l'augmentation des dotations en faveur des pays à revenu intermédiaire relève en partie des dotations d'APD allouées pour faire face à des problématiques spécifiques (par exemple l'atténuation du changement climatique ou l'apport d'une aide humanitaire en faveur des réfugiés) et un récent rapport de l'OCDE (2022^[60]) a mis en évidence une tendance similaire pour les apports multilatéraux. Les examens par les pairs ont également souligné le fait que, pour les membres du CAD dont le modèle de croissance repose sur les prêts, un tel modèle peut encourager une hausse des dotations destinées aux pays à revenu intermédiaire et éventuellement aux secteurs rentables (OCDE, 2018^[61]). La nécessité de soutenir les biens publics mondiaux est l'un des arguments avancés à l'appui d'une hausse des dotations destinées aux pays à revenu intermédiaire. Le fait que la pauvreté et la vulnérabilité face au changement climatique continuent de justifier les apports d'APD, indépendamment de la catégorie de revenu à laquelle appartient le pays concerné, en est un autre (Carbonnier et Sumner, 2012^[62]). D'ici 2030, près de la moitié des populations pauvres dans le monde vivra dans les pays à revenu intermédiaire (Kharas et Dooley, 2022^[63]). Toutefois, d'après certains, il conviendrait de prendre en compte la capacité plus importante de ces pays à financer les services de base et à accéder au financement par les marchés (Manuel et al., 2018^[64]). Il ressort de ce débat que les fournisseurs de coopération pour le développement devraient sérieusement réfléchir à la façon dont est ciblée l'APD consacrée aux pays à revenu intermédiaire (Dissanyake, Kenny et Plant, 2020^[65]).

De 2010 à 2021, l'aide sectorielle a systématiquement représenté la plus grande part de l'APD fournie aux pays à revenu intermédiaire. Au cours de la même période, cette aide a diminué dans le cas des PMA, tandis que l'aide humanitaire destinée au même groupe a progressé de dix points de pourcentage (Tableau 8.4).

Tableau 8.4. L'orientation de l'APD apportée par les membres du CAD selon les différents groupes de revenu a évolué au fil du temps

Part de l'APD bilatérale totale

	2010-11				2015-16				2020-21			
	Aide sectorielle	Soutien budgétaire	Aide humanitaire	Autres types d'aide non sectorielle	Aide sectorielle	Soutien budgétaire	Aide humanitaire	Autres types d'aide non sectorielle	Aide sectorielle	Soutien budgétaire	Aide humanitaire	Autres types d'aide non sectorielle
PMA	64 %	4 %	14 %	18 %	73 %	1 %	21 %	5 %	66 %	2 %	24 %	8 %
APFR	67 %	..	29 %	5 %	74 %	..	17 %	9 %	68 %	..	23 %	9 %
PRITI	80 %	4 %	9 %	7 %	80 %	2 %	14 %	3 %	80 %	4 %	12 %	5 %
PRITS	93 %	0 %	5 %	2 %	74 %	1 %	13 %	11 %	83 %	2 %	11 %	4 %

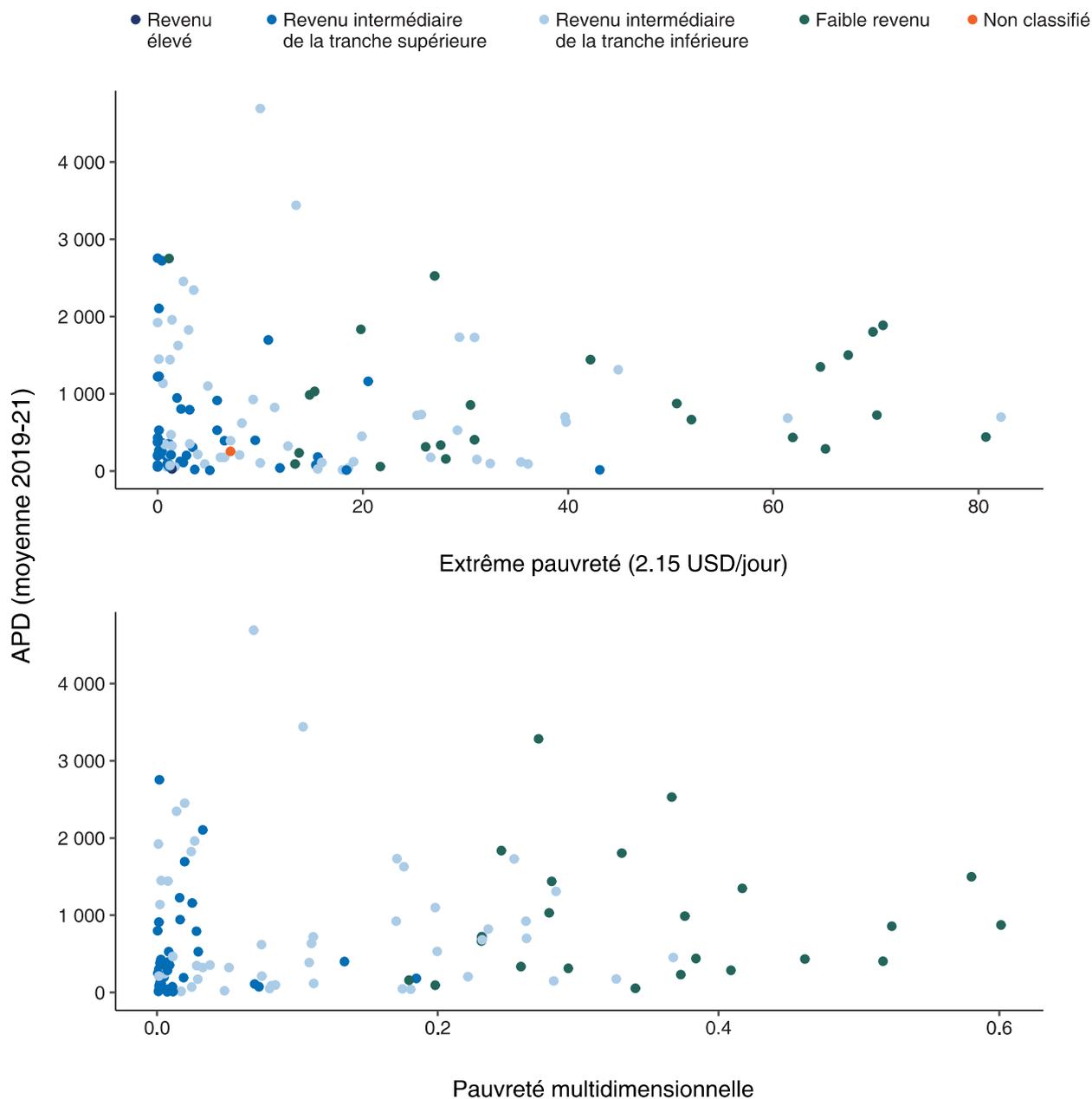
Source : OCDE (2023^[2]), « Statistiques détaillées de l'aide : Versements secteurs public et privé », Statistiques de l'OCDE sur le développement international (base de données), <https://doi.org/10.1787/data-00072-fr>.

Les allocations de l'APD ne sont pas guidées par des indicateurs de pauvreté ou d'inégalité

Aucun lien solide ni constant n'apparaît entre l'APD consentie par les membres du CAD et l'extrême pauvreté ou la pauvreté multidimensionnelle (Graphique 8.12).

Graphique 8.12. Dans l'ensemble, les membres du CAD n'affectent pas leur aide publique au développement en fonction d'éléments de mesure traditionnels des besoins

Apports d'APD des membres du CAD par rapport aux contextes d'extrême pauvreté ou de pauvreté multidimensionnelle



Note : On observe une concentration des pays dans l'angle inférieur gauche. Les données présentées relatives à la pauvreté extrême/multidimensionnelle correspondent à l'année la plus récente de disponibilité.

Source : OCDE (2022^[1]), « Système de notification des pays créanciers : Activités d'aide », Statistiques de l'OCDE sur le développement international (base de données), <https://doi.org/10.1787/data-00061-fr> ; Banque mondiale (2023^[66]), *Poverty and Inequality Platform* (base de données), <https://pip.worldbank.org/home> ; PNUD-OPHI (2022^[67]), « Global Multidimensional Poverty Index 2022 », <https://ophi.org.uk/global-mpi-2022/>.

StatLink  <https://stat.link/zsmq2f>

De plus, de nombreuses conceptualisations différentes et mesures des besoins peuvent être prises en compte lors des prises de décision relatives aux affectations. Comme l'expose l'Encadré 8.3, ces prises de décisions sont plus complexes.

Encadré 8.3. Répartition des apports d'aide publique au développement en fonction des inégalités : quelles implications ?

Lors de la Réunion à haut niveau de 2020, les membres du Comité d'aide au développement (CAD) se sont engagés « dans [leurs] politiques et programmes d'APD, à lutter plus activement contre les inégalités sous toutes leurs formes ». Toutefois, à ce jour, le ciblage des inégalités n'est pas une priorité majeure lors des décisions relatives à la répartition des apports d'aide publique au développement (APD). Et l'application concrète de cet engagement n'est pas un processus simple non plus. D'après une analyse préliminaire, les dépenses des membres du CAD ne sont pas orientées de façon à lutter contre les inégalités, si l'on considère les trois mesures potentielles des besoins.

1. **Les niveaux d'inégalités de revenu au sein des pays.** Une analyse de la répartition des apports d'APD par rapport aux inégalités de revenu des pays bénéficiaires, telles que mesurées par le coefficient de Gini ou le ratio de Palma, n'a mis aucun schéma en évidence.
2. **Les discriminations et les inégalités systémiques subies par les personnes.** En 2019-20, 45 % du total de l'aide bilatérale ventilable (56 milliards USD) ciblaient des objectifs relatifs à l'égalité entre les genres et à l'autonomisation des femmes ; 7 % (6.2 milliards USD) l'inclusion et l'autonomisation des personnes handicapées (la Finlande et l'Italie sont des champions en la matière) ; et seulement 1.1 % (environ 1 milliard USD) a été consacré aux programmes concernant les droits de la personne, ciblés sur des groupes particuliers.
3. **Les secteurs dont l'impact en matière de réduction des inégalités est avéré.** Certains enseignements ressortent de l'analyse de la répartition des apports en faveur des secteurs qui ont une incidence sur la distribution des revenus (par exemple une croissance inclusive et un salaire minimum, des services d'enseignement et de santé) et qui contribuent à une redistribution plus équitable des revenus (par exemple la mobilisation progressive des ressources intérieures, les transferts budgétaires au moyen des dispositifs de protection sociale). Il s'avère notamment que les dépenses de protection sociale affichent un niveau systématiquement bas. Bien qu'elles aient presque triplé en termes de volume depuis 2019 pour atteindre 2.5 milliards USD en 2020, elles ne représentent, aujourd'hui encore, que 1.5 % de l'APD bilatérale des membres du CAD.

La Communauté de pratique du CAD sur la pauvreté et les inégalités offre un espace d'apprentissage et d'échange entre les membres du CAD et leurs partenaires, leur permettant d'étudier plus avant ces questions et de choisir avec plus de justesse l'orientation et la ventilation de la coopération pour le développement et d'affiner l'impact en termes de réduction de la pauvreté et des inégalités.

Source : Contribution de Julie Seghers, Analyste des politiques, Direction de la coopération pour le développement, OCDE.

Les catégories de besoins se recoupent et, par ailleurs, les modèles d'affectation commencent tout juste à être utilisés

Les avancées trop peu nombreuses au regard des objectifs définis et le manque de systématisation de l'allocation selon les besoins pourraient trouver une explication partielle dans la diversité et le chevauchement des catégories de besoins qui peuvent être fonction des niveaux de revenu national, des spécificités géographiques, ou encore du degré de développement et de stabilité politique et

socioéconomique (OCDE, 2022^[57]). Ces chevauchements peuvent générer des tensions : par exemple, si les contextes fragiles correspondent de plus en plus à des pays à revenu intermédiaire, alors l'augmentation des dotations destinées aux contextes fragiles peut entraîner une diminution des dotations en faveur des pays à faible revenu. Les choix d'affectation en fonction des niveaux de pauvreté en termes absolus ou des niveaux de pauvreté par rapport à la taille de la population génèrent eux aussi des tensions. À titre collectif, les fournisseurs de coopération pour le développement devront étudier avec soin les arbitrages de ce type.

Si les contextes fragiles correspondent de plus en plus à des pays à revenu intermédiaire, alors l'augmentation des dotations destinées aux contextes fragiles peut entraîner une diminution des dotations en faveur des pays à faible revenu.

Les modèles d'affectation peuvent se révéler utiles pour la prise en compte de plusieurs indicateurs des besoins. Mais à ce jour, leur mise en œuvre est hétérogène parmi les fournisseurs de coopération pour le développement. L'Union européenne a instauré une nouvelle méthodologie fondée sur le RNB par habitant, l'indice de capital humain, l'indice de vulnérabilité économique et les indicateurs mondiaux de gouvernance. L'Autriche, la Belgique, l'Irlande et la Suisse ciblent explicitement la lutte contre la pauvreté. L'Association internationale de développement, hébergée par la Banque mondiale, a recours au Système d'allocation fondé sur la performance, qui combine, pour un même pays, les mesures de la performance et les mesures des besoins (Association internationale de développement, 2020^[68]). De plus en plus, il est attendu des modèles qu'ils intègrent de façon plus réfléchie la vulnérabilité (ONU, 2022^[69] ; Guillaumont, Guillaumont Jeanneney et Wagner, 2020^[70]) ou la résilience (Kharas, Rogerson et Cichocka, 2020^[71]) dans leurs calculs.

Afin de tirer le meilleur parti possible de l'ensemble du système, l'une des solutions proposées consiste à utiliser un indicateur reflétant dans quelle mesure les fournisseurs de coopération pour le développement orientent la répartition mondiale vers un modèle prédéfini (Mitchell et Hughes, 2020^[72]).

Les coupes budgétaires, l'augmentation de la préaffectation et le manque d'engagement stratégique minimisent l'intérêt du système multilatéral

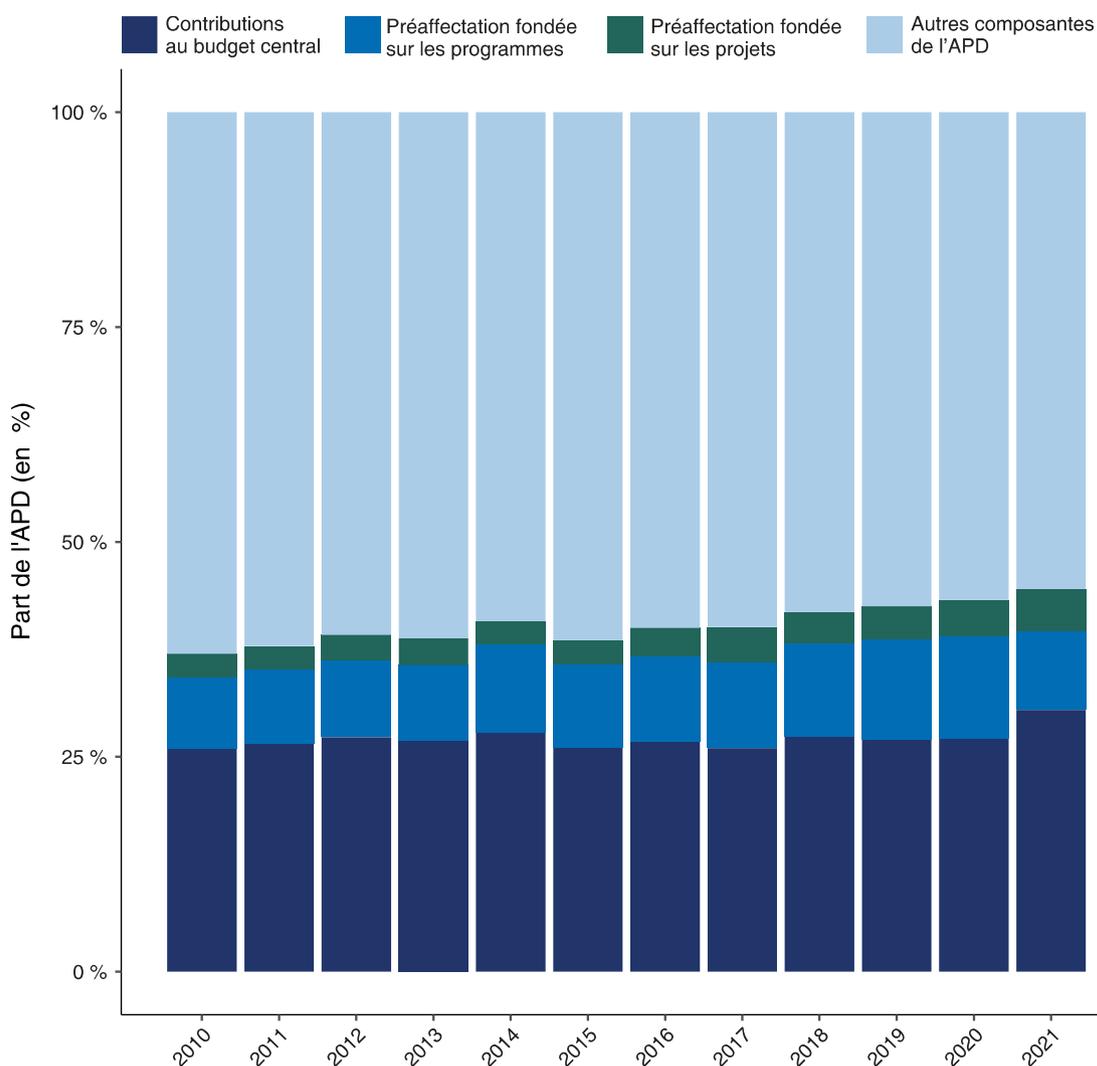
Les dotations allouées au système multilatéral peuvent avoir un effet multiplicateur sur l'APD qui transite par son intermédiaire (OCDE, 2022^[60]). La programmation conjointe de l'Union européenne, par exemple, a pour but de rendre l'aide plus cohérente et moins fragmentée, de réduire les doubles emplois et la pression exercée sur chaque fournisseur par une division du travail, et d'aboutir à une meilleure optimisation des ressources (Commission européenne, 2022^[73]). Les fonds d'affectation spéciale pluripartenaires et les fonds communs spécifiques aux pays peuvent aussi contribuer à éviter la multiplication des initiatives à donneur unique (OCDE, 2021^[74]). L'APD bilatérale déployée par le biais des organisations multilatérales a pris une importance particulière dans le cadre des mesures adoptées face à la pandémie, augmentant de 14 % entre 2019 et 2020, et de 9 % de plus entre 2020 et 2021 (OCDE, 2022^[33]). Cela met en lumière le rôle fondamental du système multilatéral dans sa capacité à faire face aux situations d'urgence et à réaliser des économies d'échelle (OCDE, 2020^[54]).

Les membres du CAD sont les principaux fournisseurs des apports destinés au système multilatéral, comptant pour 80 % du total des contributions (OCDE, 2022^[60]). Les contributions des pays membres du CAD au budget central d'organisations multilatérales ont augmenté de 7.7 % en 2020 et de 9.8 % de plus en 2021 ; les coupes budgétaires récemment annoncées par les fournisseurs majeurs devraient avoir des répercussions disproportionnées sur les financements multilatéraux (Gulrajani, 2022^[75]). Ces coupes vont

vraisemblablement entraîner une nouvelle augmentation des contributions préaffectées et amplifier la fragmentation avec une multiplication des initiatives à objectif unique et des fonds verticaux (OCDE, 2022^[60]). Ces tendances sont en décalage avec les objectifs du Pacte de financement des Nations Unies, qui appelait à augmenter les contributions aux budgets centraux (Conseil économique et social, 2019^[76]). Les examens par les pairs ont souligné le fait que certains membres du CAD optent pour la préaffectation parce qu'ils ont l'impression que les organismes multilatéraux ne se réforment pas assez rapidement.

Graphique 8.13. La préaffectation des contributions des pays membres du CAD s'est intensifiée au fil du temps, même si la part des contributions aux budgets centraux a augmenté par rapport au total des apports entre 2020 et 2021, atteignant un niveau record en 2021

Dotations d'aide bilatérale et multilatérale des pays membres du CAD, 2010-21



Note : APD : aide publique au développement. Voir les notes méthodologiques pour une explication des catégories de préaffectation et des dotations multilatérales : <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/2dcf1367-en/1/3/4/1/index.html?itemId=/content/publication/2dcf1367-en&csp=177392f5df53d89c9678d0628e39a2c2&itemIGO=oecd&itemContentType=book#section-d1e77062>

Source : OCDE (2023^[2]), « Statistiques détaillées de l'aide : Versements secteurs public et privé », Statistiques de l'OCDE sur le développement international (base de données), <https://doi.org/10.1787/data-00072-fr>.

StatLink  <https://stat.link/qdj461>

Seuls quelques membres du CAD sont dotés d'une stratégie globale couvrant les engagements multilatéraux. Il peut s'agir de politiques ou stratégies publiques (par exemple en Allemagne ou en Suède) ou de livres blancs (Suède) (OCDE, 2021^[74]). L'absence de stratégie pour ce type d'engagement, ou l'application de stratégies limitées à l'organe gouvernemental chargé du développement, devient particulièrement problématique lorsque plusieurs organismes publics collaborent avec des organisations multilatérales.

Améliorer la qualité de l'APD

Les 142 pays aujourd'hui admissibles au bénéfice de l'APD ont un profil extrêmement varié ; il est de ce fait essentiel d'adapter le soutien apporté à chaque contexte afin de garantir une APD de grande qualité. Cette adaptation passe par la prise en compte des niveaux et dotations d'APD, mais pas seulement. Il convient également d'accorder une attention toute particulière au financement (types, modalités et canaux d'acheminement). La crise du COVID-19 a entraîné une augmentation de l'octroi de prêts concessionnels et du soutien budgétaire, relançant les débats autour des avantages et inconvénients de chacune de ces options. Le nombre de pays auxquels un fournisseur de coopération pour le développement apporte un soutien au titre de l'APD et le degré de son engagement sont aussi des indicateurs majeurs de qualité. Or les éléments factuels montrent que la fragmentation et la multiplication sont importantes, et que la prise en compte de l'économie politique de chaque pays en développement trop rare. Le fait que l'APD soit liée ou non liée est une autre question de longue date concernant la qualité, avec des engagements pris dès le début des années 2000. Et pourtant, le sentiment d'urgence indispensable pour surmonter les obstacles qui perdurent fait défaut.

Les prêts concessionnels constituent un mécanisme majeur d'APD, mais leurs conditions devraient faire l'objet d'un suivi rigoureux

Les prêts consentis par les pays membres du CAD à d'autres pays (prêts souverains bilatéraux calculés sur la base de l'équivalent-don) ont progressé de 35 % en termes réels entre 2018 et 2020, mais ont baissé de 4.0 % pour ne représenter que 9.7 % de l'APD bilatérale en 2021. Il a été reproché à l'octroi de prêts, qui a représenté environ un tiers du financement au titre du COVID-19 apporté par les membres du CAD, d'accroître l'encours de la dette dans un contexte dominé par les emprunts contractés sur les marchés et les prêts bilatéraux octroyés par des fournisseurs non membres du CAD. L'octroi de prêts concessionnels par les membres du CAD continue toutefois de jouer un rôle majeur, et ils restent très demandés (Custer et al., 2021^[77]). Outil supplémentaire important pour les membres du CAD en vue de répondre aux besoins propres de chaque contexte, la capacité de prêt peut aider à compléter le financement public du développement (OCDE, 2018^[61] ; 2020^[78]).

En plus de suivre le montant des prêts accordés à chaque pays et les niveaux d'endettement des pays, il est fondamental d'adapter les modalités de prêt au contexte. En opérant une transition vers la méthodologie de l'équivalent-don, autrement dit en ne comptant dans l'APD que l'équivalent des prêts, les membres du CAD ont exprimé collectivement leur intention d'encourager les prêts assortis de conditions très favorables (OCDE, 2022^[33]). Cela n'a toutefois pas eu l'effet attendu pour tous les groupes de revenu. Par exemple, de 2015 à 2019, les conditions pour les prêts d'APD consentis aux pays les moins avancés (PMA) se sont durcies, avec une baisse des éléments don moyens, un raccourcissement des maturités et un relèvement des taux d'intérêt. Les conditions proposées en 2020 ont conduit à une inversion de cette tendance concernant les prêts octroyés aux PMA, avec une augmentation des éléments don, un allongement des maturités et des taux d'intérêt ramenés à près de la moitié de leurs niveaux de 2019. Toutefois, en 2021, les conditions mises en place pour ces pays se sont de nouveau durcies (Tableau 8.5), restant loin des niveaux favorables de 2015.

Tableau 8.5. Les conditions des prêts d'APD consentis aux pays les moins avancés se sont durcies au fil du temps

Modalités des prêts d'aide publique au développement consentis aux pays les moins avancés, 2015-21

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Élément don moyen (nouveau)	78 %	75 %	75 %	73 %	70 %	73 %	70 %
Élément don moyen (ancien)	81 %	78 %	78 %	77 %	73 %	76 %	73 %
Maturité moyenne (années)	35.7	33.4	32.5	32.0	28.3	30.5	27.3
Taux d'intérêt moyen	0.35 %	0.49 %	0.59 %	0.67 %	0.80 %	0.43 %	0.63 %

Source : OCDE (2022^[79]), Système de notification des pays créanciers (base de données), <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=CRS1>.

Le soutien budgétaire a pris de l'ampleur pendant la crise du COVID-19, relançant les débats autour de son impact, de ses conditionnalités et de sa pertinence

Le soutien budgétaire est considéré comme l'un des mécanismes les plus cohérents à l'appui de la mise en œuvre des principes d'efficacité et comme une modalité d'aide adaptée pour contribuer à une plus grande appropriation par les pays bénéficiaires (DEval, 2018^[80]). Il peut aboutir à différents résultats en matière de développement, notamment au renforcement des capacités, à la consolidation des systèmes, à l'apport d'un soutien au contrat social et à l'amélioration des services publics destinés aux populations les plus pauvres.

Le soutien budgétaire, qui englobe soutien général et soutien sectoriel, est directement apporté au budget de l'administration publique partenaire, permettant aux bénéficiaires d'utiliser leurs propres systèmes de gestion financière et procédures budgétaires. À la fin des années 2000, le soutien budgétaire multidonneurs représentait jusqu'à 30 % des dépenses de l'administration centrale dans les pays d'Afrique subsaharienne, les fournisseurs de coopération pour le développement faisant état de retombées positives au niveau des dépenses en faveur des pauvres et de la qualité de la prestation de services (Knoll, 2008^[81]) ; d'une hausse des dépenses consacrées à l'éducation et à la santé ; et de répercussions supplémentaires telles que le renforcement de la stabilité au niveau macroéconomique parmi les pays partenaires (Rønsholt, 2014^[82]).

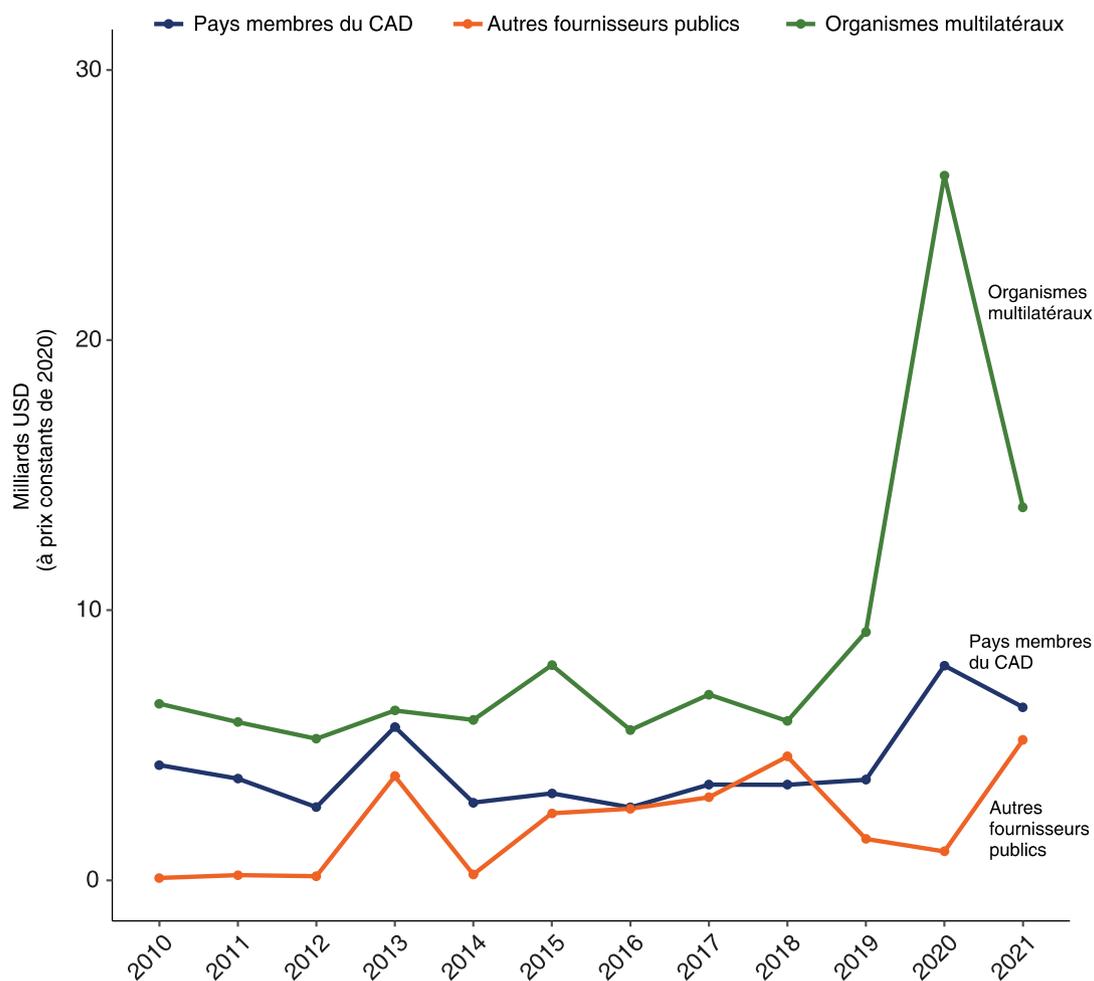
Néanmoins, les détracteurs du soutien budgétaire avancent que sa mise en place a un effet dissuasif sur la mobilisation des ressources intérieures et comporte des risques fiduciaires et politiques élevés. Le soutien budgétaire a moins été utilisé ces dernières années à la suite de cas de corruption et en raison d'un sentiment d'influence intrusive des fournisseurs de coopération pour le développement dans les pays en développement (DEval, 2017^[83]). Les volumes de soutien budgétaire apportés par les fournisseurs de coopération bilatérale à l'appui du développement ont considérablement baissé depuis 2013, cette modalité d'aide étant alors plus souvent mise en place par les fournisseurs de coopération multilatérale à l'appui du développement que par les membres du CAD (DEval, 2018^[80]). En 2018, année de son dernier examen par les pairs, l'Union européenne, de nature multilatérale, est le membre du CAD qui a apporté le soutien budgétaire le plus important (OCDE, 2018^[84]).

La crise du COVID-19 a entraîné une forme de regain de popularité du soutien budgétaire parmi les membres du CAD, augmentant de façon sensible son utilisation par les organismes multilatéraux en 2020

au début de la pandémie. Le recours à ce type d'aide a toutefois perdu du terrain parmi les fournisseurs en 2021, à l'exception des autres fournisseurs publics (Graphique 8.14).

Graphique 8.14. Le soutien budgétaire apporté par les pays membres du CAD et les organismes multilatéraux a sensiblement augmenté dans le contexte de la pandémie de COVID 19, avant de chuter en 2021

Soutien budgétaire apporté par les pays membres du CAD, les autres fournisseurs publics et les organismes multilatéraux, 2010-21



Note : CAD : Comité d'aide au développement.

Source : OCDE (2022^[1]), « Système de notification des pays créanciers : Activités d'aide », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données), <https://doi.org/10.1787/data-00061-fr>.

StatLink  <https://stat.link/luyz2>

En 2021, le soutien budgétaire comptait pour 14 % de l'APD totale dans les pays les moins avancés et pour 21 % dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure – soit des proportions bien plus importantes que dans les pays à revenu plus élevé, renforçant son importance en tant que modalité d'aide en faveur des pays les plus pauvres (OCDE, 2022^[33]). Les conditionnalités attachées au soutien budgétaire constituent un point de friction majeur, des études préliminaires révélant qu'un trop grand nombre de conditions pourrait amoindrir l'efficacité et les retombées de ce type d'aide (Rønsholt, 2014^[82]). Le Fonds monétaire international a apporté un soutien budgétaire au titre du COVID-19, assorti de presque aucune condition ; la Banque mondiale a été critiquée pour avoir conditionné le financement d'urgence à

pas moins de huit réformes politiques, ce qui aurait pu diminuer la demande et retarder les remboursements (Landers et Aboneaaj, 2021^[85]). Des études supplémentaires sur l'impact des conditionnalités dans différents contextes pourraient aider à orienter la mise en place de ce mécanisme.

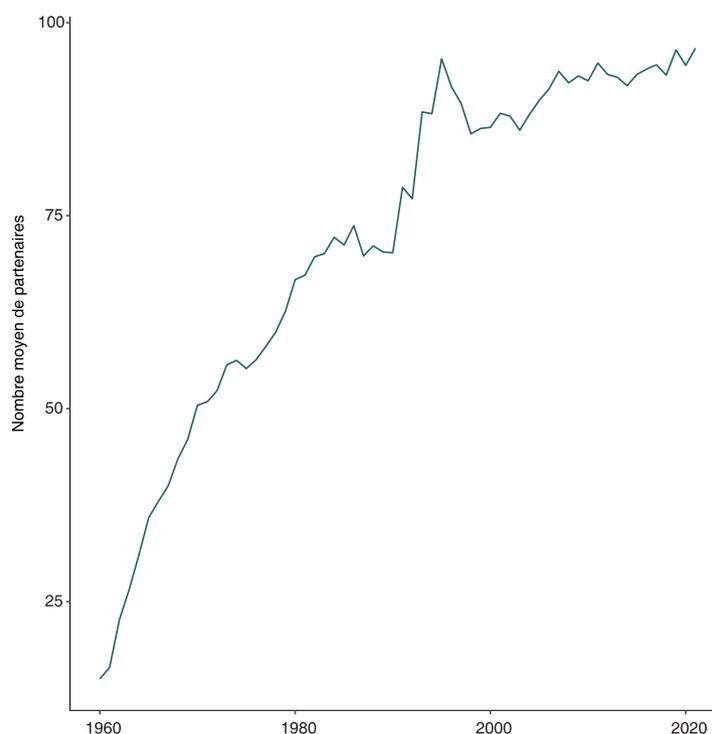
Les dépenses d'APD couvrent de nombreux pays et sont massivement allouées à des projets qui présentent une faible valeur ajoutée

Réduire la fragmentation et la multiplication des projets était l'une des ambitions majeures du Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement (OCDE, 2011^[86]), et l'une des recommandations fréquentes, formulées à l'issue des examens par les pairs réalisés par le CAD, consiste à restreindre le périmètre géographique des dépenses afin de concentrer les ressources.

En 2020-21, les cinq premiers bénéficiaires de l'aide bilatérale apportée par l'ensemble des donneurs du CAD (Inde, Bangladesh, Afghanistan, Indonésie et Éthiopie) ont reçu, collectivement, 12 % de l'APD bilatérale brute, l'Inde étant le premier pays bénéficiaire, avec une part de 3 %. Si certains des membres du CAD ont adopté des mesures visant à améliorer leur concentration géographique, à l'image des Pays-Bas (OCDE, 2020^[87]), la faiblesse de ces pourcentages indique que, pris dans leur ensemble, les membres du CAD interviennent auprès d'un grand nombre de pays bénéficiaires répartis sur une zone géographique étendue. En 1960, les membres du CAD, en moyenne, apportaient une aide à 15 pays et territoires bénéficiaires. En 2021, cette moyenne était de 97 (Graphique 8.15).

Graphique 8.15. Au fil du temps, les membres du CAD ont sensiblement augmenté le nombre de pays bénéficiaires auxquels ils apportent un soutien

Nombre moyen de pays recevant l'aide publique au développement en provenance des membres du CAD, 1960-2021



Source : OCDE (2023^[2]), « Statistiques détaillées de l'aide : Versements secteurs public et privé », Statistiques de l'OCDE sur le développement international (base de données), <https://doi.org/10.1787/data-00072-fr>.

StatLink  <https://stat.link/dhkxti>

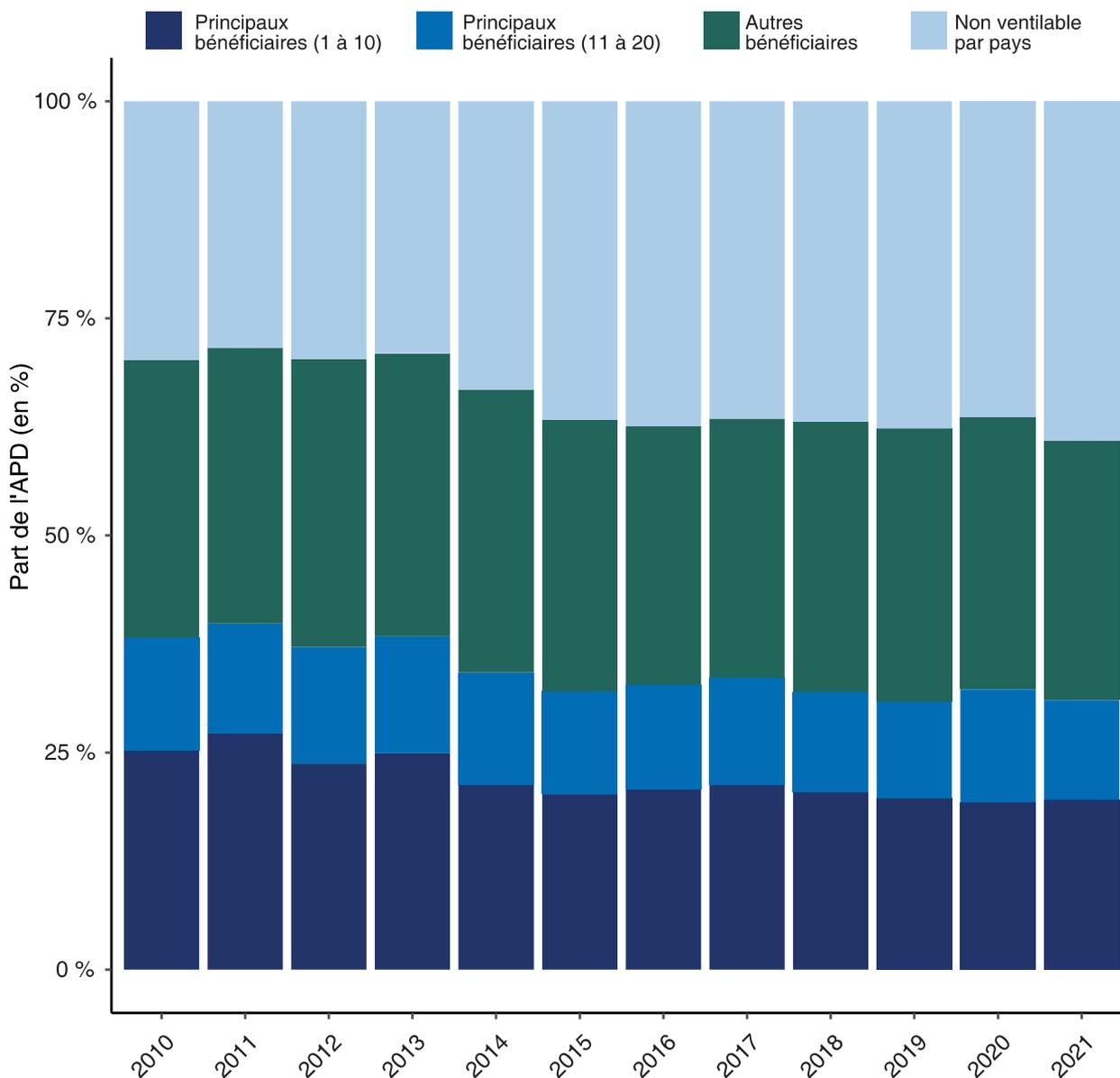
En 1960, les membres du CAD, en moyenne, apportaient une aide à 15 pays et territoires bénéficiaires. En 2021, cette moyenne était de 97.

Les examens par les pairs réalisés par le CAD depuis 2010 ont mis en évidence le fait que nombre d'organisations bilatérales ne sont pas dotées pas d'une stratégie claire leur permettant guider leurs choix de pays partenaires. Si certains membres du CAD définissent leurs opérations en fonction des domaines d'intervention privilégiés et/ou des pays prioritaires, l'intérêt national, les liens historiques et la valeur ajoutée font souvent partie des arguments avancés pour étayer leurs choix. D'autres ne déclarent aucun pays prioritaire ou s'appuient sur des critères tels que la qualité des partenaires d'exécution pour choisir leurs pays partenaires. L'augmentation du nombre d'institutions bilatérales de financement du développement peut aussi contribuer à accroître le nombre de pays partenaires puisqu'elles n'ont pas forcément toutes les mêmes critères et priorités d'investissement (Annexe 8.D). De plus, les examens par les pairs ont fait ressortir que lorsque de nombreux organismes publics interviennent dans la répartition de l'APD, il est difficile de les coordonner et de poursuivre une stratégie cohérente. Ils révèlent en outre un décalage considérable entre les pays prioritaires indiqués et les dotations réelles.

Cette multiplication a d'importantes répercussions sur les pays bénéficiaires. La proportion de pays bénéficiaires en lien avec une soixantaine d'organismes, voire plus, est en augmentation et, en 2019, on a observé une nette hausse des transactions, essentiellement au titre de l'APD. En outre, au fil du temps, les principaux pays bénéficiaires reçoivent une plus faible part de l'APD totale des pays membres du CAD, tandis que l'APD non ventilée par pays – sous la forme de programmes régionaux ou mondiaux – a considérablement augmenté, passant de 30.9 % du total en 2010 à 41.0 % en 2021 (Graphique 8.16). Autre indicateur de la fragmentation accrue, la taille des projets diminue et, de ce fait, le nombre de projets qui présentent une faible valeur ajoutée augmente (Banque mondiale, 2022^[88] ; Melonio, Rioux et Naudet, 2022^[39]). Ainsi, ces différentes tendances laissent à penser que le paysage de l'APD est de plus en plus fragmenté.

Graphique 8.16. La fragmentation de l'APD bilatérale des membres du CAD entre les bénéficiaires s'est amplifiée au fil du temps

Répartition de l'APD bilatérale des membres du CAD entre les bénéficiaires, 2010-21



Source : OCDE (2022^[79]), Système de notification des pays créanciers (SNPC) (base de données), <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=CRS1>.

StatLink  <https://stat.link/01rfqn>

Le soutien destiné aux systèmes nationaux, ou transitant par ceux-ci, diminue et la prise en compte de l'économie politique a besoin d'être intensifiée

Les membres du CAD s'engagent à maintenir le principe d'appropriation par les pays au rang de premier principe d'une coopération efficace à l'appui du développement. La collaboration avec et par l'intermédiaire des systèmes nationaux et l'alignement avec les priorités des pays font partie des piliers majeurs de l'appropriation par les pays. L'Islande, par exemple, a adopté une approche-programme au niveau des districts, mettant l'accent sur l'alignement sur les efforts des autorités nationales, l'appropriation locale et

l'utilisation de systèmes de gestion des finances et de résultats des districts/publics (OCDE, 2021^[74]). Le soutien apporté aux stratégies nationales et aux systèmes nationaux est également un levier de coordination, ouvrant des possibilités en vue d'améliorer l'impact collectif et d'éviter les doubles emplois. Alors que certains membres du CAD sont dotés de cadres stratégiques nationaux (Danemark) (OCDE, 2021^[89]) ou de cadres de partenariats bilatéraux pluriannuels (Espagne) (OCDE, 2022^[90]), de nombreux examens par les pairs ont mis en évidence le manque de stratégies-pays individualisées ; l'absence d'une stratégie globale couvrant les activités de développement et de diplomatie dans un pays ; l'incapacité à bâtir les programmes d'investissement sur les stratégies des pays partenaires ; ou encore la multiplicité des petites interventions et le manque de prévisibilité.

Des liens ont été établis entre le manque de planification stratégique de la participation des pays et le déclin de l'engagement en faveur d'un alignement sur les systèmes nationaux et de l'utilisation de ces derniers, y compris les plans de développement nationaux, les cadres de résultats et les systèmes statistiques et de suivi (OCDE/PNUD, 2019^[91]). L'utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés publics est également insuffisante, malgré le fait que le renforcement des outils d'évaluation comparatifs peut appuyer les réformes et être vecteur d'améliorations (Encadré 8.4).

Encadré 8.4. Dans les pays en développement, les systèmes de passation des marchés sont confrontés à des difficultés communes, mais ils peuvent être renforcés

La passation de marchés publics joue un rôle fondamental pour la mise en œuvre de toute action publique et pour la réalisation des objectifs de développement durable. Depuis sa création par l'OCDE et la Banque mondiale en 2003, la Méthodologie d'évaluation des systèmes de passation des marchés (MAPS) est un outil reconnu dans le monde entier, utilisé pour évaluer les systèmes de passation des marchés publics, planifier les réformes et lancer des initiatives d'amélioration.

À ce jour, ce sont plus de 50 évaluations à l'aide de la MAPS qui ont été réalisées ou sont en cours dans divers pays et territoires. Les évaluations sont en général menées dans le cadre d'une collaboration entre les pays et les partenaires internationaux du développement. En guise de première étape de l'élaboration d'un plan d'action fondé sur des éléments factuels visant à améliorer leur système de passation des marchés, les pays peuvent appliquer le cadre central de la MAPS, ainsi que des modules complémentaires axés sur la passation électronique des marchés publics, la professionnalisation et les achats publics durables.

Les évaluations mettent en lumière les obstacles communs, dont :

- le manque de participation active du secteur privé et de la société civile dans l'élaboration des politiques relatives aux marchés publics
- le manque d'accès en temps opportun aux données relatives à la passation des marchés, notamment aux données quantitatives agrégées et aux registres détaillés des contrats
- un décalage considérable entre la sophistication du cadre juridique et les faits observés en pratique.

Les évaluations mettent aussi en évidence les leviers récurrents favorisant le changement, tels que :

- la décision par les instances politiques de haut niveau de faire de la passation de marchés publics une priorité
- la mise en place de vastes coalitions à l'appui de l'élaboration de politiques publiques qui engagent à la fois les parties prenantes internes (infranationales et locales) et externes (secteur privé et société civile).

Chaque évaluation avec la MAPS s'inscrit dans le contexte du pays, mettant en exergue les faiblesses spécifiques auxquelles il convient de remédier et les atouts sur lesquels s'appuyer. De ce fait, la MAPS peut être utilisée pour mettre au point des réformes adaptées au pays concerné. Par exemple, une évaluation du Liban avec la MAPS a servi de fondement à la nouvelle législation nationale relative aux marchés publics. En Norvège, elle a été utilisée pour l'élaboration d'un plan d'action stratégique visant à accroître la durabilité des marchés publics au moyen d'une initiative spécifique pour chaque faiblesse recensée.

Par ailleurs, les évaluations avec la MAPS font ressortir les nouveaux contours des difficultés rencontrées autour des marchés publics :

- **Un processus de professionnalisation de la fonction qui va au-delà du renforcement des capacités et offre une progression professionnelle attractive pour les acheteurs publics.** À cet égard, les pays ont souvent des difficultés à trouver les bonnes personnes et obtenir un soutien institutionnel fort.
- **Des achats publics durables sur les plans social, environnemental et économique.** Ici, la difficulté à laquelle se heurtent souvent les pays est un manque d'intégration entre ces trois

dimensions et l'absence d'indicateurs internationaux communs et de normes internationales communes pour la détermination des objectifs et la mesure des progrès accomplis.

En général, pour surmonter ces difficultés, les pays doivent faire évoluer leur vision de la passation des marchés et passer d'un processus exclusivement opérationnel et réactif à une démarche intégrant stratégie et proactivité.

Source : Contribution de Nicolas Penagos et Jeppe Groot, Direction de la gouvernance publique, OCDE. De plus amples informations sont disponibles sur la page internet (2022^[92]), « Initiative MAPS : Qu'est-ce que MAPS ? », <https://www.mapsinitiative.org/fr/>.

L'utilisation moindre des systèmes nationaux peut aussi être le reflet de l'arrivée de nouveaux fournisseurs de coopération pour le développement. On observe que, parmi les fournisseurs de coopération pour le développement, les nouveaux arrivants choisissent moins fréquemment les mécanismes de redevabilité mutuelle pour déterminer leurs objectifs que les fournisseurs plus traditionnels (OCDE/PNUD, 2019^[91]). Face à ce constat, ces derniers sont susceptibles de percevoir l'utilisation des systèmes nationaux comme lourde, injuste ou contraire aux intérêts nationaux intérieurs.

Cette utilisation insuffisante des systèmes nationaux peut aussi être liée à la prévalence et à la montée des régimes autocratiques dans les pays admissibles au bénéfice de l'APD (de 68 en 2010 à 75 en 2019), bien qu'une étude quantitative portant sur les dotations d'APD ait révélé que les codes-objet, les canaux et les instruments ne semblent pas être adaptés aux différents types de régimes (OCDE, 2022^[93]). De plus, près de la moitié de l'APD versée au titre des mesures prises face au COVID-19 a été acheminée par l'intermédiaire des administrations publiques bénéficiaires (OCDE, 2022^[33]). Il a été suggéré que la décision d'« impliquer » ou de « contourner » les administrations des pays partenaires repose plutôt sur l'idéologie ou les mesures incitatives des administrations et institutions des fournisseurs de coopération pour le développement, et non sur une analyse des besoins (Dietrich, 2021^[94]). La tendance à adopter des approches similaires pour l'ensemble des pays bénéficiaires, ou pour des groupes de pays, que cela soit motivé par l'idéologie du fournisseur ou par un autre facteur, a été mise en évidence comme un obstacle majeur à tout progrès (Dercon, 2022^[41]). Les examens par les pairs conseillent souvent de tirer davantage parti de la connaissance contextuelle du personnel local, de façon à élaborer les programmes nationaux en s'entourant des ressources adéquates.

Pour pouvoir définir une orientation plus stratégique, les bureaux locaux doivent aborder l'appétence pour le risque et la gestion des risques de façon avisée. Si certains membres sont dotés d'un système de gestion des risques complet, comprenant une analyse du contexte et une évaluation des capacités des partenaires ainsi que des mesures d'atténuation, d'autres s'appuient sur des cadres moins élaborés qui mettent, par exemple, la priorité sur l'évitement du risque ou, de façon plus restreinte, sur le seul risque fiduciaire. À l'issue de l'examen par les pairs les concernant, de nombreux membres ont constaté que leur gestion des risques était excessivement centralisée, ce qui est source de retards et affaiblit leur capacité à réagir face aux situations en mutation. De nouvelles stratégies, ou des stratégies actualisées, peuvent ouvrir la voie à une amélioration sensible de la transparence pour les partenaires intervenant au niveau des pays, aussi bien au sein des administrations des membres qu'en dehors, et à la mise en place de cadres qui pourraient aider à ce qu'un plus grand nombre de décisions soient prises par les bureaux locaux ou au niveau infranational.

L'APD non liée contribue à l'optimisation des ressources et à l'appropriation par les pays, mais le sentiment d'urgence nécessaire pour surmonter les obstacles historiques fait défaut

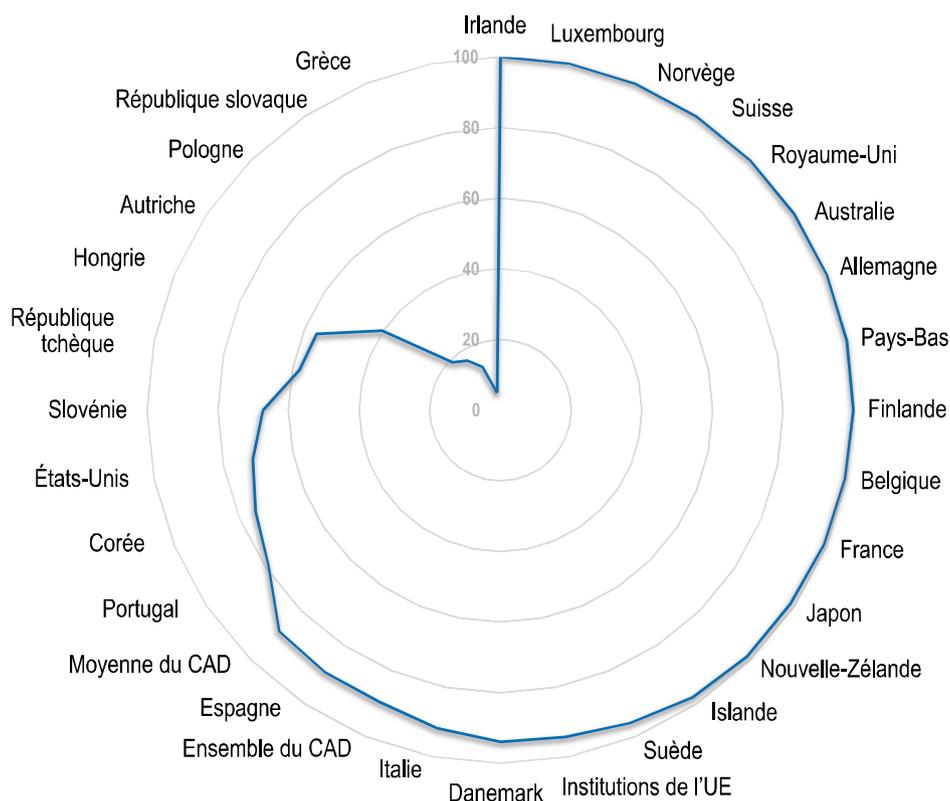
L'aide non liée (à savoir la suppression de toute condition d'utilisation de l'aide en vue d'acheter des biens et services auprès du fournisseur d'aide) a pour principe fondamental d'optimiser les ressources et de contribuer à l'objectif d'appropriation par les pays. En 2020, l'APD entrant dans le champ d'application de

la Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement représentait 20 % de l'ensemble des apports d'APD bilatérale³, et 91.5 % de cette APD était notifiée comme non liée (OCDE, 2022^[95]). Plusieurs catégories d'APD – coopération technique, aide alimentaire et APD consentie à des organisations non gouvernementales pour des activités impliquant la passation de marchés publics – sont exclues du champ de la Recommandation (OCDE, 2018^[96]). Le Graphique 8.17 illustre l'hétérogénéité des progrès accomplis parmi les membres du CAD.

En 2020, l'APD entrant dans le champ d'application de la Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement représentait 20 % de l'ensemble des apports d'APD bilatérale

Graphique 8.17. Les progrès accomplis par les membres du CAD au regard de l'objectif de déliement de l'aide publique au développement sont hétérogènes

Part de l'aide publique au développement visée par la Recommandation notifiée comme non liée par les membres du CAD, moyenne 2019-20



Note : Les calculs ne tiennent pas compte des frais administratifs, du coût des réfugiés dans les pays fournisseurs de coopération pour le développement et d'autres secteurs exclus du champ d'application de la Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement. Les données sur le degré de liaison sont comptabilisables sur la base des engagements.

[https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC\(2022\)34/FINAL&docLanguage=fr](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC(2022)34/FINAL&docLanguage=fr)

Source : OCDE (2022^[11]), « Système de notification des pays créanciers : Activités d'aide », Statistiques de l'OCDE sur le développement international (base de données) <https://doi.org/10.1787/data-00061-fr> ; OCDE (2022^[95]), *Rapport 2022 sur la mise en œuvre de la Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement*, [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC\(2022\)34/FINAL&docLanguage=fr](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC(2022)34/FINAL&docLanguage=fr).

StatLink  <https://stat.link/u70s1d>

Plusieurs problèmes ont été systématiquement cités parmi les éléments faisant entrave aux avancées sur le déliement de l'aide :

- **L'incapacité de certains fournisseurs à délier leur aide a un effet dissuasif sur les autres.** Même si tous les fournisseurs publics ne respectent pas les dispositions relatives à la transparence lors de la notification du degré de liaison de leurs activités (Wood et al., 2011^[97]), il a été suggéré que les résultats hétérogènes au regard des exigences de la Recommandation découragent les autres fournisseurs de combler leur retard ou de poursuivre leurs avancées. La Chine et l'Inde, toutes deux aujourd'hui fournisseurs d'aide, remportent systématiquement l'essentiel des contrats depuis 2011 (OCDE, 2022^[95]). L'obtention des contrats par ces deux pays, combinée au degré élevé de liaison de l'aide qu'ils fournissent eux-mêmes, pourrait soulever des inquiétudes concernant l'équité de la concurrence.
- **Aide liée de facto et charge de la notification.** Si l'aide peut être non liée sur le plan juridique – autrement dit, suppression des obstacles juridiques et réglementaires à la libre concurrence pour la passation des marchés financés par l'aide publique au développement –, des facteurs autres que les obstacles juridiques et réglementaires peuvent entraver la concurrence. Des discussions sont en cours pour déterminer des solutions permettant de mettre fin à l'aide liée *de facto*. La majorité des membres du CAD affichent aujourd'hui un degré élevé de communication *ex post* d'informations, après l'attribution d'un contrat ; mais les notifications préalables demeurent insuffisantes (OCDE, 2021^[98]). Lors de la réalisation des examens par les pairs, certains membres du CAD ont mis en avant la charge administrative, les ressources limitées et le risque de doubles emplois avec les systèmes nationaux de publication comme des obstacles à la notification.
- **Les obstacles à l'entrée pour les fournisseurs des pays en développement.** Thème systématiquement mis en avant lors des différentes initiatives précédentes, le déliement devrait avoir pour objectif de soutenir et accroître les achats au niveau local. Une étude récente de l'OCDE (2022^[95]) a révélé qu'en 2019-20, environ la moitié (54 %) de la valeur des contrats visés par la Recommandation a été attribuée à des fournisseurs du pays apporteur de coopération pour le développement et que, si 44 % du nombre total des contrats ont été attribués aux fournisseurs originaires des pays et territoires en développement couverts par la Recommandation, ces contrats ne représentaient que 13 % de la valeur totale. La faible valeur globale des contrats attribués aux fournisseurs originaires des pays en développement met en évidence les obstacles à l'entrée tels que la taille et la complexité des contrats, le manque d'accès pour les fournisseurs aux informations sur les possibilités de soumissionner, et leur incapacité à satisfaire aux exigences des fournisseurs de coopération pour le développement (OCDE, 2021^[98]). Certains membres du CAD ont adopté des stratégies telles que des mécanismes de réserves ; l'administration britannique (Trésor britannique, 2021^[99]) met l'accent sur une participation précoce au marché ; et USAID (2022^[100]) a simplifié ses procédures de demande. Malgré ces efforts, les barrières à l'entrée perdurent.

Si i 44 % du nombre total des contrats ont été attribués aux fournisseurs originaires des pays et territoires en développement couverts par la Recommandation, ces contrats ne représentaient que 13 % de la valeur totale.

Vers une Recommandation plus inclusive

Parallèlement aux appels à faire avancer la mise en œuvre de la Recommandation telle qu'elle est, d'autres voix se sont élevées pour étendre la couverture de la Recommandation et en faire un vecteur de réalisation du double objectif d'optimisation des ressources et d'appropriation par les pays au sein d'un groupe plus inclusif de pays partenaires (Meeks et Meja, 2018^[101]). Les différentes mises à jour apportées

à la Recommandation depuis son adoption en 2001, notamment la dernière de 2018, ont étendu sa couverture pour intégrer les pays les moins avancés, les pays visés par l'initiative sur les pays pauvres très endettés (PPTÉ), les autres pays à faible revenu et les pays et territoires bénéficiant uniquement des crédits de l'Association internationale de développement de la Banque mondiale.

La Recommandation couvre aujourd'hui 66 pays admissibles au bénéfice de l'APD (Tableau 8.6). Toutefois, en 2020, 41.2 % du total de l'APD bilatérale ont été versés en faveur de 76 pays qui ne sont pas visés par la Recommandation. Si les contours de la Recommandation étaient de nouveau élargis, cela aurait un impact sur une grande partie de l'APD bilatérale. La Belgique, le Canada, la Finlande, la France, l'Irlande, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suisse délient déjà l'intégralité de l'aide qu'ils versent à l'ensemble de leurs pays bénéficiaires.

Tableau 8.6. Couverture des pays et territoires admissibles au bénéfice de l'aide publique au développement, par groupe de revenu

	Pays couverts admissibles au bénéfice de l'APD	Part de l'APD bilatérale reçue (en %), 2020	Pays non couverts admissibles au bénéfice de l'APD	Part de l'APD bilatérale reçue (en %), 2020
PMA	46 (100 %)	25.8 %	0	
APFR	2 (100 %)	0.37 %	0	
PRITI	13 (34 %)	4.64 %	25 (66 %)	26.6 %
PRITS	5 (9 %)	0.23 %	51 (91 %)	14.6 %

Note : APD : aide publique au développement ; APFR : autres pays à faible revenu ; PMA : pays les moins avancés ; PRITI : pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure ; PRITS : pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Les pourcentages de l'APD bilatérale correspondent aux catégories d'APD qui entrent dans le champ de la Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement. Ce tableau ne présente pas la part de l'APD bilatérale qui n'est pas ventilable par pays.

Source : OCDE (2022^[79]), Système de notification des pays créanciers (base de données), <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=CRS1>.

Franchir une étape supplémentaire en matière de cohérence des politiques

Parallèlement aux engagements et bonnes pratiques directement liés à la budgétisation, à la distribution et aux mécanismes de l'APD, les membres du CAD se sont engagés à s'appuyer sur la cohérence des politiques afin de renforcer cet environnement favorable. Une fois mis en œuvre, ces engagements peuvent accroître de façon substantielle (ou, pour le moins, éviter d'amoinrir) l'impact de l'APD.

La cohérence des politiques requiert une coordination active des politiques entre les administrations, ainsi que la prise en compte de toute conséquence volontaire ou involontaire des décisions adoptées, aussi bien à l'échelon national qu'à l'échelon international. Sa contribution potentielle au développement durable a été reconnue dans la cible 17.14 des ODD et dans la Recommandation du Conseil de 2019 sur la cohérence des politiques au service du développement durable, qui fait suite à une recommandation précédente adoptée en 2010 (OCDE, 2019^[102]). Les fournisseurs de coopération pour le développement se heurtent à des obstacles sur chacun des prérequis à l'efficacité de la cohérence des politiques à l'appui du développement durable.

Déterminer l'axe prioritaire des efforts en matière de cohérence

La cohérence des politiques au service du développement était initialement un volet du programme d'action relatif à l'efficacité de l'aide, visant en priorité à déterminer les incidences transnationales des politiques nationales sur les pays en développement. Avec le lancement des ODD, la cohérence des politiques au service du développement durable (CPDD) est devenue le cadre dominant, attirant l'attention

sur le fait que, parfois, dans leur volonté de mettre en œuvre les ODD au niveau national, les pays perdaient de vue la compatibilité des politiques adoptées avec les partenaires (OCDE/CE-CCR, 2021^[103]). Certains membres du CAD ont adopté des mesures dans l'optique d'élaborer des stratégies et des plans d'action visant à garantir cette cohérence – l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas, par exemple, ont tous fait de la cohérence des stratégies publiques ou de la législation une priorité explicite (OCDE, 2022^[104]). Toutefois, les conflits d'intérêts entre les différents secteurs d'une part et entre les objectifs de développement nationaux et internationaux d'autre part sont apparus comme des obstacles majeurs aux efforts en matière de cohérence (Fafos Research Foundation et Peace Research Institute Oslo, 2018^[105] ; Fellesson et Román, 2016^[106]).

Dans ce contexte, il est particulièrement inquiétant que les examens par les pairs mettent fréquemment en évidence le manque de vision et d'objectifs stratégiques pour orienter les institutions publiques concernant la CPDD et que celle-ci demeure axée sur la coopération pour le développement, les échanges et la politique étrangère, sans prise en compte adéquate des politiques nationales couvrant les thématiques telles que l'environnement, la supervision des pratiques commerciales, la défense et le coût des envois de fonds.

Mettre sur pied des mécanismes d'arbitrage et comprendre les séries de mesures

Les mécanismes sont nécessaires pour appuyer les débats et le dialogue dans l'optique de dégager des options d'action publique gagnant-gagnant, si possible, et de statuer sur les arbitrages (Mackie, 2020^[107]). La responsabilité des ministères sectoriels autres que ceux directement chargés du développement doit être clairement définie s'agissant de leur impact sur le développement durable à l'échelle planétaire (OCDE, 2022^[104]). C'est le cas en Suède, par exemple, où tous les ministères sont tenus d'élaborer des plans d'action relatifs à leurs contributions aux ODD ; les évaluations récentes de l'Union européenne et de la Norvège ont également recommandé que l'ensemble de l'administration s'engage de façon similaire (OCDE, 2022^[104]). Première étape potentiellement utile vers une application plus étendue de la cohérence des politiques, il peut être judicieux de se concentrer sur les domaines d'action pertinents pour chaque pays membre du CAD, comme le démontrent les efforts de la Suisse en vue de restituer à leur pays d'origine les avoirs volés par des personnes politiquement exposées (OCDE, 2021^[108]) ou encore les mesures adoptées par le Royaume-Uni pour lutter au niveau national contre les flux financiers illicites (OCDE, 2021^[109]). Il a toutefois été constaté que certains membres du CAD sont dépourvus de mécanismes fonctionnels, tandis que d'autres disposent de mécanismes qui ne sont pas utilisés ou dotés de trop peu de ressources pour atteindre leur plein potentiel. En outre, le recensement des difficultés actuelles pertinentes en matière d'action publique, aussi bien pour les fournisseurs d'APD que pour les différents pays bénéficiaires, représente une tâche colossale sur le plan de la coordination. Des progrès sont constatés concernant la mise en évidence et la classification des différents exemples de défis en matière de cohérence, qui pourraient être davantage mis à profit (Commission européenne, 2021^[110]).

Les méthodes de mesure doivent encore faire l'objet de réflexions et leurs résultats être intégrés lors des prises de décision

Mesurer le degré et les incidences de la cohérence des politiques est une tâche complexe à la fois d'un point de vue conceptuel et en raison de l'insuffisance des données. De nombreux facteurs viennent complexifier la quantification des incidences positives et négatives des efforts en matière de cohérence, ou de leur insuffisance, dont, entre autres, la force du lien entre les pays au regard des différentes questions de fond, des degrés de vulnérabilité et des sources de résilience (OCDE/CE-CCR, 2021^[103]). Plusieurs méthodes de mesure quantitative sont aujourd'hui sur le banc d'essai, mais à un stade encore préliminaire (German Institute of Development and Sustainability, 2022^[111] ; ONU, 2017^[112] ; Parlamento 2030, 2022^[113] ; Center for Global Development, 2021^[114]). La Finlande et la Suisse, par exemple, ont mis au point des indicateurs de suivi de la responsabilité mondiale et de la cohérence des politiques dans le

cadre de leurs rapports nationaux sur les ODD (OCDE, 2022^[104]). Les tentatives les plus abouties de modélisation des incidences transnationales des politiques comprennent le modèle MAGNET et le modèle ENV-Linkages de l'OCDE⁴, qui permettent de quantifier les incidences positives et négatives de choix stratégiques précis.

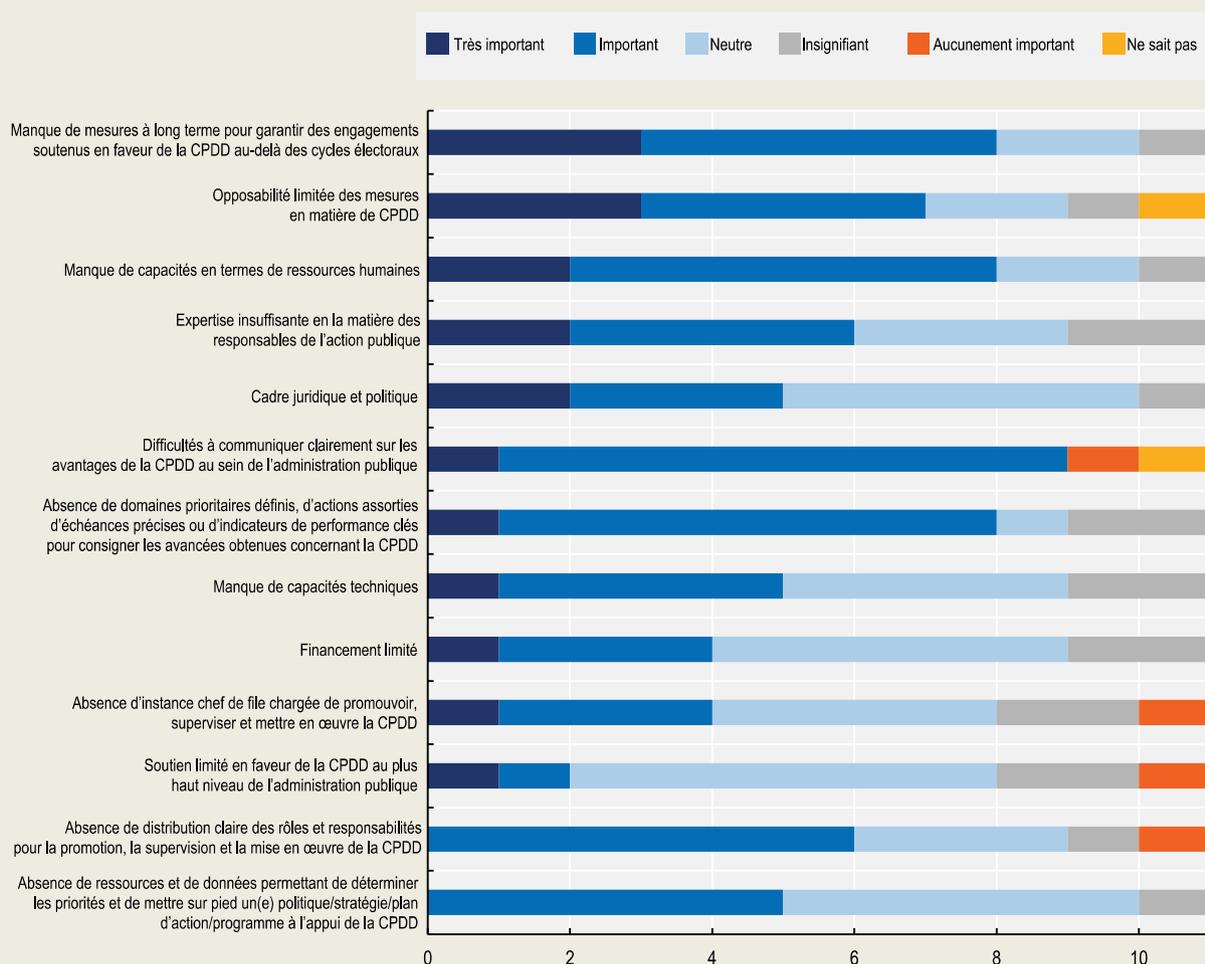
La combinaison des difficultés concernant la mesure, les mécanismes institutionnels, et la vision et l'impulsion politique, nuit aux efforts en matière de CPDD, mais des solutions adaptées aux contextes nationaux peuvent étayer les avancées obtenues (Encadré 8.5).

Encadré 8.5. Cohérence des politiques au service du développement durable : difficultés et perspectives

Les obstacles à la mise en œuvre de la cohérence des politiques au service du développement durable

L'enquête menée en 2022 sur les capacités institutionnelles et les outils visant à améliorer la cohérence des politiques au service du développement durable (CPDD) a permis de sonder les pays membres sur les obstacles auxquels ils se heurtent dans la mise en œuvre de la Recommandation du Conseil sur la cohérence des politiques au service du développement durable. Parmi les trois piliers de la Recommandation, trois obstacles majeurs sont ressortis (Graphique 8.18).

Graphique 8.18. Obstacles à la mise en œuvre de la cohérence des politiques au service du développement durable, par degré d'importance



Source : L'enquête de 2022 sur les capacités institutionnelles et les outils visant à améliorer la cohérence des politiques au service du développement durable (CPDD) est un document interne non publié.

Ces obstacles s'ajoutent aux difficultés communes liées à l'utilisation de méthodes qualitatives pour analyser, suivre et évaluer les effets des politiques sur le développement durable, et notamment les incidences transnationales. Dans l'ensemble, la mise en œuvre de la CPDD repose sur la force de l'engagement et de l'impulsion politique en faveur de la CPDD, mais elle trouve ses limites au niveau

des capacités et des outils permettant l'intégration, le suivi et l'évaluation des initiatives à l'appui du développement durable.

Projets nationaux et enseignements en faveur de la cohérence des politiques au service du développement durable

L'OCDE se concentre sur le renforcement de l'impact de la mise en œuvre au regard des huit principes de la Recommandation et de ses trois piliers. Des mesures concrètes permettant de lever les obstacles communs sont en cours de recensement, à l'aide des enseignements tirés des projets nationaux récents.

Pilier 1 : Engagement, vision et impulsion politique

En Italie, le récent plan d'action national en faveur de la cohérence des politiques au service du développement durable concentre les mécanismes institutionnels, les cadres d'évaluation et les outils à l'appui de la cohérence nécessaires à l'intégration du développement durable dans l'élaboration des politiques publiques. Point important, le plan comprend des objectifs et des processus mesurables pour chaque action, afin de favoriser le suivi des progrès réalisés. Ces éléments contribuent à la mise en œuvre opérationnelle effective du déploiement des objectifs de développement durable (ODD) et ils définissent une voie progressive pour l'intégration de la durabilité en tant que norme lors des processus décisionnels.

Pilier 2 : Des mécanismes institutionnels pour une meilleure coordination

L'administration centrale de la Pologne bénéficiera bientôt d'un programme de renforcement des capacités élaboré par l'OCDE, qui vise à renforcer les compétences des fonctionnaires et à aider ces derniers à adopter une approche intégrée et cohérente pour la mise en œuvre des ODD. Le programme fait écho aux difficultés recensées liées, entre autres, au manque de connaissances concernant le Programme de développement durable à l'horizon 2030, à l'insuffisance de la communication au sein de l'administration, et à l'accès limité aux informations et données disponibles sur le développement durable. Le programme est complété par une plateforme en ligne de partage des connaissances, qui met à disposition des fonctionnaires des informations pertinentes avec leur domaine d'expertise et leur degré d'ancienneté.

Pilier 3 : Incidences des politiques

L'outil de contrôle de la durabilité mis en place par le Luxembourg est un outil d'auto-évaluation que les ministères et les administrations publiques utiliseront avec chaque proposition législative visant à évaluer leurs contributions aux priorités nationales en matière de développement durable, énoncées dans le plan national pour un développement durable.

Cela permettra de garantir la prise en compte et la notification systématiques des effets à long terme des lois et réglementations sur les objectifs à long terme en matière de durabilité, ainsi que l'adoption des compromis nécessaires lors de l'analyse des politiques complexes. De plus, l'outil de contrôle de la durabilité fournit un mécanisme par lequel les organismes publics concernés peuvent analyser les problèmes de cohérence soulevés, et négocier autour de ces derniers.

Source : Contribution d'Ernesto Soria Morales et Carina Lindberg, Direction de la gouvernance publique, OCDE.

Conclusion

Au cours des décennies qui ont suivi l'instauration de l'aide publique au développement (APD), la communauté de la coopération pour le développement s'est appuyée sur les engagements ainsi que sur le partage et la mise en œuvre des bonnes pratiques comme mécanismes permettant de suivre les mutations à l'œuvre parmi les fournisseurs et les bénéficiaires et, de façon plus générale, dans le paysage mondial. Les chocs sans précédent survenus ces dernières années (crise du COVID-19 et impacts de la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine) et les crises humanitaires et climatiques en cours sont autant d'obstacles à une mise en œuvre systématique. En même temps, ils mettent en évidence combien il importe d'optimiser la valeur, l'impact et la qualité de l'APD. Ces temps de crise ont fait ressortir trois axes possibles pour tirer le meilleur parti possible de l'APD :

1. **S'appuyer sur les mesures d'intervention en cas de crise.** La pandémie, tout particulièrement, a donné l'impulsion à des évolutions favorables en matière de dépenses, dont une augmentation du soutien budgétaire et un assouplissement des conditions d'octroi des prêts en faveur des pays les moins avancés. L'occasion s'est alors offerte d'intégrer ces évolutions, mais aussi de remettre en question d'autres schémas moins favorables, tels que l'augmentation de la préaffectation de l'aide destinée au système multilatéral et une tendance à préférer l'aide humanitaire à la prévention des crises. Si les données de 2021 montrent que le recours à nombre de ces mécanismes ne s'est pas inscrit dans la durée, ces derniers ont gagné en visibilité et une attention plus marquée pourrait être portée à la collecte d'éléments factuels concernant leur utilité au regard des mesures d'intervention en cas de crise, ainsi que des perspectives à long terme.
2. **Remédier à des problèmes persistants.** La fragmentation de l'aide, l'utilisation limitée des systèmes nationaux et le faible niveau d'allocation selon les besoins font partie des problèmes recensés bien avant les crises récentes. Ils créent au sein des pays en développement des tensions qui retiennent de plus en plus l'attention. Compte tenu des pressions budgétaires accrues qui pèsent sur les fournisseurs de coopération pour le développement, l'utilisation de la panoplie d'engagements et de bonnes pratiques de la communauté du développement peut fournir une vision logique judicieuse pour la hiérarchisation des allocations et contribuer à améliorer l'efficacité et à réduire les gaspillages.
3. **Procéder collectivement à la mise en œuvre de façon à mettre au jour les inadéquations.** Lors du processus de mise en œuvre, les fournisseurs de coopération pour le développement seront confrontés à des questions complexes et des points de tension, par exemple entre les apports directs à l'appui des pays en développement et les dépenses en faveur des biens publics mondiaux. La seule façon d'ajuster des apports limités à une demande diversifiée sera d'aborder ces problématiques de façon conjointe, dans l'optique d'optimiser l'impact individuel et collectif – dans une démarche cohérente au sein de chaque administration et parmi l'ensemble des fournisseurs, et avec l'engagement total des pays en développement. En outre, il est probable qu'un tel processus mette en évidence les domaines où de nouveaux engagements seraient judicieux et qu'il fasse apparaître les thèmes et approches susceptibles de nécessiter un partage plus systématique des bonnes pratiques.

Références

- Ahmad, Y. et E. Carey (2022), « Comment le COVID-19 et la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine remodelent l'aide publique au développement (APD) », dans *Les profils de coopération au développement*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/54b7b8bf-fr>. [50]

- ALNAP (2022), « L'état du système humanitaire, édition 2022 : faits et chiffres clés », [51]
<https://sohs.alnap.org/news/the-state-of-the-humanitarian-system-2022-edition-key-facts-and-figures> (consulté le 10 octobre 2022).
- Association internationale de développement (2020), « Annexe 2 : système d'allocation des ressources sur la base de la performance pour IDA-19 », dans *IDA19 - Ten Years to 2030 : Growth, People, Resilience*, Banque mondiale, Washington, D.C., [68]
<https://thedocs.worldbank.org/fr/doc/64ceefe5d22023b97b816f2710f50a6f-0410012020/original/fr-ida19-final-report-2-20.pdf>.
- Banque mondiale (2022), « APD nette reçue (% des dépenses du gouvernement central) », [12]
<https://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ODAT.XP.ZS>.
- Banque mondiale (2022), *International Debt Report 2022: Updated International Debt Statistics*, [14]
Banque mondiale, Washington, D.C.,
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/38045/9781464819025.pdf?sequence=5&isAllowed=y> (consulté le 12 décembre 2022).
- Banque mondiale (2022), « Investissements étrangers directs, entrées nettes (BDP, \$ US courants) », [7]
<https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/BX.KLT.DINV.CD.WD>.
- Banque mondiale (2022), « Total de dette extérieure (% du RNB) », [15]
<https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/DT.TDS.DECT.GN.ZS>.
- Banque mondiale (2022), « Transferts personnels et rémunération des employés (\$ US courants) », [6]
<https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/BX.TRF.PWKR.CD.DT>.
- Banque mondiale (2022), *Understanding Trends in Proliferation and Fragmentation for Aid Effectiveness During Crises*, Banque mondiale, Washington, D.C., [88]
<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/ef73fb3d1d33e3bf0e2c23bdf49b4907-0060012022/original/aid-proliferation-7-19-2022.pdf>.
- Bradsher, K. (2022), « How Chinese loans hold sway over countries' fates », *New York Times*, [20]
<https://www.nytimes.com/2022/10/06/business/china-debt-economy-global-slowdown.html> (consulté le 20 octobre 2022).
- Carbonnier, G. et A. Sumner (2012), « Reframing aid in a world where the poor live in emerging economies », *International Development Policy/Revue internationale de politique de développement*, vol. 3, [62]
<https://doi.org/10.4000/poldev.977>.
- Center for Global Development (2021), *Commitment to Development Index 2021*, Center for Global Development, Washington, D.C., [114]
<https://www.cgdev.org/sites/default/files/commitment-development-index-2021.pdf>.
- Chadwick, V. (2022), « Norway proposes cutting aid share to 46-year low », [36]
<https://www.devex.com/news/norway-proposes-cutting-aid-share-to-46-year-low-104158> (consulté le 19 octobre 2022).
- Clemens, M. et T. Moss (2005), « Ghost of 0.7%: Origins and relevance of the international aid target », *Working Paper*, n° 68, Center for Global Development, Washington, D.C., [42]
https://www.cgdev.org/sites/default/files/3822_file_WP68.pdf.

- CNUCED (2021), *Embracing a New Statistical Framework for the Measurement of Illicit Financial Flows*, Policy Brief, n° 87, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Genève, https://unctad.org/system/files/official-document/presspb2021d5_en.pdf. [17]
- Comité permanent interorganisations (2016), *The Grand Bargain: A Shared Commitment to Better Serve People in Need*, https://interagencystandingcommittee.org/system/files/grand_bargain_final_22_may_final-2_0.pdf. [56]
- Commission européenne (2022), *Programmation conjointe en matière de coopération au développement*, page web, https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/human-rights-non-eu-countries/ensuring-aid-effectiveness/joint-programming-development-cooperation_fr (consulté le 24 novembre 2022). [73]
- Commission européenne (2021), « Identifying impacts in evaluations, fitness checks and impact assessments », dans *'Better Regulation' Toolbox 2021*, https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_en (consulté le 10 octobre 2022). [110]
- Conseil économique et social (2019), *Pacte de financement : Rapport du Secrétaire général*, Nations Unies, New York, NY, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/096/72/PDF/N1909672.pdf?OpenElement>. [76]
- Custer, S. et al. (2021), *Listening to Leaders 2021: A Report Card for Development Partners in an Era of Contested Cooperation*, AidData at the College of William & Mary, Williamsburg, VA, <https://www.aiddata.org/publications/listening-to-leaders-2021> (consulté le 29 juillet 2022). [77]
- Dercon, S. (2022), *Gambling on Development: Why Some Countries Win and Others Lose*, Hurst, Londres. [41]
- DEval (2018), « How effective is budget support as an aid modality? », *DEval Policy Brief*, n° 2/2018, Institut allemand d'évaluation de la coopération au développement, Bonn, https://www.deval.org/fileadmin/Redaktion/PDF/05-Publikationen/Policy_Briefs/2018_2_Budgethilfe_als_Modalityet/DEval_Policy_BudgetSupport_AidModality_2018_EN.pdf. [80]
- DEval (2017), *What We Know About the Effectiveness of Budget Support: Evaluation Synthesis*, Institut allemand d'évaluation de la coopération au développement, Bonn, https://www.deval.org/fileadmin/Redaktion/PDF/05-Publikationen/Berichte/2017_Effectiveness_Budget_Support/DEval_Effectiveness_Budget_Support_2017_EN.pdf. [83]
- Development Initiatives (2022), *Global Humanitarian Assistance Report 2022*, Development Initiatives, Bristol, https://devinit.org/documents/1193/GHA2022_Digital_v8_DknWCsU.pdf. [53]
- Development Today (2022), « Sweden drops 1% of GNI target, makes aid a tool of migration policy », <https://www.development-today.com/archive/dt-2022/dt-7--2022/sweden-drops-1-of-gni-target-makes-aid-a-tool-of-migration-policy> (consulté le 19 octobre 2022). [117]

- Dietrich, S. (2021), *States, Markets, and Foreign Aid*, Cambridge University Press, Cambridge, [94]
<https://doi.org/10.1017/9781009007290>.
- Dissanayake, R. (2021), « Hitting 0.7 for 0.7's sake: The perils of the global aid funding target », [43]
CGD Blog, <https://www.cgdev.org/blog/hitting-07-perils-global-aid-funding-target> (consulté le
 27 septembre 2022).
- Dissanayake, R., C. Kenny et M. Plant (2020), *What is the Role of Aid in Middle-Income* [65]
Countries?, Center for Global Development, Washington, D.C.,
<https://www.cgdev.org/sites/default/files/PP201-ODA-MICs.pdf>.
- EKOS Research Associates Inc. (2022), *Opinions canadiennes sur l'aide internationale (étude* [29]
de suivi) : sommaire, Affaires mondiales Canada, Ottawa, Ontario,
https://publications.gc.ca/collections/collection_2022/amc-gac/FR5-185-2022-1-fra.pdf.
- Estevão, M. (2022), « Three ways a strong dollar impacts emerging markets », [19]
blogs de la Banque mondiale, <https://blogs.worldbank.org/voices/three-ways-strong-dollar-impacts-emerging-markets> (consulté le 20 octobre 2022).
- Fafo Research Foundation et Peace Research Institute Oslo (2018), *Evaluation of Norwegian* [105]
Efforts to Ensure Policy Coherence for Development, Agence norvégienne de coopération
 pour le développement, Oslo, <https://www.norad.no/om-bistand/publikasjon/2018/evaluation-of-norwegian-efforts-to-ensure-policy-coherence-for-development> (consulté le
 10 octobre 2022).
- Felleson, M. et L. Román (2016), *Sustaining a Development Policy: Results and Responsibility* [106]
for the Swedish Policy for Global Development, Expert Group for Aid Studies, Stockholm,
https://eba.se/wp-content/uploads/2016/09/PGU_201608_webbversion.pdf.
- FMI (2022), *IMF Exchange Rates (base de données)*, [23]
<https://www.imf.org/external/np/fin/ert/GUI/Pages/CountryDataBase.aspx> (consulté le
 20 octobre 2022).
- German Institute of Development and Sustainability (2022), « Research – NDC-SDG [111]
 Connections », page web, <https://klimalog.idos-research.de/ndc-sdg> (consulté le
 6 octobre 2022).
- Gopinath, G. et P. Gourinchas (2022), « Quelles mesures les pays doivent-ils prendre face au [18]
 dollar fort ? », *Blog du FMI*, <https://www.imf.org/fr/Blogs/Articles/2022/10/14/how-countries-should-respond-to-the-strong-dollar> (consulté le 20 octobre 2022).
- Gouvernement du Canada (2021), *Mobilisation du secteur privé en faveur du développement* [47]
durable, page web, https://www.international.gc.ca/world-monde/issues_developpement-enjeux_developpement/priorities-priorites/fiap_private_sector-paif_secteur_privé.aspx?lang=fra (consulté le 2 novembre 2022).
- Guillaumont, P., S. Guillaumont Jeanneney et L. Wagner (2020), *Mesurer les vulnérabilités pour* [70]
allouer l'aide au développement, en particulier en Afrique, Fondation pour les études et
 recherches sur le développement international, Clermont-Ferrand, France,
<https://hal.science/hal-02971832/document>.
- Gulrajani, N. (2022), « Reforming multilateralism: UNGA and the art of the possible », [75]
ODI Insights, <https://odi.org/en/insights/reforming-multilateralism-unga-and-the-art-of-the-possible>.

- Heinrich, T. et al. (2020), « How do people evaluate foreign aid to 'nasty' regimes? », *British Journal of Political Science*, vol. 50/1, pp. 103-127, <https://doi.org/10.1017/S0007123417000503>. [32]
- Junquera-Varela, R. et B. Haven (2018), « Getting to 15 percent: Addressing the largest tax gaps », *blogs de la Banque mondiale*, <https://blogs.worldbank.org/governance/getting-15-percent-addressing-largest-tax-gaps> (consulté le 24 octobre 2022). [8]
- Kaul, I. (2020), « Redesigning international co-operation finance for global resilience », dans *Coopération pour le développement 2020 : Apprendre des crises, renforcer la résilience*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/b8d7cf8c-fr>. [38]
- KfW (2020), « More investments in Africa through currency risk hedging: KfW provides a guarantee », KfW, Frankfurt, https://www.kfw.de/About-KfW/Newsroom/Latest-News/Pressemitteilungen-Details_617280.html (consulté le 2 décembre 2022). [21]
- Kharas, H. et M. Dooley (2022), *The Evolution of Global Poverty, 1990-2030*, Brookings, Washington, D.C., <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2022/02/Evolution-of-global-poverty.pdf>. [63]
- Kharas, H., A. Rogerson et B. Cichocka (2020), « Aid and the protection of the global commons », *CGD Blog*, <https://www.cgdev.org/blog/aid-and-protection-global-commons> (consulté le 27 septembre 2022). [37]
- Kharas, H., A. Rogerson et B. Cichocka (2020), « Horizon 2025 – End of the beginning: Development cooperation in the pandemic age », *CDG Policy Paper*, n° 193, Center for Global Development, Washington, DC, <https://www.cgdev.org/sites/default/files/horizon-2025-end-beginning-development-cooperation-pandemic-age.pdf>. [71]
- Kim, E. et K. Kim (2022), « Public perception of foreign aid in South Korea: The effects of policy efficacy in an emerging donor », *Development Policy Review*, vol. 40/3, p. e12580, <https://doi.org/10.1111/dpr.12580>. [31]
- Kiratli, O. (2020), « On the question of generosity: Who supports foreign aid to whom? Lessons from Turkey and Greece », *International Journal of Public Opinion Research*, vol. 32/1, pp. 176-188, <https://doi.org/10.1093/ijpor/edz008>. [30]
- Knoll, M. (2008), « Budget support: A reformed approach or old wine in new skins? », *Discussion Papers*, n° 190, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Genève, https://unctad.org/system/files/official-document/osgdp20085_en.pdf. [81]
- Kobayashi, Y., T. Heinrich et K. Bryant (2021), « Public support for development aid during the COVID-19 pandemic », *World Development*, vol. 138, p. 105248, <https://doi.org/10.1016/J.WORLDDEV.2020.105248>. [28]
- Landers, C. et R. Aboneaj (2021), *World Bank Budget Support in the Time of COVID: Crisis Finance ... with Strings Attached*, CDG Note, Center for Global Development, Washington, D.C., <https://www.cgdev.org/sites/default/files/World-Bank-Budget-Support-Time-Of-COVID.pdf>. [85]
- Lensink, R. et H. White (2001), « Are there negative returns to aid? », *Journal of Development Studies*, vol. 37/6, pp. 42-65, <https://doi.org/10.1080/713601082>. [40]

- Loft, P. et P. Brien (2022), *The 0.7% Aid Target*, House of Commons Library, Londres, [35]
<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN03714/SN03714.pdf>.
- Mackie, J. (2020), *Lessons Learned on Policy Coherence in EU Development Cooperation*, [107]
 Centre for Africa-Europe Relations, Maastricht, Pays-Bas, <https://ecdpm.org/work/promoting-policy-coherence-lessons-learned-in-eu-development-cooperation> (consulté le 25 août 2022).
- Manuel, M. et al. (2018), *Financing the End of Extreme Poverty*, Overseas Development [64]
 Institute, Londres, <http://hdl.handle.net/10419/190851> (consulté le 23 septembre 2022).
- Meeks, P. et V. Meja (2018), « Untying should mean untying – no matter where ODA is [101]
 delivered », *Eurodad Blog*, <https://www.eurodad.org/untying-should-mean-untying> (consulté le 5 octobre 2022).
- Melonio, T., R. Rioux et J. Naudet (2022), *L'aide publique au développement à l'âge des [39]
 conséquences*, Agence française de développement, Paris, https://www.afd.fr/fr/aide-publique-developpement-age-consequences-melonio-naudet-rioux?origin=/fr/ressources-accueil?query=%2A&filter%5B1%5D=resource_type_k%3DDocument%20de%20recherche (consulté le 19 octobre 2022).
- Ministère espagnol des Affaires étrangères, de l'Union européenne et de la Coopération (2022), [119]
Le Conseil des ministres approuve le projet de loi sur la coopération, Communiqué de presse,
https://www.exteriores.gob.es/fr/Comunicacion/NotasPrensa/Paginas/2022_NOTAS_P/20220531_NOTA048.aspx (consulté le 27 octobre 2022).
- Ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (2022), [48]
BMZ 2030 Reform Strategy: New Thinking – New Direction, Ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement,
<https://mf.gov.md/sites/default/files/BMZ%202030%20reform%20strategy.pdf>.
- Mitchell, I. et S. Hughes (2020), *Which Countries Miss Out in Global Aid Allocation?*, [72]
 Center for Global Development, Washington, D.C., <https://www.cgdev.org/publication/which-countries-miss-out-global-aid-allocation> (consulté le 23 septembre 2022).
- New Zealand Foreign Affairs and Trade (2022), *Aid and development: Our priorities*, page web, [49]
<https://www.mfat.govt.nz/en/aid-and-development/our-approach-to-aid/our-priorities> (consulté le 2 décembre 2022).
- OCDE (2023), *Dépenses des administrations publiques*, <https://doi.org/10.1787/a4ad7f92-fr> [3]
 (consulté le 16 janvier 2023).
- OCDE (2023), « Detailed aid statistics : Official and private flows », *OECD International [2]
 Development Statistics* (base de données), <https://doi.org/10.1787/data-00072-en> (consulté le 6 février 2023).
- OCDE (2022), *Cohérence des politiques au service du développement*, Outils, enseignements et [104]
 pratiques de la coopération pour le développement, OCDE, Paris, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1126_1126615-tn1645ofmm&title=Coh%C3%A9rence-des-politiques-au-service-du-d%C3%A9veloppement (consulté le 25 août 2022).
- OCDE (2022), *Countries and territories most in need*, page web, [57]
<https://www.oecd.org/fr/cad/financementpourledeveloppementdurable/countries-most-in-need.htm> (consulté le 9 août 2022).

- OCDE (2022), *Examen des politiques et programmes de l'Espagne en matière de coopération pour le développement : Aperçu de la coopération pour le développement mise en œuvre par l'Espagne*, OCDE, Paris, [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/AR\(2021\)4/6/FINAL&docLanguage=Fr](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/AR(2021)4/6/FINAL&docLanguage=Fr). [118]
- OCDE (2022), *Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement : Espagne 2022*, Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/e39f0757-fr>. [90]
- OCDE (2022), *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2023: No Sustainability Without Equity*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/fcbe6ce9-en>. [5]
- OCDE (2022), *Les profils de coopération au développement*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/5cd4ba84-fr>. [33]
- OCDE (2022), *Making Private Finance Work for the SDGs*, PF4SD Perspective Series, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/blended-finance-principles/Making-private-finance-work-for-the-SDGs.pdf>. [58]
- OCDE (2022), *MAPS Initiative: What is MAPS?*, page web, <https://www.mapsinitiative.org>. [92]
- OCDE (2022), *Multilateral Development Finance 2022*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9fea4cf2-en>. [60]
- OCDE (2022), « ODA volume has doubled since 2000, country-to-country flows accounting for the largest share », <https://public.flourish.studio/story/1579279> (consulté le 3 août 2022). [46]
- OCDE (2022), « Official Development Assistance by regime context (2010-19) », *Documents d'orientation de l'OCDE sur le développement*, n° 44, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/57ab4100-en>. [93]
- OCDE (2022), *Perspectives économiques de l'OCDE, Rapport intermédiaire, septembre 2022 : Payer le prix de la guerre*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/4c8d9c61-fr>. [4]
- OCDE (2022), *Rapport 2022 sur la mise en œuvre de la Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement*, OCDE, Paris, [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC\(2022\)34/FINAL&docLanguage=Fr](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC(2022)34/FINAL&docLanguage=Fr) (consulté le 9 août 2022). [95]
- OCDE (2022), *Revenue Statistics in Asia and the Pacific 2022: Strengthening Tax Revenues in Developing Asia*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/db29f89a-en>. [11]
- OCDE (2022), *States of Fragility 2022*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/c7fedf5e-en>. [52]
- OCDE (2022), *Système de notification des pays créanciers (SNPC) (base de données)*, <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=CRS1>. [79]
- OCDE (2022), « Système de notification des pays créanciers : Activités d'aide », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international (base de données)*, OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/data-00061-fr>. [1]

- OCDE (2022), « Transition finance: Financing the journey towards sustainable development », dans *Transition Finance Toolkit*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/dac/transition-finance-toolkit/Transition-Finance-Infographic.pdf>. [59]
- OCDE (2021), « En pratique : Atteindre l'objectif d'un ratio APD/RNB de 0.7 % tout en préservant les engagements en matière de financement », *Outils, enseignements et pratiques de la coopération pour le développement*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/cooperation-developpement-apprentissage/pratiques/atteindre-l-objectif-d-un-ratio-apd-rnb-de-0-7-tout-en-preservant-les-engagements-en-matiere-de-financement-0507800a/>. [34]
- OCDE (2021), *En pratique : Stratégies nationales holistiques et adaptatives*, Outils, enseignements et pratiques de la coopération pour le développement, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/cooperation-developpement-apprentissage/pratiques/strategies-nationales-holistiques-et-adaptatives-664dd12b/> (consulté le 2 décembre 2022). [89]
- OCDE (2021), *En pratique : Lutter au niveau national contre les flux financiers illicites dans le monde*, Outils, enseignements et pratiques de la coopération pour le développement, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/cooperation-developpement-apprentissage/pratiques/lutter-au-niveau-national-contre-les-flux-financiers-illicites-dans-le-monde-a8865157/> (consulté le 2 décembre 2022). [109]
- OCDE (2021), *Fondamentaux de la coopération au développement : Partenariat avec le système multilatéral*, Outils, enseignements et pratiques de la coopération pour le développement, OCDE, Paris, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1099_1099399-e0q0iw8xu4&title=Partenariat-avec-le-syst%C3%A8me-multilat%C3%A9ral (consulté le 24 novembre 2022). [74]
- OCDE (2021), *Rapport 2020 sur la mise en œuvre de la Recommandation du CAD sur le déliement de l'APD*, OCDE, Paris, [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC\(2020\)54/FINAL/fr/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC(2020)54/FINAL/fr/pdf). [98]
- OCDE (2021), *Une approche de la restitution des biens volés propices au développement*, Outils, enseignements et pratiques de la coopération pour le développement, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/cooperation-developpement-apprentissage/pratiques/une-approche-de-la-restitution-des-biens-voles-propice-au-developpement-54ce7d39/> (consulté le 2 décembre 2022). [108]
- OCDE (2020), *Coopération pour le développement 2020 : Apprendre des crises, renforcer la résilience*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/b8d7cf8c-fr>. [54]
- OCDE (2020), *DAC Mid-term Review of the Netherlands*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Netherlands-Mid-term-Review-Letter%20.pdf>. [87]
- OCDE (2020), *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Japan 2020*, Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/b2229106-en>. [78]
- OCDE (2019), *Des meilleurs critères pour des meilleures évaluations : Définitions adaptées et principes d'utilisation*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/fr/cad/evaluation/criteres-adaptees-evaluation-dec-2019.pdf>. [55]

- OCDE (2019), *Recommandation du Conseil sur la cohérence des politiques au service du développement durable*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/gov/pcsd/recommendation-on-policy-coherence-for-sustainable-development-fr.pdf>. [102]
- OCDE (2018), *Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement : France 2018*, Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264302716-fr>. [61]
- OCDE (2018), *Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement : Union européenne 2018*, Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264309517-fr>. [84]
- OCDE (2018), *Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement*, OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-5015> (consulté le 4 août 2022). [96]
- OCDE (2015), *Le financement climatique en 2013-2014 et l'objectif des 100 milliards de dollars : Rapport de l'OCDE établi en collaboration avec Climate Policy Initiative*, Climate Finance and the USD 100 Billion Goal, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264249967-fr>. [45]
- OCDE (2014), *Coopération pour le développement 2014 : Mobiliser les ressources au service du développement durable*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/dcr-2014-fr>. [115]
- OCDE (2012), *Coopération pour le développement 2012 : Comment intégrer durabilité et développement*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/dcr-2012-fr>. [116]
- OCDE (2011), *Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement : Quatrième Forum à haut niveau sur l'efficacité de l'aide*, Busan, République de Corée, 29 novembre – 1 décembre 2011, Éditions OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/49650184.pdf>. [86]
- OCDE/ATAF/CUA (2022), *Statistiques des recettes publiques en Afrique 2022*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/ea66fbde-en-fr>. [13]
- OCDE/CE-CCR (2021), *Understanding the Spillovers and Transboundary Impacts of Public Policies : Implementing the 2030 Agenda for More Resilient Societies*, Éditions OCDE, Paris/Union européenne, Bruxelles, <https://doi.org/10.1787/862c0db7-en>. [103]
- OCDE et al. (2022), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2022*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/58a2dc35-en-es>. [10]
- OCDE/CUA/ATAF (2021), *Statistiques des recettes publiques en Afrique 2021*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/c511aa1e-en-fr>. [9]
- OCDE/PNUD (2019), « Participation au Cycle de suivi 2018 », dans *Vers une coopération pour le développement plus efficace : Rapport d'étape 2019*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/44bad76c-fr>. [91]
- ONU (2022), *Multidimensional Vulnerability Index*, Bureau de la Haute Représentante des Nations Unies pour les pays les moins avancés, les pays en développement sans littoral et les petits États insulaires en développement, New York, NY, <https://www.un.org/ohrlis/mvi> (consulté le 26 septembre 2022). [69]

- ONU (2022), *Objectif 13 : Lutte contre les changements climatiques*, page web, [44]
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/climate-change-2/> (consulté le 16 novembre 2022).
- ONU (2017), *Integrated Approaches for Sustainable Development Goals Planning: The Case of Goal 6 on Water and Sanitation*, Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, Bangkok, <https://www.unescap.org/publications/integrated-approaches-sustainable-development-goals-planning-case-goal-6-water-and> (consulté le 6 octobre 2022). [112]
- ONU (2015), *Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement*, Nations Unies, New York, N.Y., https://unctad.org/system/files/official-document/ares69d313_fr.pdf. [25]
- ONU (1970), *Stratégie internationale du développement pour la deuxième Décennie des Nations Unies pour le développement*, A/8124 et Add. 1 Assemblée générale des Nations Unies, New York, NY, <https://digitallibrary.un.org/record/201726?ln=fr>. [24]
- Parlamento 2030 (2022), *Meet Parlamento 2030*, page web, [113]
<https://www.parlamento2030.es/about-en>.
- Raftery, F. et J. Hudson (2022), « Foreign aid and America's middle class », *Development Compass Blog*, <https://developmentcompass.org/blog/campaigning/foreign-aid-and-america-s-middle-class> (consulté le 18 octobre 2022). [26]
- Rennison, J. et I. Simonetti (2022), « A strong dollar is wreaking havoc on emerging markets: A debt could be next », *New York Times*, <https://www.nytimes.com/2022/10/05/business/strong-dollar-emerging-market-debt-crisis.html> (consulté le 20 octobre 2022). [22]
- Rørsholt, F. (2014), *Review of Budget Support Evaluations*, Agence danoise de développement international, ministère danois des Affaires étrangères, Copenhague, <https://www.oecd.org/derec/denmark/Review-of-Budget-Support-Evaluation.pdf>. [82]
- SlovakAid (2018), *Medium-term Strategy for Development Cooperation of the Slovak Republic for 2019-2023*, Ministère slovaque des Affaires étrangères et européennes, Bratislava, https://slovakaid.sk/wp-content/uploads/2021/01/strednodoba_strategia_rozvojevej_spoluprace_eng_2019-2023_644_stran_final.pdf. [120]
- Trésor britannique (2021), *Government sets out conditions for returning to 0.7% aid target*, page web, [99]
<https://www.gov.uk/government/news/government-sets-out-conditions-for-returning-to-07-aid-target> (consulté le 28 octobre 2022).
- UNDP-OPHI (2022), *Global Multidimensional Poverty Index 2022*, United Nations Human Development Report Office and Oxford Poverty and Human Development Initiative, <https://ophi.org.uk/global-mpi-2022/>. [67]
- Union africaine (2021), *Flux financiers illicites : Rapport du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique*, <https://repository.uneca.org/bitstream/handle/10855/22692/b11524856.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. [16]
- USAID (2022), *New Partnerships Initiative*, Agence des États-Unis pour le développement international, Washington, D.C., <https://www.usaid.gov/npi> (consulté le 2 décembre 2022). [100]

- Wood, B. et al. (2011), *The Evaluation of the Paris Declaration: Phase 2 Final Report*, Institut danois d'études internationales, Copenhague, [97]
<https://www.oecd.org/derec/dacnetwork/48152078.pdf>.
- Wood, T. (2022), « Attention Labor: Australians don't want aid cut », *DevPolicy Blog*, [27]
https://devpolicy.org/australians-dont-want-aid-cut-20220808/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=australians-dont-want-aid-cut-20220808 (consulté le 18 octobre 2022).
- World Bank (2023), *Poverty and Inequality Platform (database)*, World Bank, Washington D.C., [66]
<https://pip.worldbank.org/home>.

Annexe 8.A. Note méthodologique

Méthodologie de recensement des difficultés rencontrées pour tirer le meilleur parti possible de l'aide publique au développement

La rédaction de ce chapitre s'est appuyée sur un large éventail de documents de base et de données afin de recenser :

- les engagements et bonnes pratiques qui sont pertinents afin de tirer le meilleur parti de l'aide publique au développement (APD) et sur lesquels le Comité d'aide au développement (CAD) peine à avancer
- les principaux obstacles à l'avancement sur chacun de ces engagements et bonnes pratiques
- les exemples de progrès réalisés.

Elle s'est notamment appuyée sur les déclarations formulées lors des Réunions à haut niveau du CAD et des Réunions du CAD au niveau des hauts fonctionnaires depuis 2012 (Annexe 8.B) ; les synthèses des examens du CAD par les pairs réalisés depuis 2012, y compris les examens publiés dans *Coopération pour le développement 2014 : Mobiliser les ressources au service du développement durable* (OCDE, 2014^[115]) ; et le suivi interne des examens par les pairs pour les années 2012-20, les rapports de présentation des impressions, et une vue d'ensemble des recommandations qui mettent en évidence les domaines soulevant des difficultés au fil du temps et parmi l'ensemble des membres. La plateforme Outils, enseignements et pratiques de la coopération pour le développement a fourni des exemples de bonnes pratiques mises en place parmi les membres du CAD. Les sources restituant les points de vue des autres parties prenantes, notamment les pays partenaires et les acteurs qui dépendent du financement bilatéral pour mener à bien leurs actions (par exemple le Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement et le Forum pour la coopération en matière de développement des Nations Unies), ont également été consultées, et les sources secondaires sont citées s'il y a lieu. Pour chaque membre du CAD, au moins un examen par les pairs a été pris en compte dans le cadre de cette analyse.

Les éléments factuels utilisés dans ce chapitre ne sont pas exhaustifs et lorsque les pays sont identifiés par leur nom, le texte fait référence aux éléments factuels tels qu'ils figurent dans les documents liés à l'examen par les pairs. Il convient toutefois de noter que les circonstances peuvent avoir évolué depuis le dernier examen par les pairs effectué, puisque les pays sont en moyenne soumis à cet exercice tous les six ans. En outre, toute mention d'un pays vise à illustrer une tendance générale ; cette mention ne doit donc pas être abordée comme une évaluation de la performance actuelle de chaque membre du CAD.

La mise en lumière des difficultés n'a pas vocation à écarter ni occulter les avancées positives des pays, à titre individuel ou collectif, au regard de certains aspects spécifiques du portefeuille d'activités de coopération pour le développement. Bien au contraire, il s'agit ici de fournir des informations pratiques susceptibles de nourrir les discussions et les débats visant à déterminer comment avancer sur des problématiques qui, historiquement, restent sans solution.

Méthodologie pour le traitement et la présentation des statistiques

Toutes les données statistiques sur les apports publics et privés sont issues de la base de données statistiques en ligne de l'OCDE sur le développement international, dont la dernière mise à jour a été réalisée le 20 décembre 2022. Des estimations sont disponibles jusqu'à l'année 2021. Sauf mention contraire, et à l'exception des analyses portant sur une seule année, tous les montants financiers sont ramenés en prix constants de 2020, à l'aide des déflateurs du CAD de l'OCDE et des taux de change, afin

d'obtenir des données comparables dans le temps. Des notes méthodologiques complémentaires relatives aux différents types, modalités et domaines thématiques de l'APD et des autres flux de ressources sont disponibles dans la dernière édition des [Profils de la coopération au développement](#) du rapport *Coopération pour le développement* de l'OCDE.

Annexe 8.B. Synthèse des déclarations du CAD sur les difficultés rencontrées pour honorer les engagements

Un examen des synthèses officielles des Réunions à haut niveau du CAD et des Réunions du CAD au niveau des hauts fonctionnaires depuis 2012 fait ressortir la difficulté de promouvoir les recommandations du Comité d'aide au développement (CAD) et/ou de leur donner corps, tout en s'adaptant aux nouvelles demandes et aux tensions découlant des contraintes d'ordre budgétaire ou autre. Lors des discussions, certaines problématiques ressortent systématiquement parmi les priorités recensées, à savoir : la cohérence des politiques au service du développement durable ; l'optimisation du soutien en faveur des pays où les besoins sont les plus importants, dont les pays les moins avancés (PMA) (objectif des Nations Unies) et autres pays dont les besoins sont les plus grands ; la préservation de l'intégrité de l'aide publique au développement (APD) (y compris le déliement de l'aide) tout en la modernisant afin de relever les nouveaux défis ; l'application des principes d'efficacité tels que l'appropriation à l'échelon local, les investissements à long terme et prévisibles en faveur du renforcement des systèmes, et la responsabilité mutuelle ; les enseignements tirés des travaux de recherche, des éléments factuels et des évaluations ; la détermination des modalités adéquates pour investir dans les biens publics mondiaux ; le respect des engagements en matière d'ancrage dans le contexte local (conformément au Grand Bargain, pacte relatif au financement de l'action humanitaire, et, plus récemment, à la Recommandation du CAD sur le renforcement de la société civile ; et les partenariats avec le secteur privé ainsi qu'un dialogue plus inclusif avec les pays en développement et les autres fournisseurs.

À titre d'exemple :

- Les participants à la Réunion à haut niveau de 2012 se sont concentrés sur la mise sur pied d'un cadre qui succéderait aux Objectifs de développement durable ; l'instauration du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement ; la prise en compte de l'ensemble des sources de financement du développement et à la notification des prêts consentis au titre de l'APD ; l'élargissement du CAD ; et l'élaboration d'un processus de modernisation de l'APD. Lors de cette Réunion à haut niveau, ils ont également convenu de créer la mesure du soutien public total au développement durable (TOSSD).
- Les participants à la Réunion au niveau des hauts fonctionnaires de 2014 se sont concentrés sur la transparence et la traçabilité des nouvelles sources de financement pour les pays en développement ; le non-respect des engagements de Busan ; le ciblage des pays où les besoins sont les plus importants par le financement du développement ; le développement du TOSSD ; l'engagement timide des capitaux au regard des processus politiques dans les situations de conflit ; et l'engagement du secteur privé.
- Les participants à la Réunion à haut niveau de 2014 ont préparé le programme d'action post-2015 et débattu des modalités de modernisation du système statistique relatif à l'APD ; de la mobilisation de ressources auprès des acteurs publics et privés ; du renouvellement de l'engagement de consacrer 0.7 % du revenu national brut à l'APD ; de la transparence ; et du dialogue avec les pays en développement.
- Les participants à la Réunion au niveau des hauts fonctionnaires de 2015 ont réaffirmé les engagements d'allocation de fonds aux pays qui en ont le plus besoin et débattu de la nécessaire poursuite des travaux relatifs à l'efficacité, notamment sur la fragmentation, l'alignement, le

renforcement de la qualité des systèmes nationaux ; de l'amélioration des capacités statistiques des pays en développement ; et de mettre un accent sur les résultats et l'égalité des genres.

- Les participants à la Réunion à haut niveau de 2016 sont convenus d'adapter les systèmes statistiques du CAD au programme d'action d'Addis-Abeba et au Programme à l'horizon 2030 ; défini l'APD comme un apport de financement essentiel et comme un catalyseur pour la mobilisation d'autres sources de financement ; envisagé une focalisation plus marquée sur le secteur privé et le financement mixte, les multiples crises des réfugiés et les cas de déplacements forcés ; renforcé leur engagement en faveur des principes d'efficacité ; et examiné les propositions nécessaires en vue de renforcer la représentativité du CAD et d'optimiser sa pertinence et son impact.
- Les participants à la Réunion au niveau des hauts fonctionnaires de 2016 ont fait avancer les débats sur l'éligibilité à l'APD des institutions de financement du développement et sur les autres mécanismes recourant aux instruments du secteur privé ; reconnu l'importance des petits États insulaires en développement en tant que groupement de pays où les besoins sont les plus importants ; étudié le financement mobilisé à l'appui des Conventions de Rio, la notification des dépenses consacrées aux réfugiés engagées par les apporteurs de coopération au développement et la modernisation par le Partenariat mondial de son rôle futur ; mis en place un Panel de haut niveau (Un CAD nouveau dans un monde en mutation) ; et convenu de la nécessité de renforcer l'impact politique des travaux du CAD.
- Dans son rapport relatif au CAD, le Panel de haut niveau de 2017 a recommandé au Comité de :
 - modifier son mandat afin de mettre la coopération pour le développement au service du nouveau programme de consensus sur le développement
 - faire plus largement participer les autres partenaires du développement à ses travaux afin d'accroître l'efficacité
 - réformer ses méthodes de travail.
- La proposition de 2017 de la Présidente concernant la réforme du CAD, formulée à la lumière du rapport du panel de haut niveau et de l'évaluation menée par l'OCDE, a établi que si l'efficacité du CAD s'est renforcée, la pertinence et l'efficacité de ses travaux ont diminué. La proposition a présenté six priorités stratégiques pour la réforme du CAD.
- Les participants à la Réunion à haut niveau de 2017 ont présenté le CAD dans un rôle de promotion du Programme de développement durable à l'horizon 2030, en particulier du Programme d'action d'Addis-Abeba ; soulevé la question de la cohérence des politiques au service du développement durable ; rappelé les six priorités stratégiques pour la réforme du CAD ; réaffirmé les engagements à l'égard des objectifs en matière d'APD ; mis à jour les règles relatives aux montants d'APD affectés à la paix et à la sécurité ; étudié la prise en charge des personnes victimes de déplacements forcés, le soutien apporté aux pays en transition, la mobilisation de financements auprès du secteur privé et les modalités de mise à jour du cadre de suivi du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement.
- Les participants à la Réunion au niveau des hauts fonctionnaires de 2017 ont accueilli avec intérêt la proposition de la Présidente pour la réforme du CAD, au nom des membres.
- Les participants à la Réunion à haut niveau de 2020 se sont concentrés sur l'impact du COVID-19 et la nécessité de promouvoir le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et de lutter contre les inégalités ; ont souligné l'importance de la réalisation des objectifs en matière d'APD afin de financer une intervention immédiate ; ont discuté de la nécessité de classer tous les apports de financement à l'appui du développement, y compris le traitement de la dette au titre de l'APD ; se sont engagés à rendre compte des financements à l'appui du climat et de l'environnement avant la COP26 ; ont réaffirmé leur engagement à l'égard des principes de Busan et du renforcement des partenariats ; ont mis en avant l'articulation entre action humanitaire,

développement et recherche de la paix ; et ont mis l'accent sur l'établissement de rapports et l'application du principe de redevabilité au regard de l'exploitation sexuelle, des atteintes sexuelles et du harcèlement sexuel.

- Les participants à la Réunion au niveau des hauts fonctionnaires de 2022 ont examiné les mesures de riposte immédiate face au COVID-19 et les besoins en matière de partenariats ; analysé l'interaction entre la coopération pour le développement et le paysage politique d'une part et la collaboration avec les nouveaux apporteurs de coopération au développement et les nouvelles organisations de la société civile d'autre part ; mis l'accent sur l'efficacité, la flexibilité, la hiérarchisation des priorités, l'inscription au niveau local, le partage des connaissances, l'apprentissage mutuel et la cohérence des politiques au service du développement durable ; et mis en avant la mise en œuvre de la Déclaration du CAD sur le climat, l'environnement et la biodiversité et le financement du développement durable.

Annexe 8.C. Engagement et avancées des membres du CAD à l'égard de l'objectif des Nations Unies consistant à atteindre un ratio APD/revenu national brut de 0.7 %

Membre du CAD	Statut du membre du CAD concernant l'adoption de l'objectif APD/RNB	APD/RNB 2021	Taux de croissance annuel moyen (2018-21)
Australie	Non	0.22	-1.31 %
Autriche	0.7 % d'ici 2030	0.31	6.06 %
Belgique	0.7 % d'ici 2030	0.46	2.75 %
Canada	Augmentation chaque année jusqu'à 2030	0.32	4.82 %
République tchèque	0.33 % d'ici 2030	0.13	0.00 %
Danemark	0.7 %	0.7	-0.93 %
Finlande	0.7 % d'ici 2030	0.47	9.52 %
France	0.7 % d'ici 2025	0.52	6.96 %
Allemagne	0.7 % d'ici 2030	0.74	7.01 %
Grèce	Non	0.12	1.16 %
Hongrie	0.33 % d'ici 2030	0.29	11.99 %
Islande	0.7 % d'ici 2030	0.28	0.33 %
Irlande	0.7 % d'ici 2030	0.31	0.03 %
Italie	0.7 % d'ici 2030	0.28	5.09 %
Japon	Non	0.34	6.72 %
Corée	Engagement de doubler le volume par rapport à 2019 (auparavant : 0.3 % d'ici 2030)	0.16	4.92 %

Membre du CAD	Statut du membre du CAD concernant l'adoption de l'objectif APD/RNB	APD/RNB 2021	Taux de croissance annuel moyen (2018-21)
Luxembourg	1.0 % d'ici 2030	0.99	0.41 %
Pays-Bas	0.7 % d'ici 2030	0.52	-5.57 %
Nouvelle-Zélande	0.7 % d'ici 2030	0.28	0.18 %
Norvège	1.0 %	0.93	0.38 %
Pologne	0.33 % d'ici 2030	0.15	2.38 %
Portugal	0.7 % d'ici 2030	0.18	0.11 %
République slovaque	0.33 % d'ici 2030	0.13	1.58 %
Slovénie	0,33 % d'ici 2030	0.19	6.00 %
Espagne	0.7 % d'ici 2030 (Projet de loi 2022)	0.25	7.74 %
Suède	1.0 %	0.91	-3.90 %
Suisse	Adopté : 0.5 % (engagements internationaux de 0.7 % d'ici 2030)	0.51	5.15 %
Royaume-Uni	Le ratio APD/RNB de 0.7 % a été rendu obligatoire par le <i>International Development Act, 2015</i> . En 2021, la décision a été prise d'abaisser temporairement le budget consacré à l'APD à 0.5 % du RNB jusqu'à ce que les critères budgétaires soient remplis	0.5	-9.52 %
États-Unis	Non	0.18	4.32 %

Note : APD : aide publique au développement ; CAD : Comité d'aide au développement ; RNB : revenu national brut.

Source : OCDE (2022^[33]), *Les profils de coopération au développement*, <https://doi.org/10.1787/5cd4ba84-fr> ; Trésor britannique (2021^[99]), « Government sets out conditions for returning to 0.7% aid target », <https://www.gov.uk/government/news/government-sets-out-conditions-for-returning-to-07-aid-target> ; OCDE (2012^[116]), *Coopération pour le développement 2012 : Comment intégrer durabilité et développement*, <https://doi.org/10.1787/dcr-2012-fr> ; Development Today (2022^[117]), « Sweden drops 1% of GNI target, makes aid a tool of migration policy », <https://www.development-today.com/archive/dt-2022/dt-7--2022/sweden-drops-1-of-gni-target-makes-aid-a-tool-of-migration-policy> ; OCDE (2022^[118]), *Examen des politiques et programmes de l'Espagne en matière de coopération pour le développement : Aperçu de la coopération pour le développement mise en œuvre par l'Espagne*, [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/AR\(2021\)4/6/FINAL&docLanguage=En#:~:text=The%20la test%20Foreign%20Policy%20Strategy,%2C%202021%5B2%5D](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/AR(2021)4/6/FINAL&docLanguage=En#:~:text=The%20la test%20Foreign%20Policy%20Strategy,%2C%202021%5B2%5D) ; Ministère espagnol des Affaires étrangères, de l'Union européenne et de la Coopération (2022^[119]), « Council of Ministers approves Cooperation Bill », https://www.exteriores.gob.es/en/Comunicacion/NotasPrensa/Paginas/2022_NOTAS_P/20220531_NOTA048.aspx ; SlovakAid (2018^[120]), *Medium-term Strategy For Development Cooperation of the Slovak Republic for 2019-2023*, https://slovakaid.sk/wp-content/uploads/2021/01/strednodoba_strategia_rozvojovej_spoluprace_eng_2019-2023_644_stran_final.pdf ; Chadwick (2022^[36]), « Norway proposes cutting aid share to 46-year low », <https://www.devex.com/news/norway-proposes-cutting-aid-share-to-46-year-low-104158>.

Annexe 8.D. Institutions bilatérales de financement du développement des membres du CAD

Membre du CAD	Institution de financement du développement	Année de création	Source du capital	Notation
Australie				
Autriche	OeEB	2008	Institution privée avec mandat public	AA+ (S&P)
Belgique	BIO	2001	Public	
Canada	FinDev	2017	Institution publique	AAA (S&P)
République tchèque				
Danemark	IFU	1967	Institution publique (capitaux publics/privés)	
Finlande	Finnfund	1980	Capitaux mixtes	
France	AFD	1941	Public	AA+ (S&P)
France	Proparco (AFD)	1977	Public/privé	AA (S&P)
Allemagne	KfW	1948	Public	AAA
	DEG	1962	Public/privé	
Grèce				
Hongrie				
Islande				
Irlande				
Italie	CDP	1850 (2015)	Public/privé	BBB (S&P)
	SIMEST	1990	Public/privé	BBB (S&P)
Japon				
Corée	Korea Eximbank/EDCF	1987	Public	AA-
Luxembourg				
Pays-Bas	FMO	1970	Public/privé	AAA (S&P)
Nouvelle-Zélande				
Norvège	Norfund	1997	Public	
Pologne				
Portugal	SOFID	2007	Public/privé	
République slovaque				
Slovénie				
Espagne	COFIDES			BBB (S&P)
Suède	Swedfund	1979	Public	AAA (S&P)
Suisse	SIFEM	2005	Public	AAA (S&P)
Royaume-Uni	BII	1948	Public	
États-Unis	DFC	2019	Public	AAA (Fitch)
Union européenne	EIB	1958	Public	AAA (S&P)

Source : Sites internet des institutions de financement du développement citées

Notes

¹ En 2021, la Banque mondiale a recensé 46 pays dans la catégorie des pays les moins avancés. L'OCDE a recensé 60 pays et territoires dans la catégorie des contextes fragiles.

² Pour prendre connaissance de l'historique de l'objectif de 0.7 %, voir également : <https://www.oecd.org/fr/cad/financementpourledeveloppementdurable/normes-financement-developpement/45539389.pdf>.

³ La Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement a été modifiée en 2001, 2008 et 2018. Le Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement conclu en 2011 prévoit également des engagements concernant l'amélioration des données notifiées sur le déliement. Voir : <https://doi.org/10.1787/54de7baa-en>.

⁴ Les deux modèles sont décrits en détail ici : <https://doi.org/10.1787/862c0db7-en>.

9

Point de vue : Réinventer l'aide publique au développement : d'un ensemble désordonné à un système intégré et transcendantal

Abdoulaye Mar Dieye, Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le développement au Sahel

Il est indéniable que l'aide publique au développement (APD) joue un rôle indispensable pour accompagner les pays en développement sur la voie de leur développement. Néanmoins, parce que jusqu'ici, elle a été attribuée en amont, de manière éparse et non coordonnée, parce qu'elle n'a pas été portée à l'échelle requise et parce qu'elle n'a pas ciblé délibérément les causes profondes du sous-développement (parmi elles l'impératif d'une transformation structurelle et l'importance de mettre l'accent sur le pouvoir d'agir des personnes), ses retombées se sont réduites au fil du temps et elle risque de n'avoir qu'un impact limité et de perdre toute sa pertinence. Il est donc grand temps de revoir et de réinventer la façon dont l'APD est conçue et déployée.

La réelle valeur principale de l'APD réside dans sa capacité de contribuer à l'atténuation des risques engendrés par les évolutions mondiales et dans les investissements qu'elle permet dans des biens mondiaux et des biens communs que d'autres formes de financement du développement sont susceptibles d'ignorer, à savoir, notamment :

- la sécurité climatique ;
- la sécurité alimentaire ;
- la sécurité humaine ;
- les espaces qui échappent au contrôle des autorités ou souffrent de sous-investissements comme les frontières et les zones transfrontalières, et que les politiques publiques ont du mal à embrasser en raison d'une marge de manœuvre budgétaire limitée.

La réorientation de l'APD vers ces « angles morts » qui devraient être prioritaires contribuerait à accélérer, ou plutôt à favoriser, la réalisation des Objectifs de développement durable.

L'impact serait d'autant plus grand si les pays développés respectaient leur promesse de consacrer 0.7 % de leur revenu national brut (RNB) à l'APD, comme le préconisait, en 1969, le rapport *Vers une action commune pour le développement du Tiers Monde* de la Commission Pearson. Cet objectif a été défini en s'appuyant sur la définition de l'APD établie par le CAD en 1969, et a été repris dans une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies adoptée le 24 octobre 1970 (Assemblée générale des Nations Unies, 1970^[1]).

L'APD est en perte de puissance en raison de la place croissante de l'aide humanitaire, qui sauve des vies et est plus que nécessaire, des dépenses indispensables liées à la sécurité et, dans certains cas, de la contribution à l'allègement du fardeau écrasant de la dette des pays en développement.

La réinvention de l'APD doit par conséquent se concentrer sur plusieurs fronts :

- appliquer la recommandation du rapport Pearson visant à consacrer 0.7 % du RNB à l'APD ;
- adopter un cadre de financement clairement établi, défini au préalable, à l'image des cadres de financement nationaux intégrés (ONU, s.d.^[2]) ;
- être une source de financement proactif et anticipatif plutôt qu'un simple mode de financement réactif.

Si nous voulons faire en sorte que l'APD ne soit pas seulement adaptée à l'objectif visé, mais aussi aux évolutions futures, il existe d'après moi cinq défis structurels majeurs qui méritent notre attention collective immédiate :

1. **Renforcer la co-création entre partenaires**, en associant les pouvoirs publics, les organisations internationales et régionales, les institutions financières internationales, la société civile et le secteur privé dès le début de la conception et de la mise en œuvre d'initiatives de longue haleine. Ces dernières devraient tirer parti des avantages comparatifs des instruments fondés sur des dons et des instruments autres que les dons pour mieux cibler le manque de capacités d'absorption des homologues nationaux, ainsi que les domaines démographiques, thématiques et géographiques négligés.
2. **L'objectif de ne laisser personne de côté** nécessitera d'adopter une approche globale et inclusive à l'égard des groupes marginalisés, qui réponde aux besoins de la majorité de la population vivant de la terre (60 %-80 %), notamment les éleveurs, les agriculteurs, les commerçants transfrontaliers et les pêcheurs – dont 51 % sont des femmes et 60 % des jeunes – dont les emplois (principalement informels) sont concentrés dans les segments inférieurs de la chaîne de valeur dans les secteurs agricoles à forte intensité de main-d'œuvre.
3. **Pour s'attaquer aux causes profondes des crises**, il faut cibler plus efficacement les domaines thématiques négligés tels que la gouvernance locale¹, les micro-, petites et moyennes entreprises, l'éducation et les techniques de l'agriculture verte.
4. **Mettre davantage l'accent sur les zones géographiques marginalisées**, par exemple les régions transfrontalières, qui sont davantage susceptibles de connaître des conflits violents et une contagion de ceux-ci en dehors des frontières, ainsi que sur le renforcement des sources de résilience telles que les liens socio-économiques entre les pays du Sahel et les pays littoraux.
5. **Passer d'une démarche de comptabilité à une démarche de redevabilité** exige de réorganiser nos mécanismes actuels de collecte de données sur l'APD, comme le Système de notification des pays créanciers, qui se heurte à d'importantes limites². Les codes-objets existants ne se concentrent pas suffisamment sur des paramètres thématiques, démographiques et géographiques importants mais relégués au second plan. Si nous voulons collectivement tirer des enseignements de nos expériences et mobiliser un ensemble plus efficace et plus diversifié d'instruments de financement, nous devons combler les lacunes en matière de données et commencer à mesurer les aspects qui nous importent le plus.

La Stratégie intégrée des Nations Unies pour le Sahel vise à remédier à ces défis structurels au Sahel. Si nous y parvenons, nous accroîtrons les apports de ressources selon une approche coordonnée,

échelonnée et porteuse d'impact, transformant ainsi l'actuel ensemble désordonné que forme le système d'APD en un tout plus intégré et transcendantal, dans l'esprit d'un Vassily Kandinsky ou d'un Kalidou Kassé³. Une transcendance permettant à chacun de ressentir les effets durables de la coopération internationale pour le développement, des partenariats et de la solidarité.

Références

Assemblée générale des Nations Unies (1970), *Stratégie internationale du développement pour la deuxième Décennie des Nations Unies pour le développement*, A/RES/25/2626, Nations Unies, New York, NY, <http://www.un-documents.net/a25r2626.htm>. [1]

ONU (s.d.), « Cadres de financement nationaux intégrés », page web, <https://www.un.org/development/desa/financing/fr/what-we-do/other/integrated-national-financing-frameworks> (consulté le 21 décembre 2022). [2]

Notes

¹ Actuellement, moins de 1 % de l'APD est consacré à l'accès aux terres et leur utilisation, ainsi qu'à la gestion des ressources naturelles, en particulier la gestion de l'eau.

² Notamment des incohérences dans la communication de leurs données par les donateurs et la notification des prêts non concessionnels sur la base du volontariat.

³ Vassily Kandinsky, originaire de la Fédération de Russie, tout comme Kalidou Kassé, originaire du Sénégal (surnommé aussi le « pinceau du Sahel »), croyaient en la nécessité de transcender les réalités actuelles pour atteindre des sommets plus élevés et des réalités nouvelles et plus exaltantes.

10 Coup de projecteur : L'efficacité de l'aide en Afghanistan, au Mali et au Soudan du Sud

Christoph Zürcher, Université d'Ottawa

La fragilité est source de difficultés bien connues dans le domaine de la coopération pour le développement. Les éléments émanant de 315 évaluations de l'efficacité de l'aide fournie à l'Afghanistan, au Mali et au Soudan du Sud au cours de la période 2008-21 montrent toutefois que l'aide n'améliore ni la stabilité, ni les capacités, ni la gouvernance des contextes extrêmement fragiles. De manière générale, les programmes à l'appui de la stabilisation, du renforcement des capacités, de la bonne gouvernance et de l'égalité des genres sont rarement efficaces car ils surévaluent les capacités locales et sous-estiment la résistance des élites bien établies. Ni un apport de ressources financières supplémentaires, ni un ajustement des modalités de l'aide ne résoudront ces problèmes. Il faut en revanche que les bailleurs de fonds adoptent une approche plus réaliste et moins ambitieuse, en allouant l'aide aux secteurs qui présentent une probabilité de réussite raisonnable. Il conviendra à cette fin de mener une étude plus systématique de la relation entre l'efficacité de l'aide et les niveaux de fragilité.

Messages clés

- Les évaluations qui ont été réalisées au cours d'une décennie montrent que les objectifs des interventions en matière de développement menées dans des contextes extrêmement fragiles ne sont globalement pas atteints.
- Les fournisseurs de coopération pour le développement pourraient être amenés à reconsidérer le principe consistant à allouer l'aide aux contextes qui en ont le plus besoin pour se concentrer au contraire sur les interventions présentant la plus grande probabilité de réussite dans les contextes où l'aide est déployée.

Dans quelle mesure l'aide peut-elle être efficace dans les contextes extrêmement fragiles ? L'examen systématique mené récemment de 315 évaluations individuelles de l'aide apportée à l'Afghanistan, au Mali et au Soudan du Sud livre des conclusions sans ambiguïté, claires et qui donnent à réfléchir : l'aide au développement dans les contextes les plus fragiles n'a pas suffisamment rempli ses objectifs, que ce soit en termes de stabilisation (via la fourniture de services de base, des activités de renforcement des capacités dans le domaine de la médiation et la résolution des conflits, ou l'offre de débouchés économiques, par exemple), d'amélioration des capacités de l'État et de la gouvernance, ou d'autonomisation des femmes (Zürcher, 2020^[1] ; 2020^[2]). Le constat le plus important – et le plus décevant – est que l'aide au développement n'est pas un instrument adapté pour résoudre les problèmes de fond dans ces contextes. Cette aide n'améliore pas les capacités de l'administration publique, ne conduit pas à une meilleure gouvernance et ne fournit pas plus de stabilité. Même lorsqu'elle a une certaine efficacité (par exemple, dans l'éducation, la santé et le développement rural), les résultats ne sont pas forcément durables. Ces conclusions devraient amener les donateurs à reconsidérer fondamentalement les principes qui régissent leur engagement dans les contextes fragiles.

L'aide n'a amélioré ni la stabilité, ni les capacités, ni la gouvernance des contextes extrêmement fragiles

Les examens systématiques sont des sources d'apprentissage. Leur but est de mettre en évidence et de présenter de façon synthétique toutes les données d'observation relatives à un sujet donné. Dans le cas présent, l'examen systématique a porté sur des évaluations publiées en anglais ou en français entre 2008 et 2021. Il a concerné en tout 315 évaluations qui atteignaient le seuil prédéfini en matière de qualité méthodologique ; 142 portaient sur des interventions en Afghanistan, 104 au Mali et 69 au Soudan du Sud. Toutes ces évaluations ont ensuite été réparties en dix secteurs de l'aide : droits des femmes, santé, développement rural et changement climatique, état de droit, stabilisation, éducation, développement économique durable, nutrition, aide humanitaire et bonne gouvernance. L'étape finale a consisté à analyser les rapports d'évaluation dans le but d'en tirer des données sur l'efficacité des interventions.

Le constat est que les interventions dans l'éducation, la santé et le développement rural ont été relativement efficaces, même si leurs résultats n'ont très certainement pas été durables sans aide extérieure. Les interventions ont permis d'améliorer les moyens de subsistance et de renforcer les mécanismes d'adaptation, mais elles n'ont pas donné lieu à une croissance économique durable, à la création d'emplois ou à des possibilités de revenus. Les programmes de soutien au développement et aux politiques macroéconomiques, à la gestion financière et au secteur privé ont été particulièrement inefficaces. Les actions visant à promouvoir l'égalité des genres n'ont elles aussi eu que peu d'impact. Enfin, et surtout, les interventions à l'appui de la stabilisation, de la bonne gouvernance et du renforcement des capacités de l'administration centrale ont été clairement inefficaces dans les trois pays.

Les interventions dans l'éducation, la santé et le développement rural ont été relativement efficaces, même si leurs résultats n'ont très certainement pas été durables sans aide extérieure.

Les interventions à l'appui de la stabilisation se sont présentées sous différentes formes. Certaines visaient à rétablir rapidement la fourniture des services de base à la population, dans l'espoir d'inciter cette dernière à collaborer avec l'administration publique, ou à fournir des débouchés économiques faisant office de dividendes de la paix. D'autres projets étaient axés sur le renforcement direct des capacités de médiation et de résolution des conflits des communautés et des acteurs politiques, sur le soutien aux institutions et aux processus politiques, ou encore sur l'aide aux acteurs de la société civile, autant de facteurs susceptibles de contribuer à la stabilisation. L'échantillon examiné comportait les 28 évaluations d'interventions de stabilisation. Aucune de ces interventions ne s'est avérée efficace. C'est également ce que l'on peut lire dans l'ensemble des ouvrages universitaires consacrés à ce sujet, qui indiquent que l'aide est rarement un instrument viable pour réduire la violence (Sexton, 2016^[3]).¹

Les interventions visant à promouvoir une « bonne gouvernance » ont également été jugées largement inefficaces. La notion de bonne gouvernance est très vaste et inclut notamment la réforme du secteur public et de la politique de la réglementation, la promotion de la démocratie, le soutien aux élections, la lutte contre la corruption et l'état de droit. Avec la stabilisation et le renforcement des capacités de l'administration publique, l'amélioration de la gouvernance est l'autre mission fondamentale que se fixent les donateurs dans les contextes fragiles. Là aussi, les données issues de l'observation sont sans ambiguïté. Pour les 30 évaluations portant sur des initiatives à l'appui de la bonne gouvernance, le constat est que l'efficacité des interventions était très faible dans les contextes extrêmement fragiles concernés. À l'origine du faible impact de ces initiatives figurent des facteurs tels que le népotisme profondément ancré dans les pratiques de l'administration publique ; l'absence de collaboration des pouvoirs publics ; la conception des projets à partir des échelons supérieurs, sous la direction des donateurs et sans grande considération pour les exigences institutionnelles de base et les besoins des institutions partenaires ; et l'absence de volonté politique de l'administration publique.

De la même manière, les projets déployés dans les contextes extrêmement fragiles pour renforcer les capacités des pouvoirs publics ont globalement manqué leur objectif. L'examen montre que les donateurs ont surestimé à la fois les capacités existantes de l'État ainsi que la volonté politique du gouvernement bénéficiaire de mener des réformes. Les programmes de renforcement des capacités ont donc été trop ambitieux, non durables et inefficaces. L'espoir que l'administration publique deviendrait un partenaire dans la fourniture des services ne s'est jamais concrétisé. Les mesures les moins efficaces sont celles qui ont été mises en place dans les domaines dits politisés, qui offrent des possibilités lucratives de corruption et sont par conséquent vitaux pour maintenir un fonctionnement de l'État basé sur le népotisme et un système de rentes.

Les donateurs surévaluent les capacités et sous-estiment la résistance des élites bien établies

Il ressort de la méta-évaluation que l'incapacité fréquente de la coopération pour le développement à atteindre ses objectifs dans les contextes extrêmement fragiles s'explique par trois grands facteurs. Premièrement, dans ces contextes, le pouvoir politique n'est pas aux mains d'institutions formelles mais de réseaux où s'exerce le népotisme. Cette pratique repose sur la recherche de rentes, la prédation et la corruption généralisée. Par conséquent, dans ce type de système, les élites ne souhaitent pas voir aboutir des réformes politiques qui menaceraient cette forme particulière d'exercice du pouvoir. Deuxièmement, les donateurs ont pour habitude de surévaluer les capacités existantes de l'administration publique et de concevoir des programmes à partir de ces capacités en grande partie imaginaires. Enfin, l'absence de

conditions de sécurité élémentaires – typique des contextes fragiles – rend de nombreux programmes d'aide inefficaces.

Pour résumer, l'examen systématique montre que les interventions dans le domaine de la stabilisation, de la bonne gouvernance et du renforcement des capacités de l'État n'ont pas produit d'effets. Il s'agit d'un constat très décevant, qui exhorte les donateurs à accepter le fait que, si l'aide au développement peut permettre d'améliorer les conditions minimales de subsistance et la fourniture de services de base – quoique dans une certaine limite et de façon non durable –, sa capacité de transformation politique est faible dans les contextes très fragiles. L'aide n'améliore ni la stabilité, ni les capacités, ni la gouvernance d'un État fragile.

Les fournisseurs de coopération pour le développement doivent tenir compte des coûts d'opportunité

Chaque dollar d'aide consacré à une action inefficace ne peut être affecté à une action qui pourrait produire des effets. Continuer à financer des secteurs où la probabilité de réussite est faible est non seulement inefficace, mais aussi contraire à l'éthique dans le sens où cela mobilise des ressources qui auraient pu être utilisées pour améliorer les conditions de vie des populations (par exemple pour fournir des abris, accroître la sécurité alimentaire, améliorer l'accès à la santé ou apprendre aux enfants à lire et à écrire).

La principale conclusion à tirer de cet examen systématique est peut-être que les administrateurs de l'aide devraient toujours tenir compte des coûts d'opportunité lorsqu'ils décident de l'allocation des ressources. Il peut être très tentant d'allouer l'aide là où les besoins semblent être les plus importants : manque de sécurité, impuissance de l'administration publique, ou encore inégalités criantes entre les femmes et les hommes. Pourtant, lorsque les données issues de l'observation montrent que la probabilité de réussite dans ces domaines est extrêmement faible, il convient d'affecter les ressources aux secteurs présentant des perspectives raisonnables de réussite, même si les besoins y sont perçus comme moins moindres ou que ces secteurs ne correspondent pas aux priorités idéologiques des donateurs occidentaux.

Évidemment, une stratégie de l'aide privilégiant les secteurs où la probabilité de réussite est plus grande n'est pas sans difficultés. Par exemple, si les ressources sont affectées majoritairement à des domaines comme la santé, l'éducation ou les moyens de subsistance, le risque est qu'il se crée une dépendance à l'égard de l'aide, dont il sera difficile de sortir. De surcroît, fournir de l'aide à ces secteurs ne permettra pas de transformer les structures étatiques prédatrices qui sont à l'origine de la fragilité de ces contextes.

Repenser et redéfinir de façon réaliste ce que l'aide peut réellement accomplir dans les contextes fragiles

L'examen systématique qui a été réalisé a livré des éclairages utiles. Il n'en émane aucun remède miracle, mais des données probantes qui obligent la communauté de l'aide au développement à reconnaître le problème. Des débats francs doivent désormais être engagés sur la mise en œuvre d'une nouvelle stratégie de l'aide apportée aux contextes fragiles, en commençant par reconnaître les limites de celle-ci. La conclusion de l'examen n'est pas vraiment nouvelle. De nombreux ouvrages universitaires indiquent que les acteurs extérieurs parviennent rarement à renforcer les institutions dans les États et les territoires fragiles (Bliesemann de Guevara, 2010^[4] ; Ottaway, 2002^[5] ; Chowdhury, 2017^[6] ; de Waal, 2015^[7]) ; les États fragiles sont souvent pris au piège de leur condition (Pritchett, Woolcock et Andrews, 2013^[8] ; Collier, 2007^[9] ; Carment et Samy, 2019^[10]) ; l'aide se heurte à de nombreuses difficultés dans les contextes fragiles (Gisselquist, 2014^[11]). Malgré cela, le sentiment qui prévaut encore chez de nombreux chercheurs et professionnels est que l'aide pourrait d'une certaine façon être rendue plus efficace en ajustant les modalités de sa mise en œuvre, en l'adaptant mieux aux contextes locaux, en augmentant les apports ou

en allongeant la durée des interventions. Le présent examen systématique apporte la preuve que cela n'est pas vrai.

Les données issues de l'examen révèlent par ailleurs que l'aide n'a une chance d'être efficace dans les contextes extrêmement fragiles que lorsque les programmes ont des ambitions modestes et sont de faible ampleur, qu'ils ne présument pas des capacités des partenaires, qu'ils ont une connaissance du contexte et qu'ils ne dépensent pas l'argent de l'aide trop rapidement ou dans des régions contrôlées par des insurgés, où l'insécurité est grande. Le plus important à retenir est que l'aide doit éviter les secteurs dans lesquels elle sera très probablement inefficace et privilégier ceux où elle a de bonnes chances de produire des effets.

Des débats francs doivent désormais être engagés sur la mise en œuvre d'une nouvelle stratégie de l'aide apportée aux contextes fragiles, en commençant par reconnaître les limites de celle-ci.

De ces constats émerge un nouveau paradigme, qui consiste à abandonner les grandes ambitions pour se fixer des objectifs modestes, locaux et concrets. Cette nouvelle stratégie pourrait être difficile à adopter par un grand nombre d'organisations et de professionnels du domaine de l'aide, qui ont souvent à cœur d'utiliser l'aide comme un levier pour transformer les sociétés en supprimant les obstacles structurels au développement. Malheureusement, les données recueillies montrent que l'aide a peu de vertus transformatrices dans la majorité des contextes les plus fragiles. Bien que très dure à entendre, c'est une vérité qui ne peut plus être mise sous silence.

Mettre au point une nouvelle approche pour venir en aide aux contextes les plus fragiles sera un processus de longue haleine. Pour l'heure, les donateurs peuvent continuer à recueillir des éléments probants. D'autres examens systématiques de l'aide fournie dans les contextes extrêmement fragiles sont nécessaires. Les contextes moins fragiles doivent également faire l'objet d'examens similaires afin de déterminer si l'efficacité de l'aide augmente à mesure que la fragilité diminue. Moduler systématiquement le score de fragilité peut permettre de mettre au jour la corrélation éventuelle entre l'efficacité de l'aide dans les différents secteurs et la fragilité initiale, et comment elle s'opère.

Références

- Bliesemann de Guevara, B. (2010), « Introduction: The limits of statebuilding and the analysis of state-formation », *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 4/2, pp. 111-128, <https://doi.org/10.1080/17502970903533652>. [4]
- Carment, D. et Y. Samy (2019), *Exiting the fragility trap: Rethinking our approach to the world's most fragile states*, Ohio University Press, Athens, OH. [10]
- Chowdhury, A. (2017), *The Myth of International Order: Why Weak States Persist and Alternatives to the State Fade Away*, Oxford University Press, Oxford. [6]
- Collier, P. (2007), *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It*, Oxford University Press, Oxford. [9]
- de Waal, A. (2015), *The Real Politics of the Horn of Africa: Money, War and the Business of Power*, Polity Press, Cambridge. [7]

- Gisselquist, R. (2014), « Aid and institution-building in fragile states », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 656/1, pp. 6-21, <https://www.jstor.org/stable/24541760>. [11]
- Ottaway, M. (2002), « Rebuilding state institutions in collapsed states », *Development and Change*, vol. 33/5, pp. 1001-1023, <https://doi.org/10.1111/1467-7660.t01-1-00258>. [5]
- Pritchett, L., M. Woolcock et M. Andrews (2013), « Looking like a state: Techniques of persistent failure in state capability for implementation », *Journal of Development Studies*, vol. 49/1, pp. 1-18, <https://doi.org/10.1080/00220388.2012.709614>. [8]
- Sexton, R. (2016), « Aid as a tool against insurgency: Evidence from contested and controlled territory in Afghanistan », *American Political Science Review*, vol. 110/4, pp. 731-749, <https://doi.org/10.1017/S0003055416000356>. [3]
- Zürcher, C. (2020), *Meta-review of Evaluations of Development Assistance to Afghanistan, 2008-2018*, ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement, Berlin, <https://www.sicherheitneudenken.de/media/download/variant/198198>. [2]
- Zürcher, C. (2020), « The impact of development aid on organised violence: A systematic assessment », *3ie Working Paper*, n° 37, International Initiative for Impact Evaluation, New Delhi, <https://www.3ieimpact.org/sites/default/files/2020-08/WP37-Systematic-Review-Aid-Violence.pdf>. [1]
- Zürcher, C. (2020), « The impact of development aid on organised violence: A systematic assessment », *3ie Working Paper*, n° 37, Initiative internationale pour l'évaluation d'impact, New Delhi, <https://www.3ieimpact.org/sites/default/files/2020-08/WP37-Systematic-Review-Aid-Violence.pdf>. [12]

Note

¹ Pour un examen systématique des effets de l'aide sur la violence, voir Zürcher (2020^[1]).

11

Point de vue : Ce n'est pas tant l'apport de financements au niveau local qui est risqué, mais plutôt l'absence de tels financements

Degan Ali, Directeur exécutif, Adeso

De nombreux mythes sur l'aide extérieure persistent en Amérique du Nord et en Europe, les deux continents qui dominent les structures de financement de l'aide humanitaire internationale et du développement. Le fait qu'il serait trop risqué de travailler avec des organisations de la société civile (OSC) locales est un mythe particulièrement tenace. La qualification « à risque » est attribuée à ces groupes locaux du fait de leur impossibilité à satisfaire aux exigences des donneurs (intégrées dans des systèmes de conformité complexes) et de leurs capacités jugées insuffisantes (Barbelet et al., 2021^[1]).

Or, d'après moi, notre perception du risque et du manque de capacités est complètement faussée. Ce n'est pas tant le fait de financer des OSC locales qui est risqué – celles-ci ont bel et bien des capacités –, mais plutôt le fait de ne pas les financer.

Pourquoi ?

Quand nous n'apportons pas de financements au niveau local, nous échouons à soutenir les communautés sur lesquelles nous comptons pour accomplir le travail indispensable sur le terrain. Les organisations locales sont les intervenants de première ligne les plus efficaces en situation de crise, et les plus redevables à l'égard de leurs communautés. À maintes et maintes reprises, dans les contextes les plus dangereux et les plus complexes au monde, dans des pays comme l'Afghanistan, la Somalie, la République arabe syrienne, l'Ukraine et le Yémen, on constate que ce sont les organisations locales qui effectuent le gros du travail face à la crise, et qui risquent leur vie pour le faire.

Les OSC locales détiennent le savoir local, ont développé des réseaux de contacts et disposent de la capacité d'accéder aux zones les plus reculées d'un pays. Compte tenu de ce rôle fondamental, il n'est plus acceptable que la communauté de l'aide humanitaire et du développement continue de reléguer ces groupes locaux au rang de simples partenaires de mise en œuvre. Nous savons tous qu'au moment où les financements parviennent aux organisations locales, non seulement ils s'accompagnent de lourdes restrictions, mais ils sont en outre réduits à la portion congrue. Nous devons mettre fin aux cycles de financement courts, limités à l'exécution des programmes, qui autorisent peu (ou pas) de coûts indirects (Boyes-Watson et Bortcosh, 2021^[2]). Ces cycles ont pour effet de perpétuer l'insécurité financière des organisations locales et de les maintenir dans une situation de privation d'autonomie, leur laissant une marge de manœuvre quasi inexistante pour assurer leur croissance et leur viabilité.

Nous savons tous qu'au moment où les financements parviennent aux organisations locales, non seulement ils s'accompagnent de lourdes restrictions, mais ils sont en outre réduits à la portion congrue.

Je me demande aussi si les systèmes de conformité complexes mis en place par les pays donateurs remplissent bien leur fonction première, à savoir veiller à ce que leurs financements servent effectivement à sauver des vies et à extraire des communautés de la pauvreté. Ne contraignent-ils pas plutôt les organisations bénéficiaires à consacrer ces financements à la gestion de ces systèmes de conformité au lieu de servir directement les communautés dans le besoin ? Par leur lourdeur, leur inefficacité et leur coût, ces systèmes désavantagent les organisations locales dans leur course aux financements.

En négligeant les ressources locales, le système d'aide prive de leur capacité d'agir les communautés mêmes qu'il cible

En 2016, les engagements pris par les pays donateurs au titre du Grand compromis (*Grand Bargain*)¹ promettaient d'attribuer 25 % des financements humanitaires aux acteurs locaux d'ici à 2020. Or, aujourd'hui, seulement 3.1 % de ces financements sont octroyés directement à des OSC locales (Development Initiatives, 2021_[31]). Cette situation est inacceptable. Pour que ces engagements se concrétisent, nous devons nous attaquer au système actuel, qui prive les populations locales de tout pouvoir d'agir. Les ressources locales exploitables et accessibles qui sont celles des communautés mêmes ciblées par l'aide ne suscitent que peu d'attention, voire aucune. Le risque réside dans la non-prise en compte persistante des réalités socio-économiques locales. Ainsi, lorsque les donateurs affirment que les communautés locales ne possèdent pas les capacités nécessaires de mise en œuvre, ce n'est que partiellement vrai. Ce dont manquent les organisations locales, c'est de la capacité de mettre en œuvre ce qui ne fonctionne pas pour elles ! Le système mondial de l'aide est réfractaire à la réalité indéniable selon laquelle les organisations locales sont les mieux à même de faire concorder les objectifs de l'aide avec les aspirations fondamentales des populations locales : en effet, ce sont elles qui connaissent le mieux les sensibilités locales, et elles conçoivent des solutions sur mesure en fonction du contexte historique local. La transformation qui en résulte au sein de la communauté a beau être phénoménale, seuls quelques rares fournisseurs de coopération pour le développement sont disposés à opérer un transfert de pouvoir et à prendre les mesures que nous savons être efficaces. Ils s'accrochent honteusement aux commandes.

Des mesures concrètes peuvent être prises pour redéfinir les risques et renforcer les capacités des organisations locales :

- Remettre en question les modèles de financement existants, traduire en actes les engagements visant à financer véritablement un plus grand nombre d'organisations locales et prendre des mesures résolues pour atteindre l'objectif de 25 % fixé au titre du Grand compromis.
- Veiller à ce que toutes les organisations des Nations Unies et toutes les organisations non gouvernementales internationales adhèrent aux principes du Pacte pour le changement (*Pledge for Change*)².
- Apporter un soutien aux nouvelles infrastructures de financement dirigées par la société civile locale au lieu d'investir dans les fonds de financement communs des Nations Unies pour des pays spécifiques, qui n'ont pas été mis sur pied ni conçus pour renforcer les capacités des organisations locales.

Les bailleurs de fonds peuvent également choisir de placer leurs financements sous le signe du courage et de la confiance (en augmentant leur « appétence pour le risque »), en prenant des engagements

importants, flexibles et pluriannuels envers des organisations locales et autochtones à l'appui de partenariats équitables. Ils peuvent repenser le dispositif de conformité existant, qui est à la fois coûteux et inéquitable. Ils peuvent aussi aider à rééquilibrer les rapports de force à l'échelle mondiale en soutenant le Pacte pour le changement, qui s'appuie sur des engagements antérieurs tels que la Charte pour le changement (*Charter for Change*)³ et le Grand compromis. Plus précisément, les signataires du Pacte pour le changement s'engagent non seulement à ce que les organisations nationales et locales prennent les commandes de l'action à mener, les organisations non gouvernementales internationales jouant davantage un rôle d'appui, mais aussi à financer les organisations nationales et locales afin qu'elles soient en mesure d'assumer cette responsabilité. Parmi les signataires du Pacte figurent CARE International, Oxfam, Plan International, Save the Children International, Christian Aid, ActionAid et l'International Rescue Committee.

En conclusion, pour réduire les risques au minimum, nous devons apporter des financements selon une approche plus locale. Pour tenir cet engagement, ceux qui détiennent les cordons de la bourse doivent veiller à ce que les financements (y compris ceux envisagés dans le but d'atteindre l'objectif de 25 % visé par le Grand compromis) ne soient pas simplement absorbés par les mêmes acteurs qu'auparavant. La réalisation de cet objectif requiert un transfert de pouvoir et l'octroi de ressources aux groupes et communautés autochtones locaux et exige que nous soyons redevables des engagements que nous prenons.

Références

- Barbelet, V. et al. (2021), *Interroger la base de preuves sur la localisation humanitaire : Une étude de la littérature*, Revue documentaire du HPG, ODI, Londres, https://cdn.odi.org/media/documents/FRENCH_Localisation_lit_review_web.pdf (consulté le 17 novembre 2022). [1]
- Boyes-Watson, T. et S. Bortcosh (2021), *Breaking the Starvation Cycle*, Humentum, <https://humentum.org/wp-content/uploads/2022/03/Humentum-ACR-Research-Report-Executive-Summary-FINAL.pdf>. [2]
- Development Initiatives (2021), *Global Humanitarian Assistance Report 2021*, Development Initiatives, Bristol, <https://www.devinit.org/documents/1008/Global-Humanitarian-Assistance-Report-2021.pdf>. [3]

Notes

¹ Pour en savoir plus, voir : <https://interagencystandingcommittee.org/about-the-grand-bargain>.

² Pour en savoir plus, voir : <https://pledgeforchange2030.org>.

³ Pour en savoir plus, voir : <https://charter4change.files.wordpress.com/2019/06/charter4change-2019.pdf>.

12 Coup de projecteur : Les clés d'un développement piloté au niveau local

Mayanka Vij, Direction de la coopération pour le développement, OCDE

Le recours accru aux partenaires locaux pour mettre en œuvre les programmes pendant la crise liée au COVID-19 et l'accent mis sur le rétablissement de l'équilibre des pouvoirs entre le Nord et le Sud dans le domaine de la coopération pour le développement ont ravivé l'intérêt pour l'ancrage local des opérations. Il n'existe cependant à ce jour aucune définition communément admise de ce qu'est l'ancrage local et, malgré les nombreux exemples intéressants que l'on en trouve, un ensemble de données probantes plus solides sur les avantages et les inconvénients d'une gestion de la coopération pour le développement pilotée au niveau local est nécessaire pour décider de la marche à suivre. S'appuyant sur les examens par les pairs menés par le CAD, les discussions avec des membres du CAD et la littérature plus générale, ce coup de projecteur montre que les façons actuelles de travailler devront être modifiées si l'on veut qu'elles soient plus propices à l'inscription dans le contexte local, notamment dans le domaine du financement et des pratiques opérationnelles, de l'anticipation et de l'atténuation des risques, ainsi que de l'équilibrage des relations de pouvoir avec les partenaires.

Messages clés

- La pandémie de COVID-19 a contraint les acteurs de la coopération pour le développement à s'appuyer en grande partie sur les acteurs locaux ; cette tendance, ajoutée à une volonté accrue de mettre fin au racisme et aux déséquilibres des pouvoirs au sein du système de l'aide, suscite un nouvel élan en faveur de l'ancrage local des opérations.
- Les fournisseurs de coopération pour le développement cherchent, à des fins de durabilité à long terme, à ancrer leurs pratiques dans le contexte local en s'employant à respecter les points de vue, les priorités et les préférences des acteurs locaux.
- Pour pouvoir s'appuyer davantage sur les partenaires locaux, les agences de développement doivent modifier le mode de fourniture et de gestion des financements, mettre en place des capacités institutionnelles pertinentes en interne, ainsi que repérer et corriger les déséquilibres des pouvoirs au sein des partenariats.
- Les fournisseurs de coopération pour le développement devraient envisager de se mettre d'accord sur la signification de l'ancrage local à partir d'un ensemble de solides données probantes.

L'inscription dans le contexte local a plusieurs objectifs : normatif (les bénéficiaires de l'aide devraient définir leurs propres priorités) ; instrumental (intervention plus rapide, plus efficace et moins coûteuse face à des problèmes du développement) ; et émancipateur (nécessité de corriger les déséquilibres structurels dans les rapports de pouvoir qui existent dans le secteur) (Brown, Donini et Knox Clarke, 2014^[1] ; Boateng, 2021^[2]). La plupart des acteurs de l'aide au développement adhèrent à ces objectifs et leurs justifications : tout récemment, lors du Sommet pour une coopération efficace au service du développement qui a eu lieu en décembre 2022, 15 donateurs membres du Comité d'aide au développement (CAD) ont approuvé une déclaration consacrée spécifiquement au soutien au développement piloté au niveau local (USAID, 2022^[3]). Il n'existe cependant pas de définition commune de l'ancrage local, ni de principes directeurs ou de perception partagée de ce qu'il désigne (une méthode, un résultat ou les deux).

Bien que les appels à un ancrage plus local de la coopération pour le développement ne soient pas nouveaux, deux facteurs contextuels récents de la plus grande importance sont à l'origine de sa réapparition dans les programmes d'action publique. Premièrement, le cumul des menaces mondiales (pandémie de COVID-19, creusement des inégalités, crise climatique, insécurité alimentaire et guerre) entraîne un bouleversement des modèles traditionnels d'acheminement de l'aide. Les apporteurs de coopération pour le développement ont dû s'adapter à des contextes radicalement différents et s'initier à d'autres façons de travailler, en s'appuyant de plus en plus sur les connaissances, les capacités et l'accessibilité locales, en particulier pendant et après la pandémie (OCDE, 2020^[4]). Deuxièmement, les appels à la décolonisation du développement mettent en avant un besoin urgent de corriger les asymétries sous-jacentes des rapports de pouvoir qui font obstacle à la conduite des opérations par les acteurs locaux.

Des données plus solides sur les avantages et les inconvénients d'un développement piloté localement sont nécessaires

Aux fins de ce coup de projecteur, l'ancrage local est compris comme un processus conduisant à une coopération efficace au service du développement par la prise en compte et le respect de l'appropriation, du pouvoir d'agence et du savoir des acteurs locaux – étatiques ou non – ainsi que leur autonomisation, pour mettre en place un développement durable, inclusif et piloté localement. Si ce document emploie les expressions « adaptation au contexte local », « ancrage local », « piloté au niveau local » ou encore « inscription dans le contexte local », d'autres formulations (comme un développement « piloté

localement », « participatif », « partant de la base » ou « piloté par la communauté ») font généralement référence à des objectifs similaires.

La notion d'ancrage local n'est pas nouvelle : elle trouve son origine dans la préconisation d'approches participatives dès les années 1960 (Mansuri et Rao, 2013^[5]), réapparaît dans les principes d'appropriation et d'alignement énoncés au début des années 2000 dans le programme d'action pour l'efficacité de l'aide au développement (OCDE, 2005^[6]), et enfin dans les engagements pris en 2016 dans le cadre du Grand Bargain (pacte relatif au financement de l'action humanitaire) (Comité permanent interorganisations, 2016^[7]). Au cours de cette période, nombreux ont été les bons exemples de mise en pratique de l'ancrage local (Baguios et al., 2021^[8]). Toutefois, les différences d'interprétation des objectifs et de mise en pratique de ce concept ne permettent pas aux apporteurs de coopération pour le développement de se retrouver autour d'une vision commune qui faciliterait la coordination entre fournisseurs de coopération et la redevabilité sur le plan des résultats. Il semblerait également qu'il existe ce que Mitchell appelle une « inertie opérationnelle » (2021^[9]), à savoir que les acteurs du développement sont conscients qu'une inscription dans le contexte local est nécessaire mais sont dans l'incapacité de la concrétiser. Des données probantes sont en outre nécessaires pour évaluer les avantages et les inconvénients des différentes approches de l'ancrage local, notamment pour comprendre comment les pratiques institutionnelles des organismes d'aide au développement et des ministères peuvent favoriser ou au contraire empêcher l'obtention de réalisations sur le plan du développement qui soient inclusives et pilotées au niveau local. Le fait de s'unir pour constituer une base de données factuelles à ce stade permettrait de mieux connaître les pratiques de différents organismes en vue de mettre fin à l'inertie. Cela permettrait également de dégager une compréhension commune de l'ancrage local à la fois comme processus et comme résultat, qui pourrait être utilisée comme base de la redevabilité acceptée par toutes les parties prenantes et dans laquelle elles se reconnaîtraient.

Quelle que soit leur interprétation de l'ancrage local, l'ensemble des fournisseurs de coopération pour le développement peuvent agir sur trois axes : les pratiques en matière de financement, les cadres institutionnels et la mise en place de partenariats plus équitables, en s'appuyant sur une analyse approfondie de l'économie politique.

Les contributions à long terme aux budgets ordinaires sont plus susceptibles d'aboutir à des résultats durables et à un ancrage local

Les réalisations en termes de développement durable nécessitent souplesse et prévisibilité, ainsi qu'une échéance lointaine. Les financements par projets peuvent faire obstacle à une véritable autonomie des acteurs locaux et privilégient les résultats à court terme, au détriment du long terme. Pour rester compétitifs dans un contexte où les financements sont limités, les acteurs locaux n'ont d'autre choix que de maintenir les frais généraux à un niveau peu élevé. Cela présente pour inconvénients de nuire à la durabilité à long terme, au renforcement des capacités du personnel, à la rétention du personnel et à sa sécurité, ainsi qu'à l'action collective au niveau local, et entrave la capacité des acteurs locaux à être indépendants et autonomes et à collaborer avec leurs partenaires. À l'opposé, des contributions aux budgets ordinaires alignées sur les priorités des partenaires locaux seraient propices à l'autonomie et à la durabilité. Reflétant la reconnaissance collective par les membres du Comité de l'importance d'une approche souple et à long terme, la Recommandation du CAD sur le renforcement de la société civile en matière de coopération pour le développement et d'aide humanitaire préconise que ses adhérents « promeuvent le rôle de chef de file des acteurs de la société civile dans les pays ou territoires partenaires et investi[ssent] dans ce rôle [...] en accroissant la disponibilité et l'accessibilité de formes de soutien financier direct, souple et prévisible, y compris le soutien aux budgets ordinaires et/ou le soutien programmatique, afin de renforcer leur indépendance financière, leur viabilité et l'appropriation locale » (OCDE, 2021^[10]).

L'ancrage local pourrait aussi accroître la rentabilité du fait qu'il évite des acteurs intermédiaires comme des organisations non gouvernementales internationales et des prestataires privés, et privilégier le travail

direct avec les acteurs locaux (Van Brabant et Patel, 2018^[11]). On peut aussi dire que l'ancrage local incite, par un effet pervers, à voir dans les capacités locales un moyen plus économique d'atteindre les objectifs prédéfinis par les donateurs que si l'on mettait en place un environnement politique, social et économique dans lequel des solutions et priorités en matière de résilience définies localement peuvent se faire jour et bénéficier d'un soutien (Barbelet et al., 2021^[12]).

On peut aussi dire que l'ancrage local incite, par un effet pervers, à voir dans les capacités locales un moyen plus économique d'atteindre les objectifs prédéfinis par les donateurs que si l'on mettait en place un environnement politique, social et économique dans lequel des solutions et priorités en matière de résilience définies localement peuvent se faire jour et bénéficier d'un soutien.

L'ancrage local appelle aussi à soutenir divers partenariats adaptés aux conditions locales

L'ancrage local requiert confiance et soutien systématique à divers partenariats, y compris avec des acteurs étatiques. Pour citer un exemple, la stratégie de coopération bilatérale pour le développement mise en œuvre par l'Islande est efficace en grande partie du fait de son approche à long terme et de sa prise en compte des besoins locaux. Le programme formel de coopération avec un district du Malawi (« *Mangochi Basic Services Programme* ») est né de la collaboration nouée avec succès par l'Islande dans le cadre de projets menés en 2012. L'alignement par l'Islande de ses plans et de son budget sur les plans de développement du district, l'harmonisation par l'Islande de ses opérations avec celles de l'administration centrale du pays partenaire, et le fait que son engagement dure depuis 11 ans – et se poursuit – ont contribué à ce que les services sanitaires du district de Mangochi soient élus meilleurs services de santé en 2019, 2020 et 2021 (Gouvernement de l'Islande, 2022^[13]).

L'ancrage local nécessite non seulement des investissements importants à court terme pour garantir des résultats durables sur le long terme, mais aussi la prise de conscience qu'une appropriation et une implication locales véritables ne sont pas forcément faciles à cultiver (Mansuri et Rao, 2013^[5]). Cela suppose des arbitrages entre une mise en œuvre rapide et l'adaptation approfondie des interventions au niveau local (Cooley, Gilson et Ahluwalia, 2021^[14]), mais aussi entre les coûts élevés à court terme et la durabilité à long terme. Les fournisseurs de coopération pour le développement doivent être clairs quant aux arbitrages qu'ils sont prêts à accepter.

Les fournisseurs de coopération pour le développement doivent définir un nouveau cadre pour les risques, modifier la culture institutionnelle et accroître les capacités internes

L'un des défis pour les signataires du Grand Bargain tient à ce que, pour que l'ancrage local soit efficace, il faut opérer des changements radicaux dans les activités et politiques institutionnelles (Grand Bargain Localisation Workstream, 2019^[15]). Les pratiques habituelles en matière d'atténuation des risques peuvent en effet restreindre l'accès des acteurs locaux aux financements ou constituer des obstacles à cet accès. La capacité limitée du personnel (mesurée à la fois par leur nombre et leurs compétences) à travailler efficacement avec un grand nombre de partenaires locaux représente un obstacle de taille. Cela a conduit à l'émergence de mécanismes alternatifs, par exemple le recours à des intermédiaires (généralement des entités bien établies chargées de la mise en œuvre) qui atténuent les risques en assumant la responsabilité financière des contrats d'achat ou des dons pour les activités en aval. La législation sur les ressources

publiques¹ et d'autres garde-fous législatifs font également obstacle aux efforts d'ancrage local déployés au niveau de l'action publique (Patel et Van Brabant, 2017^[16]).

Pour un ancrage local réussi, les fournisseurs de coopération pour le développement doivent consacrer du temps et des ressources au renforcement des capacités internes, à l'ajustement des cadres opérationnels et à la correction des facteurs qui dissuadent d'opérer un ancrage local. Si les risques fiduciaires et financiers représentent à juste titre des sujets de préoccupation, l'ancrage local s'accompagne d'autres risques plus problématiques qui n'ont pas été systématiquement réglés. En voici des exemples : divergence entre les intérêts de l'administration publique du pays partenaire et ceux de la société civile locale ; conflits entre les priorités définies au niveau local et les valeurs/intérêts sur le plan normatif des organismes d'aide ; nécessité de préserver la neutralité pendant les crises ; enfin, possibilité que la concurrence croissante entre les acteurs locaux ne compromette leurs chances de collaboration.

L'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) a pris plusieurs engagements louables, à savoir affecter 25 % de ses financements à des organisations locales d'ici 2025 et confier aux acteurs locaux la responsabilité de la conception, de la mise en œuvre ou de l'évaluation de 50 % de ses programmes d'ici 2030 (Power, 2021^[17]). Ces engagements s'inscrivent dans le droit fil des efforts déployés depuis longtemps par cet organisme pour tenter de mettre fin aux obstacles systémiques à l'ancrage local de la coopération pour le développement dans le domaine des partenariats, des achats et des risques (OCDE, 2022^[18]). Ces dernières années, USAID a également cherché à réduire les obstacles pour les nouveaux partenaires et ceux qui échappent au modèle traditionnel, par exemple au travers de la « New Partnerships Initiative » (USAID, 2022^[19]), à développer ses propres capacités et celles des acteurs locaux à établir des contrats et à jouer un rôle de chef de file, et à mettre davantage l'accent sur des objectifs comme l'utilité et la création collaborative (USAID, 2019^[20]).

Certains fournisseurs de coopération pour le développement commencent à rééquilibrer progressivement les relations de pouvoir

Bien que le déséquilibre des relations de pouvoir dans le secteur du développement ait donné lieu à de vastes débats, les mesures pour y remédier sont lentes à se faire jour (Peace Direct, 2021^[21]). En approuvant les principes de l'efficacité du développement, les membres du CAD reconnaissent l'importance pour les pays partenaires de définir leurs propres priorités, et pour les fournisseurs de les mettre en œuvre en utilisant les systèmes nationaux. Les fournisseurs de coopération pour le développement ont encore tendance à conserver une certaine mainmise sur la conduite stratégique et sur les décisions opérationnelles en matière d'affectation des ressources, tandis que la gouvernance est assurée principalement par les organismes de mise en œuvre. Le manifeste intitulé « Doing Development Differently » (Pour une autre pratique du développement) reconnaît que « ceux qui bénéficieraient le plus [des interventions dans le domaine du développement] n'ont pas le pouvoir, ceux qui peuvent changer les choses ne sont pas impliqués, et les obstacles politiques sont trop souvent ignorés » (Building State Capability, 2014^[22]).

Dans le contexte de l'ancrage local, la problématique du pouvoir tourne autour de deux questions : les acteurs locaux ont-ils accès aux espaces décisionnels ? et leurs voix sont-elles entendues ? Le passage de la participation locale à la prise en main des opérations par les acteurs locaux est un processus qui suppose de confier aux intéressés des responsabilités sur le plan stratégique ainsi qu'opérationnel, et de leur permettre d'exercer une influence constructive tout au long du processus de développement. Dans une note pratique interne, le ministère australien des Affaires étrangères et du Commerce détaille explicitement ce processus en décrivant les grandes caractéristiques de l'ancrage local tout au long d'une trajectoire de progrès (début, milieu et fin), au cours de laquelle le pouvoir est progressivement confié aux partenaires locaux par le déplacement du centre de prise de décision, la réorientation des ressources, ainsi que l'octroi des responsabilités et du contrôle en ce qui concerne la conception et la mise en œuvre.

Le passage de la participation locale à la prise en main des opérations par les acteurs locaux est un processus qui suppose de confier aux intéressés des responsabilités sur le plan stratégique ainsi qu'opérationnel, et de leur permettre d'exercer une influence constructive tout au long du processus de développement.

Un autre impératif est de prendre conscience du déséquilibre des pouvoirs, du racisme institutionnel et des héritages coloniaux qui ont un impact sur les relations entre les fournisseurs de coopération pour le développement et les acteurs locaux (ainsi qu'entre les différents acteurs locaux) et qui compromettent les initiatives d'ancrage local. Afin d'amorcer la décolonisation de son système de coopération pour le développement qui s'inscrit au cœur de sa politique étrangère, la Belgique a commandité une étude pour mettre en évidence le colonialisme structurel au sein de ses structures actuelles d'aide au développement. Des réflexions plus ouvertes et plus franches peuvent être nécessaires pour aborder ces questions sensibles.

Anticiper les effets éventuels de l'ancrage local sur la dynamique politique et économique qui existe localement peut permettre d'éviter des écueils courants

Le fait de se diriger vers un modèle de partenariat équitable peut être perçu comme un abandon de pouvoir ou comme une menace pour les intérêts bien ancrés des fournisseurs et des intermédiaires. Confier le pilotage de la coopération pour le développement au niveau local peut signifier que certains acteurs sortiront perdants financièrement. Les fournisseurs peuvent cependant souligner qu'il ne s'agit pas d'une opération à somme nulle. En effet, l'ancrage local n'empêche en rien le partage, la réalisation d'études transfrontières et la production collective de savoir. Réinventer le rôle des intermédiaires et réfléchir à la façon de modifier la structure de la fourniture de l'aide bilatérale pourrait marquer l'avènement d'une nouvelle modalité d'action dans le domaine de l'aide, dans laquelle les résultats en matière de développement dépendent des priorités et de l'appropriation locales. Des réflexions pertinentes sur les approches alternatives de la fourniture de l'aide bilatérale ont déjà été engagées. Deux exemples représentatifs sont le projet RINGO et l'initiative SPACE (Social Protection Approaches to COVID-19 Expert Advice), financée par l'Allemagne, l'Australie et le Royaume-Uni. Les deux recensent en tout 11 modèles alternatifs pour la fourniture de l'aide bilatérale et réinventent les rôles des organisations non gouvernementales internationales et d'autres intermédiaires dans le domaine de la coopération pour le développement, dans le but de promouvoir la prise en main des opérations par les acteurs locaux (Cabot Venton et Pongracz, 2021^[23] ; Rights CoLab, 2022^[24]).

L'ancrage local requiert une analyse approfondie, sous l'angle de l'économie politique, des systèmes en place du côté des fournisseurs et des bénéficiaires, afin de repérer les risques qu'il pourrait représenter pour les différents acteurs locaux, y compris ceux qui semblent à première vue être gagnants. À mesure que les fournisseurs commencent à étendre leur soutien en direction des acteurs locaux, il devient essentiel de s'assurer que le déséquilibre des pouvoirs sur le terrain ne soit pas aggravé ou renforcé. Les tensions autour des questions de légitimité et de représentativité doivent être gérées avec vigilance, et une approche des systèmes visant à renforcer à la fois les capacités nationales et locales est indispensable (OCDE, 2022^[18]). Dans les contextes où la société civile ne jouit pas d'une entière liberté, il convient de mettre un très grand soin à trouver le juste équilibre entre la promotion de l'espace civique et la pluralité des financements. Par ailleurs, il est important que les exigences de conformité ne favorisent ni ne renforcent la redevabilité uniquement vis-à-vis des fournisseurs. Il faut au contraire qu'elles permettent de renforcer les capacités sur le long terme, sans quoi l'ancrage local risquerait de mettre à mal les systèmes nationaux.

L'ancrage local requiert une analyse approfondie, sous l'angle de l'économie politique, des systèmes en place du côté des fournisseurs et des bénéficiaires, afin de repérer les risques qu'il pourrait représenter pour les différents acteurs locaux, y compris ceux qui semblent à première vue être gagnants.

Comme l'évoquaient les principes de l'efficacité du développement, le fait de travailler en utilisant les systèmes nationaux peut contribuer à les renforcer, et il existe dans la communauté du développement des cadres normalisés permettant d'évaluer les capacités fiduciaires (par exemple le programme « Dépenses publiques et responsabilité financière »). La mise en place parmi les membres du CAD de cadres similaires pour évaluer les capacités communes des acteurs non étatiques, tels que les organisations de la société civile, pourrait alléger les exigences de conformité et les coûts de transaction pour les acteurs de taille modeste (OCDE, 2012^[25]), et permettre d'harmoniser les projets d'ancrage local. Malgré les tentatives d'harmonisation entre les donateurs, il existe toujours une large marge d'amélioration (OCDE, 2020^[26]).

La compréhension collective de l'ancrage local, reposant sur les enseignements tirés de l'expérience, serait un facteur de responsabilisation

La communauté du développement dans son ensemble doit parvenir à une compréhension commune de l'ancrage local qui tienne compte de ses diverses interprétations et modalités de mise en œuvre, et qui reflète les besoins des acteurs locaux et la situation des fournisseurs de coopération pour le développement. Cela permettra de mettre en place des partenariats souples, inclusifs, équitables et fondés sur la confiance. Le chemin est encore long avant qu'il ne soit accordé plus de valeur au savoir autochtone et local et que les capacités existantes ne soient reconnues et placées au premier plan. Les cadres mis au point par Van Brabant et Patel (2018^[11]) et le réseau NEAR (Network for Empowered Aid Response) (2019^[27]), qui rassemble des organisations de la société civile locales et nationales des pays du Sud, utilisent les mêmes dimensions de l'ancrage local comme indicateurs de réussite ou de progrès, ce qui laisse entendre qu'il existe des domaines d'intervention immédiate vers lesquels les fournisseurs de coopération pourraient se tourner lorsqu'ils cherchent à adapter les méthodes de travail. Ces cadres définissent l'ancrage local comme un mélange de participation, de pouvoir d'agence et d'appropriation, d'influence substantielle ainsi que de renforcement des capacités au service de la résilience à long terme. Ils permettent donc de mettre en évidence les complémentarités et les difficultés, et aident à conceptualiser l'ancrage local.

La communauté du développement dans son ensemble doit parvenir à une compréhension commune de l'ancrage local qui tienne compte de ses diverses interprétations et modalités de mise en œuvre, et qui reflète les besoins des acteurs locaux et la situation des fournisseurs de coopération pour le développement.

En travaillant sur les structures de financement, les capacités et cultures institutionnelles ainsi que sur le déséquilibre des relations de pouvoir, les fournisseurs de coopération pour le développement peuvent commencer à constituer la base de données probantes nécessaire, qui est un premier pas vers la

responsabilisation. Ce travail a d'ores et déjà débuté, avec quelques exemples significatifs de fournisseurs bien établis, notamment le récent engagement de poursuivre le programme en faveur de l'ancrage local qui a été inscrit dans la déclaration conjointe des donateurs adoptée lors du Sommet pour une coopération efficace au service du développement (USAID, 2022^[3]). Le partage des enseignements et des connaissances au sein de la communauté serait très utile pour établir des principes collectifs à partir desquels repenser les partenariats et changer la façon de les mettre en pratique. La compréhension et la redevabilité pour la concrétisation de l'ancrage local – un concept encore flou – sont cruciales pour empêcher que ce qui représente une opportunité immense d'accroître au maximum l'impact collectif de l'aide au développement n'en reste au stade purement symbolique.

Références

- Baguios, A. et al. (2021), « Are we there yet? Localisation as the Journey Towards Locally led Practice: Models, Approaches and Challenges », *ODI Policy Brief*, Overseas Development Institute, Londres, https://cdn.odi.org/media/documents/ODI-Are_we_there_yet-Localisation-policy-brief.pdf. [8]
- Barbelet, V. et al. (2021), *Interroger la base de preuves sur la localisation humanitaire : Une étude de la littérature*, Overseas Development Institute, Londres, https://cdn.odi.org/media/documents/FRENCH_Localisation_lit_review_web.pdf. [12]
- Boateng, O. (2021), « Building Africa's homegrown humanitarian systems: Restoration as an alternative to localization », *Frontiers in Political Science*, vol. 3, p. 711090, <https://doi.org/10.3389/fpos.2021.711090>. [2]
- Brown, D., A. Donini et P. Knox Clarke (2014), *Engagement of crisis-affected people in humanitarian action*, ALNAP, Londres, <https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/background-paper-29th-meeting.pdf>. [1]
- Building State Capability (2014), « The DDD Manifesto », Center for International Development, Harvard University, Boston, MA, <https://buildingstatecapability.com/the-ddd-manifesto> (consulté le 9 November 2022). [22]
- Cabot Venton, C. et S. Pongracz (2021), *Framework for Shifting Bilateral Programmes to Local Actors*, DAI Global UK Ltd, Londres, https://www.calpnetwork.org/wp-content/uploads/ninja-forms/2/SPACE_Framework-for-shifting-bilateral-programmes-to-local-actors.pdf. [23]
- Comité permanent interorganisations (2016), *The Grand Bargain - A Shared Commitment to Better Serve People in Need*, Comité permanent interorganisations, https://interagencystandingcommittee.org/system/files/grand_bargain_final_22_may_final_2_0.pdf. [7]
- Cooley, L., J. Gilson et I. Ahluwalia (2021), *Perspectives on Localization*, Professional Services Council, Arlington, VA, https://www.pscouncil.org/a/Resources/2021/Perspectives_On_Localization.aspx (consulté le 10 October 2022). [14]

- Gouvernement de l'Islande (2022), *Development cooperation between Iceland and Malawi*, page web, <https://www.government.is/topics/foreign-affairs/international-development-cooperation/bilateral-cooperation/malawi>. [13]
- Grand Bargain Localisation Workstream (2019), *Localisation Workstream: Successes and Bottlenecks*, Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, <https://gblocalisation.ifrc.org/wp-content/uploads/2019/06/Successes-and-Bottlenecks-Localisation-Workstream.pdf>. [15]
- Mansuri, G. et V. Rao (2013), *Localizing Development: Does Participation Work?*, Banque mondiale, Washington, D.C., <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11859>. [5]
- Mitchell, J. (2021), « Décolonisation et localisation : nouvelle aube ou histoire ancienne ? », *ALNAP blog*, <https://www.alnap.org/blogs/decolonisation-and-localisation-new-dawn-or-old-history> (consulté le 10 October 2022). [9]
- Network for Empowered Aid Response (2019), *NEAR Localisation Performance Measurement Framework*, Conseil international des agences bénévoles, Genève, <https://ngocoordination.org/system/files/documents/resources/near-localisation-performance-measurement-framework.pdf>. [27]
- OCDE (2022), *Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement : États-Unis 2022*, Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/c03596ff-fr>. [18]
- OCDE (2021), *Recommandation du CAD sur le renforcement de la société civile en matière de coopération pour le développement et d'aide humanitaire*, OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-5021>. [10]
- OCDE (2020), *Coopération pour le développement 2020 : Apprendre des crises, renforcer la résilience*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/b8d7cf8c-fr>. [4]
- OCDE (2020), *Les membres du Comité d'aide au développement et la société civile*, Objectif développement, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/d20b5deb-fr>. [26]
- OCDE (2012), *Partenariat avec la société civile : 12 leçons tirées des examens par les pairs réalisés par le CAD*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/fr/cad/examens-pairs/12%20Lessons%20Partenariat%20FRE%20WEB.pdf>. [25]
- OCDE (2005), *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264098091-fr>. [6]
- Patel, S. et K. Van Brabant (2017), *The Start Fund, Start Network and Localisation: Current Situation and Future Direction*, Start Network, Londres, <https://reliefweb.int/report/world/start-fund-start-network-and-localisation-current-situation-and-future-directions-april>. [16]
- Peace Direct (2021), *Time to Decolonise Aid: Insights and Lessons from a Global Consultation*, Peace Direct, Londres, https://www.peacedirect.org/wp-content/uploads/2021/05/PD-Decolonising-Aid_Second-Edition.pdf (consulté le 15 décembre 2022). [21]
- Power, S. (2021), *A New Vision for Global Development*, discours prononcé à l'université de Georgetown, Agence des États-Unis pour le développement international, Washington, D.C., <https://www.usaid.gov/news-information/speeches/nov-04-2021-administrator-samantha-power-new-vision-global-development> (consulté le 15 décembre 2022). [17]

- Rights CoLab (2022), *Re-imagining INGO Prototypes*, Rights CoLab and Reos Partners, [24]
https://rightscolab.org/wp-content/uploads/2022/05/FINAL-RINGO-Prototypes_May22_PUBLIC.pdf.
- USAID (2022), *Donor Statement on Supporting Locally Led Development*, Agence des États-Unis pour le développement international, Washington, D.C., [3]
<https://www.usaid.gov/localization/donor-statement-on-supporting-locally-led-development>
 (consulté le 15 décembre 2022).
- USAID (2022), *New Partnerships Initiative*, Agence des États-Unis pour le développement international, Washington, D.C., [19]
<https://www.usaid.gov/npi>.
- USAID (2019), *Effective Partnering and Procurement Reform (EPPR) Recommendations*, [20]
 Agence des États-Unis pour le développement international, Washington, D.C.
- Van Brabant, K. et S. Patel (2018), *Localisation in Practice: Emerging Indicators and Practical Recommendations*, Start Network, Londres, [11]
https://www.preventionweb.net/files/59895_localisationinpracticefullreportv4.pdf.

Note

¹ La loi belge stipule par exemple que seules les organisations non gouvernementales enregistrées en Belgique peuvent bénéficier de financements publics. Pour en savoir plus, voir : <https://static1.squarespace.com/static/58256bc615d5db852592fe40/t/5aacc3d20e2e725448b65ecc/1521271800664/The+Start+Fund%2C+Start+Network+and+Localisation+full+report+-+WEB.pdf>.

13 Coup de projecteur : Des organisations non gouvernementales internationales s'engagent à opérer un transfert de pouvoir et de ressources

Rose Caldwell, Plan International UK

Danny Sriskandarajah, Oxfam GB

Le système de l'aide internationale fonctionne depuis longtemps selon un modèle hiérarchique dominé par les pays du Nord. Une réforme est requise de toute urgence pour mettre fin au paternalisme et au racisme inhérents à ce modèle, construire des partenariats équitables et œuvrer à des changements porteurs de transformations. Les organisations non gouvernementales internationales doivent elles aussi changer, comme l'ont reconnu les signataires du Pacte pour le changement (*Pledge for Change*). Plan International, Oxfam GB et d'autres organisations des pays du Nord ont travaillé avec Adeso, le Centre for Humanitarian Leadership et d'autres acteurs de la société civile des pays du Sud pour amorcer le transfert du pouvoir, des prises de décisions et des fonds vers les populations et les territoires touchés par la crise et la pauvreté. Si des progrès ont d'ores et déjà été accomplis, d'autres acteurs présents dans la hiérarchie traditionnelle de l'aide doivent participer pour permettre un changement à plus grande échelle et avancer sur les promesses non tenues du *Grand Bargain* au sujet de l'ancrage local.

Messages clés

- Les organisations non gouvernementales internationales qui signent le Pacte pour le changement (*Pledge for Change*) s'engagent à prendre des mesures pour transférer davantage de pouvoir, de prise de décisions et de fonds aux populations et aux territoires qui reçoivent de l'aide. Les signataires ont commencé à transformer cet engagement en actions concrètes.
- Les fournisseurs de coopération pour le développement peuvent contribuer à la réalisation des objectifs du Pacte en alignant leur soutien et leurs actions sur ce projet, en encourageant d'autres acteurs à faire de même, et en s'engageant à aider les signataires à tenir leurs promesses.

La nécessité d'« ancrer dans le contexte local » et de « décoloniser » le travail des acteurs du développement est une idée qui a pris de plus en plus d'ampleur au cours des dix dernières années. Or, les évolutions systémiques et changements dans les comportements ont été, au mieux, lents et inégaux. À ce jour, un petit nombre d'organisations non gouvernementales internationales (ONGI) se sont engagées à aller au-delà de la rhétorique en adhérant à un Pacte pour le changement (*Pledge for Change*), c'est-à-dire un ensemble d'engagements visant à transférer davantage de pouvoir, de prise de décisions et de fonds aux territoires les plus touchés par la crise et la pauvreté (*Pledge for Change*, 2022^[1]).

Le Pacte pour le changement, lancé en octobre 2022, est un important pas en avant vers la réforme du système de l'aide internationale, qui a longtemps fonctionné sur un modèle hiérarchique dominé par les pays du Nord – un système qui, de l'avis d'un grand nombre, a maintenu et perpétué les mécanismes du pouvoir injustes et inégaux qui sont issus d'un passé colonialiste et patriarcal, et qui ont donné naissance au racisme (Barnett, 2022^[2] ; Peace Direct et al., 2021^[3] ; Robillard, Atim et Maxwell, 2021^[4]). Outre le fait qu'il a trop souvent encouragé la redevabilité vis-à-vis du Nord aux dépens de la redevabilité vis-à-vis des bénéficiaires de l'aide, ce système a largement empêché les acteurs locaux d'accéder à des financements directs et de diriger les opérations, et a permis à une certaine élite du domaine de l'aide humanitaire de dominer le discours à partir duquel est défini le programme d'action. C'est un système qui ne reflète ni notre humanité commune ni la solidarité en laquelle nous croyons, en tant que dirigeants de deux grandes ONGI. Il y a six ans, plusieurs dizaines d'organisations et de donateurs se sont mis d'accord sur une série d'engagements autour de la question de l'ancrage local, dans le cadre du *Grand Bargain* (pacte relatif au financement de l'action humanitaire) (Comité permanent interorganisations, 2022^[5]). Mais depuis, bien que le concept de transfert du pouvoir soit résolument entré dans le vocabulaire du développement, aucun changement significatif du système, ni en fait aucune augmentation des ressources susceptible d'aider les petites organisations locales à se développer, n'a encore été constaté. Le rapport *Global Humanitarian Assistance Report 2020* indiquait que 0.5 % seulement des financements ayant fait l'objet d'un suivi en 2019 avait bénéficié directement à des ONG locales et nationales, ce qui est très loin des 25 % que le *Grand Bargain* avait fixés comme objectif pour 2020 (Development Initiatives, 2020^[6]).

Bien que le concept de transfert du pouvoir soit résolument entré dans le vocabulaire du développement, aucun changement significatif du système, ni en fait aucune augmentation des ressources susceptible d'aider les petites organisations locales à se développer, n'a encore été constaté.

Le processus du Pacte pour le changement diffère des initiatives de changement antérieures entreprises dans le domaine sur plusieurs points clés. La première différence tient au fait que les ONGI que nous sommes assument la responsabilité du rôle qu'elles peuvent jouer, depuis les récits qu'elles livrent jusqu'à

la façon dont elles peuvent faire en sorte que les ressources affluent plus directement vers leurs partenaires du Sud et en contribuant à leur autonomisation. Il est également important de noter que nos ONGI se sont réunies à l'initiative d'Adeso, une organisation humanitaire et de développement d'Afrique de l'Est, et que nous avons tenté de rallier d'autres organisations des pays du Sud tout au long du processus.

Deuxièmement, la phase initiale de mise en place du projet – qui a duré deux ans – a délibérément associé un petit groupe de dirigeants d'organisations qui sont tous engagés personnellement dans la décolonisation. Ces responsables ont ainsi pu bénéficier d'un espace pour imaginer le changement aux côtés de leurs pairs, travailler conjointement et coordonner leur action, de telle sorte que tous les participants ont réellement contribué à l'élaboration du produit final.

Troisièmement, ces dirigeants s'engagent non seulement à assurer le suivi des progrès accomplis par leurs propres organisations au cours des huit prochaines années et à les rendre publics, mais aussi à exercer une pression pour que le changement gagne l'ensemble du secteur. En agissant sur trois axes essentiels – partenariats équitables, récits authentiques et influencer un changement plus large –, le Pacte pour le changement représente un projet historique, mené par les pays du Sud, visant à partager en toute transparence les progrès et les apprentissages, avec des objectifs et des indicateurs clairs pour orienter le changement d'ici 2030.

Les sept ONGI représentant le premier groupe de signataires ont affirmé leur conviction qu'en étant pilotées au niveau local et reliées au monde, elles auront plus d'impact sur la vie des populations car, en permettant aux communautés de développer une résilience, elles réduiront leur dépendance vis-à-vis de l'aide. Ces ONGI ont pris l'engagement de faire en sorte que leur implication renforce – et non affaiblisse – la société civile locale grâce à l'allocation de plus de ressources pour aider les organisations locales et nationales à prendre en main les opérations. Elles ont accepté que leurs récits – tout en relatant les dures réalités de la pauvreté, des conflits ou des catastrophes – évitent de présenter les bénéficiaires de l'aide comme des victimes impuissantes car cela renforce les stéréotypes, qui ont des effets néfastes. Certains des récits et des images diffusés par les acteurs du secteur du développement ont déformé la réalité, omis de rendre compte de la contribution des partenaires locaux et parlé à la place des bénéficiaires de l'aide plutôt que de leur servir de porte-voix. Les signataires du Pacte pour le changement sont convaincus que le fait de placer la majorité mondiale au cœur du processus décisionnel n'est pas seulement une obligation morale mais une étape indispensable pour relever un grand nombre des défis auxquels le monde est aujourd'hui confronté. Ce projet correspond à la volonté de construire un écosystème de l'aide plus solide, qui s'appuie sur les principes de solidarité, d'humilité, d'autodétermination et d'égalité.

Souvent, notre instinct de préservation va à l'encontre de notre désir de changement radical

Le parcours ayant permis d'arriver à ce résultat n'a vraiment pas été facile. Nous espérons, en en présentant les raisons, offrir un éclairage important aux autres acteurs du secteur qui aimeraient engager des changements porteurs de transformations.

L'une des raisons pour lesquelles le transfert du pouvoir et des ressources est long à se mettre réellement en place est peut-être que les progrès en la matière dépendent en grande partie de ceux qui ont le plus intérêt à ce que les hiérarchies du système humanitaire ne changent pas. En tant que grandes ONGI bien établies, notre penchant à l'autopréservation – autrement dit l'instinct qui nous pousse à protéger les privilèges, les ressources et l'influence que nous confère notre position dominante – peut souvent aller véritablement à l'encontre de notre désir de changement radical. En fait, c'est l'action de terrain et partant de la base qui a été à l'origine de la plupart des grandes avancées réalisées jusqu'ici en matière d'ancrage local. Il n'en demeure pas moins que l'adhésion des entités du Nord est indispensable si l'on veut rééquilibrer les rapports de pouvoir dans le domaine de l'aide humanitaire et au développement.

L'adhésion des entités du Nord est indispensable si l'on veut rééquilibrer les rapports de pouvoir dans le domaine de l'aide humanitaire et au développement.

S'il a été relativement aisé pour les participants au processus de s'unir autour de leur volonté commune de changer le système, il s'est avéré plus difficile de trouver un équilibre entre ce qu'ils jugeaient bon sur le plan moral et éthique, et ce qui était réalisable concrètement dans le délai imparti ; autrement dit, entre ce qui était et ce qui n'était pas de leur ressort. Dans le domaine de l'aide, par exemple, de nombreux dispositifs impliquent de lourdes obligations de mise en conformité et de notification qui sont extrêmement contraignantes pour de nombreuses organisations de la société civile, en particulier celles de petite taille ayant un rayon d'action national ou local. D'autre part, il est souvent difficile pour les organisations de déterminer ce qu'elles doivent faire pour recevoir des fonds ou comment se renseigner, et celles qui ne possèdent pas de personnel s'occupant spécifiquement des relations avec les donateurs se retrouvent pénalisées. C'est la raison pour laquelle, de l'avis des signataires, le troisième volet du projet – influencer un changement plus large – est si important : son but est d'intervenir sur les éléments du système qui seront essentiels au changement mais qui ne sont pas sous le contrôle direct des ONGI.

Le processus a démarré il y a plus de deux ans, chaque organisation devant adhérer au projet en interne et un dialogue devant être engagé avec les acteurs du Sud pour que le changement qui en résulte soit pertinent et significatif dans l'ensemble du secteur. Des consultations poussées ainsi que des échanges approfondis et souvent difficiles – rassemblant une multiplicité de domaines d'expertise et de points de vue – ont été nécessaires pour mettre au jour les obstacles et les surmonter et pour parvenir à une compréhension mutuelle de l'objectif que les participants essaient collectivement d'atteindre. Les changements proposés par le projet s'attaquent au cœur même du modèle opérationnel des ONGI, et il n'a pas toujours été facile de se mettre d'accord. Toutes les organisations ayant participé à la mise sur pied du projet travaillent aujourd'hui avec des experts du « RINGO Project: Re-Imagining the INGO »¹ en vue de définir un ensemble d'indicateurs qui seront utilisés par l'ensemble des participants pour partager régulièrement et en toute transparence des rapports de référence annuels et évaluer les progrès par rapport à une série d'objectifs de changement clairement définis pour 2030.

Commencer à traduire les engagements en actions concrètes

Oxfam, Plan International et d'autres organisations ont déjà commencé à introduire des changements pratiques dans leurs modèles opérationnels afin de permettre une gestion plus locale des opérations. Au cours de ces deux dernières années, Oxfam GB a choisi d'intervenir directement dans un moins grand nombre de pays mais d'y investir davantage, en particulier par la fourniture d'un appui essentiel aux partenaires et alliés présents localement. Elle espère que cela permettra de construire une société civile locale plus résiliente, de produire collectivement plus d'impact et de rééquilibrer le rapport de force pour créer des partenariats porteurs de transformations radicales. Oxfam GB vient également de commencer à partager des ressources pour la prise en charge des coûts indirects – c'est-à-dire les fonds permettant de financer les frais généraux d'une organisation – avec ses partenaires locaux, et aide les acteurs de terrain à négocier le recouvrement de ces coûts par des dons provenant d'autres organisations. L'organisation a également augmenté les fonds non restrictifs versés aux antennes locales.

De son côté, Plan International mène une réflexion approfondie et franche sur l'équilibre des pouvoirs qui existe en son sein et dans le cadre de ses partenariats avec des organisations locales et nationales. Reconnaissant que des changements sont nécessaires à l'échelle des individus mais aussi de l'organisation si elle veut opérer un changement radical, elle organise une formation et une réflexion sur le pouvoir, le privilège et les distorsions, à laquelle participe son personnel ; le résultat se manifeste déjà

par une modification des questions qui se posent à chacun et des décisions qui sont prises chaque jour. L'organisation affine actuellement la façon dont elle envisage de créer des partenariats plus équitables, qui soient en accord avec ses principes d'émancipation des femmes et qui permettent un meilleur transfert des ressources et du pouvoir aux organisations locales et nationales pour produire plus d'impact. C'est là une première étape avant d'augmenter la proportion de ses partenariats dans lesquels toutes les parties jouiront du même droit de parole et du même pouvoir décisionnel, et où la responsabilité sera partagée, ce qui passera par la suppression progressive des obstacles internes à la mise en place de partenariats équitables. Plan International a également mis au point un ensemble de principes de communication antiracistes qui sont à appliquer dans ses récits et dans le choix des images qui les illustrent, et qui contribuent à construire une culture de la lutte contre le racisme, de la réflexion et de l'apprentissage.

Tels sont quelques-uns des premiers pas d'un long parcours qui a été amorcé et qui est primordial pour mener à bien cette mission commune de l'éradication de la pauvreté et de la lutte contre les inégalités et l'injustice. Toutefois, c'est un parcours que les ONGI ne peuvent effectuer seules. D'autres acteurs devront les rejoindre, parmi lesquels les donateurs, les acteurs de la société civile des pays du Sud, les organisations philanthropiques, les groupes et réseaux de coordination et les instituts universitaires. Les ONGI peuvent devenir des signataires à part entière du Pacte pour le changement et les autres acteurs peuvent apporter leur soutien en s'engageant à les aider à atteindre les objectifs du projet et en les obligeant à rendre des comptes au fur et à mesure.

C'est un parcours que les ONGI ne peuvent effectuer seules. D'autres acteurs devront les rejoindre, parmi lesquels les donateurs, les acteurs de la société civile des pays du Sud, les organisations philanthropiques, les groupes et réseaux de coordination et les instituts universitaires.

Nous espérons que les donateurs accéléreront rapidement la mise en œuvre des engagements qu'ils ont pris dans le cadre du *Grand Bargain* et qu'ils augmenteront la proportion des fonds versés directement aux organisations de la société civile locales et nationales. Les besoins de financement ne doivent pas empêcher, mais au contraire favoriser, la participation engagée et le leadership des communautés qui perçoivent de l'aide dans les décisions qui sont prises concernant la répartition et les modalités d'utilisation de cette aide. Une action continue et concertée menée au plus haut niveau de chaque institution (administrations publiques, agences des Nations Unies et autres organisations) ainsi que des ONGI est nécessaire pour comprendre et transformer les déséquilibres systémiques du pouvoir dans tous les secteurs du système de l'aide. En tant qu'ONGI, nous sommes résolues à poursuivre la collaboration et à continuer à nous remettre en question – et à remettre en question les autres – à mesure que nous avançons ensemble sur ce chemin.

Références

- Barnett, M. (2022), « La ligne de couleur mondiale humanitaire », *ALNAP blog*, [2]
<https://www.alnap.org/blogs/the-humanitarian-global-colour-line> (consulté le 14 novembre 2022).
- Comité permanent interorganisations (2022), *About the Grand Bargain*, page web, [5]
<https://interagencystandingcommittee.org/about-the-grand-bargain> (consulté le 9 août 2022).

- Development Initiatives (2020), *Global Humanitarian Assistance Report 2020*, Development Initiatives, <https://devinit.org/resources/global-humanitarian-assistance-report-2020>. [6]
- Peace Direct et al. (2021), *Time to Decolonise Aid: Insights and Lessons from a Global Consultation*, Peace Direct, <https://www.peacedirect.org/wp-content/uploads/2021/05/PD-Decolonising-Aid-Report.pdf>. [3]
- Pledge for Change (2022), *site web Pledge for Change 2030*, <https://pledgeforchange2030.org> (consulté le 14 novembre 2022). [1]
- Robillard, S., T. Atim et D. Maxwell (2021), *Localization: A « Landscape » Report*, Feinstein International Center Publication, Tufts University, Boston, MA, <https://fic.tufts.edu/wp-content/uploads/Localization-FINAL-12.30.21.pdf>. [4]

Note

¹ Voir <https://rightscolab.org/ringo/>.

14 Coup de projecteur : Donner un rôle et une voix à la société civile des pays du Sud

Anabel Cruz, Directrice de l'Institut de la communication et du développement (ICD)

Brian Tomlinson, AidWatch Canada

Nikhil Dutta, International Centre for Not-for-Profit Law

Les organisations de la société civile des pays du Sud œuvrent depuis longtemps pour que les politiques et les pratiques des donateurs mettent à profit leurs vastes connaissances et leur grande expérience organisationnelle, reconnaissent leur besoin de prévisibilité en matière de financement et de soutien, et mènent un dialogue régulier officiel. La Recommandation du CAD sur le renforcement de la société civile en matière de coopération pour le développement et d'aide humanitaire, adoptée en 2021, est le premier instrument juridique international sur le sujet. Elle prend acte de ces questions en appelant les donateurs à renforcer le rôle de chef de file et l'efficacité de la société civile dans les pays partenaires. La récente prise de contact auprès des organisations des pays du Sud opérée par un groupe de travail de l'OCDE au titre de la Recommandation a abouti à la formulation de recommandations particulières sur l'utilisation de mécanismes alternatifs de financement, de collaboration et de soutien destinés à aider les donateurs à nouer un nouveau type de relation – plus fructueuse – avec les acteurs de la société civile locale, sur la base d'une confiance et d'un respect mutuels.

Messages clés

- Les donateurs devraient mettre en œuvre auprès des organisations locales et nationales de la société civile des pays du Sud des modalités de financement fondées sur la confiance et le respect, telles que des contributions aux budgets ordinaires et/ou un soutien aux initiatives de développement pilotées au niveau local.
- Les organisations de la société civile des pays du Sud cherchent des pistes pour accroître leur rôle dans le domaine du développement en collaborant directement avec les donateurs à la définition d'objectifs communs pour les communautés locales, et en exerçant leur pouvoir décisionnel sur l'ensemble des aspects des programmes et l'affectation des financements.

En juillet 2021, les membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD) ont adopté à l'unanimité la Recommandation sur le renforcement de la société civile en matière de coopération pour le développement et d'aide humanitaire (OCDE, 2021^[11]), le premier instrument juridique international consacré à cette question. Ce texte énonce 28 mesures clés pour : respecter, protéger et promouvoir l'espace civique ; soutenir la société civile et collaborer avec elle ; et promouvoir l'efficacité, la transparence et la redevabilité des organisations de la société civile (OSC). Toutes ces mesures permettront de garantir aux OSC locales et nationales des pays partenaires un développement plus efficace et piloté localement.

La Recommandation du CAD représente le niveau de redevabilité des donateurs le plus élevé de l'OCDE, et sa mise en œuvre est cruciale pour promouvoir les conditions qui permettront aux OSC de devenir des acteurs à part entière du développement. La Communauté de pratique sur la société civile du CAD pilote cette mise en œuvre au moyen de plusieurs boîtes à outils. La première vise à instaurer des relations qui promeuvent le rôle de chef de file des acteurs de la société civile dans les pays partenaires en investissant dans ce rôle, conformément à la recommandation faite aux donateurs d'accroître « la disponibilité et l'accessibilité de formes de soutien financier direct, souple et prévisible, y compris le soutien aux budgets ordinaires et/ou le soutien programmatique, afin de renforcer leur indépendance financière, leur viabilité et l'appropriation locale ».

Le groupe de travail chargé de la Recommandation a recueilli les points de vue et les propositions des OSC des pays du Sud pour élaborer cette première boîte à outils. La présente étude de cas examine quelques-unes des réflexions et des idées émises pour transformer les relations entre les donateurs et les OSC¹.

Les systèmes et les pratiques en vigueur dans le financement public direct et intermédiaire pénalisent les organisations de la société civile des pays du Sud.

Les relations entre, d'une part, les acteurs locaux et nationaux des pays du Sud et les donateurs et, d'autre part, les intermédiaires de la société civile internationale – situés pour la plupart dans les pays du Nord – ont toujours été complexes et à plusieurs niveaux. Elles sont toutefois également vécues par les OSC du Sud comme de véritables rapports de forces déséquilibrés, dans la mesure où ces organisations doivent surmonter des obstacles et des exigences de conformité de taille pour accéder aux financements des donateurs. Ces relations ont souvent pour effet de priver les OSC partenaires de toute prérogative en les cantonnant à la mise en œuvre, dans leur propre pays, de programmes conçus à l'étranger pour lesquels elles doivent produire des résultats.

Le manque de confiance et de respect qui découle d'une idéologie coloniale et d'un racisme persistants dans le domaine de la coopération pour le développement est un problème fondamental. Le postulat est, semble-t-il, que les organisations du Sud ont en quelque sorte des déficiences et qu'elles doivent faire

l'objet d'une microgestion et/ou d'un accompagnement étroit pour produire les résultats recherchés par les donateurs. Ce manque de confiance transparaît dans tous les aspects des relations entre les deux parties, à savoir depuis la conception, l'exécution et l'évaluation des programmes jusqu'aux cadres permettant aux donateurs de déterminer le degré de réussite. Les relations fondamentales qu'entretiennent les OSC locales avec les communautés et les autres acteurs sociaux – testées et améliorées directement par le biais de l'expérience – sont théoriquement reconnues par les donateurs, mais sont dans les faits dévalorisées et décrédibilisées.

Très dépendantes à l'égard des financements extérieurs des donateurs dans les pays pauvres et les contextes fragiles, les OSC locales doivent souvent faire des entorses à leurs missions pour répondre aux priorités sans cesse changeantes des donateurs, lesquelles ôtent toute raison d'être aux plans de durabilité fréquemment exigés par ces derniers.

Les relations fondamentales qu'entretiennent les OSC locales avec les communautés et les autres acteurs sociaux – testées et améliorées directement par le biais de l'expérience – sont en théorie reconnues par les donateurs, mais sont dans les faits dévalorisées et décrédibilisées.

Les modalités de financement définies par les donateurs (en particulier les appels à propositions) encouragent une concurrence dysfonctionnelle et accentuent la mise à l'écart des OSC locales alors qu'une collaboration créative serait nécessaire pour optimiser les compétences, les connaissances et la solidarité au niveau local. Les appels à propositions favorisent clairement les grandes organisations (internationales).

Le manque de confiance se retrouve également dans les méthodes couramment utilisées pour financer les OSC des pays du Sud : dons pour des projets de courte durée ; versements de petites sommes ; blocages des fonds ; prise en charge limitée ou nulle des frais généraux. Toutes ces pratiques nuisent au bon déroulement des programmes et obligent souvent les OSC à contracter des crédits impossibles à rembourser ou des prêts à court terme. Les organisations doivent gérer plusieurs projets, parfois en faisant preuve d'une certaine créativité sur le plan comptable, juste pour pouvoir préserver leur infrastructure de base et leur gouvernance.

L'activité militante des OSC, qui occupe une place centrale dans l'influence qu'exercent les organisations des pays du Sud, est souvent considérée comme problématique par les donateurs. Cette activité cruciale reçoit moins de financements et est inhibée par des accords et des indicateurs de performances rigides, qui sont inappropriés pour mener un travail de longue haleine touchant à l'action publique et à la défense des intérêts.

Pour gérer leurs relations avec les OSC locales, les donateurs publics recourent massivement à des contrats de sous-traitance auprès d'organisations non gouvernementales internationales (ONGI). Le rôle des ONGI est de gérer les financements pour le compte du donneur, souvent en faisant respecter les conditions fixées par ce dernier (critères d'éligibilité, audits, etc.) auprès des OSC partenaires locales. Cette pratique de sous-traitance nuit à l'indépendance, à l'autonomie, à l'appropriation et à l'influence de la société civile dans les pays partenaires.

Si l'administration fiduciaire est indispensable, les conditions fixées par les donateurs sont si lourdes que les ONG locales ont du mal à les remplir et sont donc souvent obligées de s'associer avec une ONGI, ce qui crée une dépendance au bon vouloir de cette dernière. Ce mode d'administration rigide et hiérarchisé – du haut vers le bas – imposé par les bailleurs de fonds ne permet pas aux OSC des pays du Sud d'être

pleinement redevables à l'égard des populations et des communautés avec lesquelles elles travaillent et qu'elles cherchent à aider.

[...] les conditions fixées par les donateurs sont si lourdes que les ONG locales ont du mal à les remplir et sont souvent obligées de s'associer avec une ONGI, ce qui crée une dépendance au bon vouloir de cette dernière.

Modèles et suggestions pour modifier les pratiques des donateurs et réformer leurs systèmes de financement

Les OSC des pays du Sud aspirent depuis longtemps à ce que les donateurs se départent, dans leurs politiques et leurs pratiques, de leur fonctionnement hiérarchique de type néocolonial pour opérer un réel transfert du pouvoir au profit de la société civile du Sud. Elles proposent une réforme en profondeur des dispositifs de financement, au profit notamment de mécanismes qui reposent sur les vastes connaissances et la grande expérience organisationnelle des pays du Sud, dont ces derniers favorisent le développement ; qui reconnaissent les mécanismes d'autodiscipline et d'assurance qualité mis en place par les pays du Sud et qui fixent des normes exigeantes pour les OSC en tant qu'acteurs du développement ; et qui garantissent la durabilité organisationnelle à long terme et la souplesse nécessaires pour assurer l'efficacité des interventions dans le domaine humanitaire et celui de l'aide au développement.

Les OSC des pays du Sud qui évaluent leurs partenariats avec les donateurs et les ONGI leur posent trois grandes questions :

- Avons-nous **notre mot à dire au sujet du projet que vous [le donneur] avez établi pour nos communautés** et l'élaboration des objectifs communs peut-elle passer par le dialogue plutôt que par la fixation de conditions définies au préalable par vos soins ?
- Disposons-nous **d'un véritable pouvoir décisionnel** concernant la façon dont l'ensemble des aspects du programme sont conçus et menés à bien ?
- Avons-nous **un réel mot à dire concernant l'établissement et la répartition du budget**, non seulement pour les programmes mais aussi pour des domaines tels que les frais généraux ?

Pour que ces questions soient suivies d'une réponse positive, les politiques et les pratiques des donateurs doivent évoluer dans le sens d'un renforcement du pouvoir et de la durabilité des OSC dans les pays partenaires, et de la mise en œuvre d'approches systémiques, détaillées et holistiques. Voici quelques exemples et idées pour faire évoluer les modèles de financement et les pratiques des donateurs :

- **Adoption d'approches fondées sur des valeurs** (solidarité, appropriation locale, alliances horizontales) : dans leur démarche de financement, les donateurs devraient traiter les OSC des pays partenaires comme des alliées au service de la démocratie et éviter de les instrumentaliser en tant que sous-traitants obéissant aux lois du marché pour mettre en œuvre leurs propres priorités.
- **L'intégration de principes féministes** dans les politiques et les pratiques de financement des donateurs devrait être considérée comme le moyen de favoriser une évolution culturelle au sein des organisations².
- **L'institutionnalisation du dialogue et de la consultation entre les donateurs et les OSC** au niveau des pays peut améliorer la compréhension mutuelle. Une communication régulière entre les donateurs (individuellement ou en groupe) et les OSC de chaque pays (par l'intermédiaire de

leurs plateformes nationales) peut aider à lutter contre les idées fausses qu'entretient chacune des parties à l'égard de l'autre, mais aussi permettre aux donateurs de s'informer du contexte dans lequel évolue la société civile locale, et de prendre la mesure des actions menées par les OSC aux côtés des bénévoles locaux et de la façon dont elles utilisent leurs connaissances du terrain pour concevoir leurs programmes.

- La **définition conjointe des priorités des pays donateurs**, en consultation étroite avec la société civile locale, permettrait de s'assurer que les programmes des donateurs tiennent compte des besoins exprimés par la société civile et des connaissances et des atouts spécifiques de chaque pays, de manière à ce que les programmes et les projets soient adaptés aux communautés locales et que les celles-ci puissent en bénéficier.
- Une **transparence totale devrait être de mise** lorsque des ONGI interviennent aux côtés des ONG locales en tant qu'intermédiaires des donateurs, y compris en ce qui concerne l'accès en temps voulu aux informations relatives aux fonds alloués par les donateurs. Cela inciterait les ONGI à être redevables à l'égard des partenaires locaux. Des critères d'éligibilité devraient également être définis afin d'équilibrer les relations de pouvoir au sein des chaînes de financement.
- La **conclusion d'accords-cadres entre les donateurs et les OSC des pays du Sud** peut être le point de départ d'une relation à long terme fondée sur la confiance ainsi que sur les connaissances et les atouts des OSC. Un aspect clé de la confiance est la notification d'informations des OSC aux donateurs et vice-versa, autrement dit la redevabilité mutuelle au sein d'un accord-cadre.
- **L'acceptation de l'échec dans les partenariats avec les donateurs.** L'idée que l'échec est impossible est à la fois irréaliste et contreproductive, en particulier lorsqu'une organisation est à l'origine de nouvelles idées, d'innovations ou de transformations dans les relations économiques et sociales.
- **Le financement des programmes pluriannuels des OSC du Sud au moyen de contributions à leur budget de base est primordial.** Sans ces contributions, de nombreuses ONG locales ne peuvent fonctionner sur le long terme, qui est la durée nécessaire pour opérer des changements. Les contributions au budget de base sont indispensables pour fidéliser du personnel spécialisé compétent.
- **Les plateformes nationales d'OSC qui préconisent l'autoréglementation, le respect de normes d'assurance qualité et des mécanismes de mise en conformité aident les donateurs à faire preuve d'une diligence raisonnable dans l'évaluation des risques.** À l'opposé, les outils d'évaluation provenant des donateurs sont souvent inappropriés et ne conviennent pas aux pays du Sud.
- **Le soutien à la défense des intérêts des OSC des pays du Sud** devrait faire partie intégrante des priorités de financement et des programmes des donateurs, afin de renforcer les capacités de la société civile de ces pays à prendre le contrôle des opérations.

Les donateurs devraient s'efforcer d'encourager la formation de groupements d'OSC au sein d'un même pays et de collaborer avec eux afin d'optimiser leurs compétences, leur rayonnement au sein des communautés et leurs connaissances, ainsi que leurs capacités à travailler avec les donateurs.

- La **réévaluation du rôle des donateurs et des OSC des pays du Nord dans les pays partenaires** est cruciale pour permettre aux OSC du Sud d'exercer une plus grande influence dans les interventions de développement. Les donateurs devraient reconnaître l'existence de tout l'éventail des OSC des pays du Sud bénéficiant d'un lien de proximité et d'une expérience avec les communautés locales, et dotées des connaissances et de la sensibilité nécessaires pour mener des programmes efficaces et obtenir des résultats, et collaborer avec elles. Un financement direct devrait être mis à la disposition des OSC du Sud au niveau de chaque pays.

- **Des modèles de financement comme la mise en commun de fonds gérés par les OSC devraient être envisagés pour renforcer les groupements d'OSC dirigés à l'échelon local dans les pays partenaires.** Des mécanismes novateurs déjà en cours d'expérimentation dans certains pays pourraient permettre à plusieurs organisations de petite taille de se regrouper pour bénéficier de financements en vue de déployer des actions conjointes et globales autour d'une vision partagée, en mettant en commun les compétences multiples qu'elles tirent des connaissances et des données d'observation recueillies localement. De telles initiatives peuvent accroître la capacité des OSC participantes à remplir toutes les exigences de conformité fixées par les donateurs en répartissant le risque d'inefficacité, mais également permettre de tirer profit de la redevabilité mutuelle, qui est un facteur d'amélioration de la durabilité des actions menées auprès des communautés.
- **Les plateformes dirigées par des OSC des pays du Sud servant d'intermédiaires aux donateurs reçoivent des financements appropriés de la part des donateurs et** sont bien placées pour mettre en œuvre des initiatives en partenariat avec les OSC des pays du Sud. Elles fournissent un cadre de gouvernance et d'élaboration des programmes favorisant une transparence totale, un établissement participatif du budget, ainsi qu'un partage et une planification des travaux.
- **Aider les organisations à rechercher d'autres modes de financement est un gage de durabilité.** Il peut s'agir d'un soutien à la constitution de réserves ou d'immobilisations (comme des bâtiments de bureaux), à la création d'entreprises sociales ou au développement de la philanthropie à l'échelon local. Un tel soutien permet aux organisations et aux donateurs d'opérer une transition dans les relations de financement qui les unissent, sans pour autant mettre en danger la durabilité des OSC.

La Recommandation sur le renforcement de la société civile en matière de coopération pour le développement et d'aide humanitaire (OCDE, 2021^[1]) donne aux donateurs membres du CAD et aux OSC une occasion unique d'examiner les pratiques actuelles des donateurs en matière de financement pour ce qui est de leur impact sur les OSC des pays du Sud. Elle ouvre la voie à des partenariats plus équitables et porteurs de transformations grâce à l'adoption de nouvelles approches du développement fondées sur un pilotage au niveau local. Les OSC ont un grand intérêt à faire en sorte que les ambitions et les engagements énoncés dans la Recommandation se réalisent pleinement au travers du dialogue avec la Communauté de pratique sur la société civile et avec l'ensemble des donateurs des membres du CAD intervenant dans leurs pays.

Références

OCDE (2021), *Recommandation du CAD sur le renforcement de la société civile en matière de coopération pour le développement et d'aide humanitaire*, OECD/LEGAL/5021, OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-5021> (consulté le 18 août 2022). [1]

Notes

¹ Les discussions avec les membres des OSC des pays du Sud ont été animées par Anabel Cruz, avec l'aide de Brian Tomlinson et Nikhil Dutta. Le rapport est disponible dans son intégralité à l'adresse suivante : https://21a29bf8-528b-4043-b9dc-caa23e5a1907.usrfiles.com/ugd/21a29b_7cf05364b3564a73b39ca79b42c84e4b.pdf.

² Voir par exemple la publication « *Principles for Feminist Funding* » de la Fondation canadienne des femmes, accessible à l'adresse suivante : <https://canadianwomen.org/wp-content/uploads/2020/05/Feminist-Philanthropy.pdf>.

15 Coup de projecteur : Renforcer le soutien à la recherche dans les pays du Sud et accroître son utilisation

Arjan de Haan, Centre de recherches pour le développement international (CRDI)

La recherche est une activité essentielle pour élaborer de meilleures politiques, fournir des données factuelles permettant de mesurer les progrès et rendre la coopération pour le développement plus efficace. Or, la majorité des travaux financés, publiés et utilisés sont effectués par des chercheurs des pays du Nord. Malgré leur ancrage local et leur meilleure connaissance du terrain, les chercheurs locaux et des pays du Sud sont sous-représentés. Cela nuit à la capacité qu'a la recherche de transformer les pratiques dans le domaine du développement et de soutenir les actions en faveur de l'ancrage local, ainsi que de transférer les prérogatives et les responsabilités en matière de développement vers les acteurs locaux et nationaux. La communauté de la recherche et celle du développement sortiront toutes les deux gagnantes si les mêmes chances sont offertes aux chercheurs locaux, qu'ils bénéficient d'un appui et de ressources, et que leur connaissance du terrain est mise à profit pour concevoir et évaluer les programmes.

La présente étude est le fruit d'un travail collectif, et tous les participants sont cités dans l'Annexe. Ce document a été rédigé par Arjan de Haan sur la base des contributions de l'ensemble du groupe, avec l'aide rédactionnelle d'Enrique Mendizabal, de Rajesh Tandon, de Vaqar Ahmed et de John Cockburn. L'auteur est très reconnaissant envers l'ensemble des participants pour leurs généreuses contributions et assume la responsabilité du document final. Bien qu'il soit membre du personnel du CRDI et qu'il s'appuie en grande partie sur l'expérience de ce dernier, les points de vue qu'il exprime ne reflètent pas nécessairement ceux du Centre ou de son Conseil des gouverneurs.

Messages clés

- Les chercheurs des pays du Sud bénéficient de moins d'opportunités, de débouchés et de ressources que leurs homologues des pays du Nord, et ils ont du mal à influencer les décisions dans le domaine de la coopération pour le développement en raison des modalités de financement, des pratiques en matière de passation des marchés et des préférences en termes de recherche des prestigieux instituts des pays du Nord.
- Si l'intervention des instances dirigeantes des pays du Sud est indispensable pour stimuler la recherche dans cette région, les fournisseurs de coopération pour le développement qui financent les travaux ainsi que la communauté de la recherche devraient mettre à profit l'accent qui est actuellement placé sur l'ancrage local et la décolonisation pour modifier leurs façons de travailler et leurs partenariats, de manière à remédier aux disparités.

Les études sur la politique de développement peuvent permettre de mieux cibler l'aide publique au développement (APD) en fonction des besoins, y compris face à des urgences comme la pandémie de COVID-19¹, et de faire en sorte que les interventions aient lieu en parfaite connaissance des contextes locaux et des obstacles potentiels qui y sont associés². La cible 9.5 des Objectifs de développement durable appelle à renforcer la recherche scientifique et à perfectionner les capacités technologiques, ce qui rend l'APD au profit de la recherche particulièrement importante étant donné que les pays à faible revenu investissent relativement peu dans ce domaine³.

Pourtant, la recherche dans le domaine du développement est dominée par les pays du Nord et elle est généralement dirigée par des hommes instruits faisant partie des élites. Les femmes et les minorités sont sous-représentées, et les chercheurs des pays du Sud se heurtent globalement à de multiples obstacles – qui se cumulent – lorsqu'ils souhaitent contribuer à la définition de la politique de développement ou à la conception et à l'évaluation des programmes. Ces disparités limitent la disponibilité de données locales et de terrain pour alimenter le débat public en continu.

Les instituts des pays du Nord dominent la recherche dans le domaine du développement

La recherche a un rôle important à jouer en ce qui concerne l'amélioration de l'efficacité de l'action publique et de la coopération pour le développement. Elle peut permettre, entre autres (comme elle le fait déjà), de mettre en évidence et de préciser les priorités en matière de développement, d'évaluer les obstacles à la mise en œuvre et à l'inclusion, l'impact et l'efficacité, d'évaluer le ciblage, de gérer les priorités dans le secteur de la santé et, enfin, d'innover dans les approches éducatives. Pour pouvoir concrétiser son potentiel, la recherche doit être correctement positionnée. L'implication des parties prenantes visées et des utilisateurs de la recherche, ainsi que la communication régulière avec eux, doivent faire partie intégrante des projets. Ces efforts peuvent être encouragés par des évaluations de la qualité de la recherche tenant compte de sa pertinence au regard de l'action publique⁴.

La recherche pour le développement est dominée par des instituts du Nord. Un nombre croissant d'études montrent que les travaux sont majoritairement publiés par des chercheurs du Nord, et qu'il en a toujours été ainsi. Une étude récente menée par le Partenariat en politiques économiques (PEP) révèle que moins de 1 article sur 6 publiés entre 1990 et 2019 dans les 20 principales revues consacrées au développement a été rédigé par des chercheurs des pays du Sud (11 % de l'ensemble des articles publiés au cours de cette période étaient le fruit d'une collaboration entre des chercheurs du Nord et du Sud). Par ailleurs, 57 % des orateurs intervenant lors de conférences internationales représentent des universités de pays du Nord⁵ (Amarante et Zurbrigg, 2022^[1] ; Amarante et al., 2021^[2]).

Un nombre croissant d'études montrent que les travaux sont majoritairement publiés par des chercheurs du Nord, et qu'il en a toujours été ainsi.

À cette fracture entre le Nord et le Sud viennent s'ajouter d'autres inégalités. Comme l'a constaté Porteous (2022^[3]), la répartition des travaux de recherche économique dans 54 pays d'Afrique est très inégale et, à l'intérieur de ces pays, les travaux se concentrent dans les régions aux revenus élevés et où se trouvent de grandes zones urbaines⁶. Les disparités liées au genre et à l'appartenance à un groupe ethnique sont tout aussi importantes. Les femmes sont sous-représentées dans la plupart des sphères de la recherche pour le développement. De plus, dans les pays du Sud – mais aussi dans les pays du Nord –, la recherche a tendance à être le fait d'élites ayant un bon niveau d'étude, alors que les minorités et les communautés reculées sont généralement sous-représentées : un chercheur de Delhi (Inde) a ainsi indiqué qu'il était lui-même considéré dans son pays comme venant « du Nord ». Les normes régissant la qualité et/ou l'excellence de la recherche tendent à privilégier certains types de connaissances et à rejeter celles des communautés locales et autochtones.

Il est important qu'il existe une recherche ayant un ancrage local dans les pays du Sud, et ce pour plusieurs raisons. Les données produites par des organisations et des chercheurs locaux ne jouent pas le même rôle – et sont souvent mésestimées – dans le cadre de la politique de développement et de la coopération y afférente. Pourtant, ces organisations et ces chercheurs ont une compréhension plus approfondie des complexités de chaque contexte, laquelle est indispensable pour assurer une bonne conception de la recherche, garantir l'inclusion des différents groupes et interpréter les résultats. Bien sûr, l'ancrage local ne garantit pas automatiquement que les avantages précités seront concrétisés. Toutefois, dans la mesure où les chercheurs locaux sont imprégnés de la politique et des pratiques locales, ils sont plus susceptibles de s'engager durablement en faveur du changement et ont un intérêt à créer un environnement dans lequel les débats et l'action publique sont fondés sur des données empiriques. D'après une analyse de la recherche financée par le CRDI, si la mesure de la qualité des travaux tient compte de leur impact, il apparaît que la recherche menée dans les pays du Sud est de grande qualité et que les chercheurs locaux sont plus efficaces en termes d'innovation et d'influence sur le changement d'orientation⁷.

Si la mesure de la qualité des travaux tient compte de leur impact, il apparaît que la recherche menée dans les pays du Sud est de grande qualité et que les chercheurs locaux sont plus efficaces en termes d'innovation et d'influence sur le changement d'orientation.

Les chercheurs locaux et des pays du Sud se heurtent à des obstacles

Les obstacles auxquels se heurtent les chercheurs du Sud sont multiples et il n'est pas rare qu'ils se cumulent. Comme cela a été noté, les chercheurs des pays du Sud, et de certaines régions de ces pays, apparaissent moins souvent dans les articles publiés dans des revues influentes ou dans les conférences prestigieuses. Le fait qu'ils ne soient pas publiés prive les débats sur le développement mondial de points de vue ancrés dans la réalité des pays du Sud. Cela peut aussi nuire à la réputation des chercheurs et, par voie de conséquence, réduire les chances qui peuvent s'offrir à eux en dehors des publications.

Le financement de la recherche pour le développement menée dans le Sud est limité. Malgré les efforts entrepris pour soutenir cette recherche, une grande part des fonds disponibles à l'échelle mondiale bénéficie exclusivement aux instituts du Nord, qui sont déjà mieux dotés que ceux du Sud. Rares sont les

administrations publiques du Sud qui donnent la priorité au financement de la recherche ou qui ont des ressources à y consacrer : les pays à faible revenu affectent seulement 0.23 % de leur produit intérieur brut à la recherche-développement, contre 2.74 % par les pays à revenu élevé (UNESCO, 2022^[4]).

D'autre part, les chercheurs locaux et du Sud se heurtent souvent à des obstacles pour participer à l'élaboration de la politique de développement et à la production de rapports sur la question, à la conception et à l'évaluation des programmes, etc. Les contributions des chercheurs travaillant pour de grands instituts du Nord ont tendance à être très prisées, alors qu'une telle orientation risque peut-être d'écarter certains types de connaissances et les points de vue de différents groupes. Des observations ponctuelles montrent que le personnel des organisations d'aide au développement, voire des administrations locales, peut avoir des attentes différentes à l'égard des chercheurs du Nord et de ceux du Sud, par exemple en ce qui concerne les délais d'exécution.

Les modalités de financement et les politiques en matière de passation des marchés peuvent aussi, sans que ce soit délibéré, réduire les possibilités qui s'offrent aux chercheurs du Sud. Au cours de la table ronde organisée par le CRDI, des experts ont souligné que certains dispositifs de passation des marchés exigent des chercheurs du Sud qu'ils s'associent à des groupes de réflexion ou des entreprises du Nord. Les exigences fixées par les donateurs concernant les dons de grosses sommes désavantagent les petits instituts – qui se trouvent surtout dans les pays du Sud – ainsi que les travaux menés auprès des communautés locales et autochtones. Cela peut avoir d'importantes répercussions sur la définition du programme d'activités, et rendre les groupes d'études dépendants à l'égard des donateurs qui mettent plus l'accent sur le renforcement des capacités.

Les partenariats de recherche entre le Nord et le Sud possèdent un potentiel considérable et jouent un rôle dans la consolidation et la mobilisation de la recherche dans les pays du Sud, mais ils peuvent aussi accroître les inégalités et doivent reposer sur des principes d'équité. De nombreux dirigeants dans les pays du Sud ont fait l'expérience de partenariats inéquitables et purement symboliques. Ils insistent sur le fait qu'ils ont besoin de travailler sur un pied d'égalité et que les collaborations en matière de recherche doivent s'appuyer sur les compétences ainsi que sur les valeurs et la culture des chercheurs du Sud. Les styles de communication peuvent varier selon les contextes et les cultures, et les partenariats doivent en prendre acte.

Exemples de soutien à la recherche dans les pays du Sud

Des exemples de réussite sont à noter en ce qui concerne le soutien à la recherche dans les pays du Sud. Un rapide tour d'horizon de la littérature et les témoignages recueillis lors de la table ronde laissent à penser que ces efforts ne sont pas très bien documentés. Il semblerait par exemple qu'il n'existe pas de vue d'ensemble claire des financements, et encore moins des enseignements en matière d'efficacité des dispositifs de soutien. On voit par là que la communauté des donateurs pourrait donc être plus systématique dans sa documentation de cette question et le suivi qu'elle en opère, ce qui permettrait d'avoir une meilleure connaissance de la façon dont la recherche menée dans les pays du Sud contribue effectivement à accroître l'impact de la coopération pour le développement.

Il existe, évidemment, des initiatives visant à (mieux) mobiliser les travaux de recherche du Sud, et il importe de faire connaître ces bonnes pratiques et d'en tirer des enseignements. Le CRDI a, par exemple, apporté un soutien direct à cette recherche pendant cinq décennies, conformément au mandat (inchangé) que lui a confié le Parlement du Canada. Les leçons qui ont été rassemblées et que le Centre continue d'analyser en vue de déterminer en quoi la recherche menée dans les pays du Sud est propre à avoir un véritable impact et le soutien qui peut y être apporté revêtent toujours un grand intérêt. Les autres organisations et donateurs ayant également fourni un soutien direct à la capacité de recherche des pays du Sud sont notamment les Pays-Bas, l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (2019^[5]), ainsi que les fondations Rockefeller, Ford et Hewlett. Bien qu'il existe de nombreux exemples

intéressants d'initiatives soutenant la recherche dans les pays du Sud – parmi lesquelles l'Initiative Think tank⁸, ArtNET et la création de chaires de recherche sur les déplacements forcés⁹ –, des questions subsistent quant à la durabilité et l'absence de contributions aux budgets ordinaires. Depuis peu, plusieurs bailleurs de fonds apportent un soutien substantiel à l'Initiative des organismes subventionnaires de la recherche scientifique, dont les activités se concentrent en Afrique.

Il est primordial, pour développer la recherche dans les pays du Sud, que ces derniers jouent un rôle de chef de file. Au nombre des groupements du Sud promouvant la recherche dans cette région, souvent grâce à de l'APD et à un soutien philanthropique, on peut citer les suivants : Partnership for African Social and Governance Research, Consortium pour la recherche économique en Afrique, Forum de recherche économique, UNESCO Knowledge for Change (K4C) Consortium et On Think Tanks. Un autre exemple est le programme PAGE (Policy Analysis on Growth and Employment), conduit par le Partenariat en politiques économiques (PEP) (voir l'Encadré 15.1). Les institutions du Sud qui jouent un rôle majeur au regard du partage et de l'augmentation des connaissances ainsi que de la contribution de la recherche menée dans le Sud aux débats internationaux sont par exemple les suivantes : African Population and Health Research Center, Alliance pour le climat et le développement, scalingXchange et Southern Voice.

Encadré 15.1. Programmer des travaux de recherche produisant un impact et assurer leur suivi : le programme PAGE

Le programme PAGE (Policy Analysis on Growth and Employment) a soutenu 124 projets de recherche et 560 chercheurs locaux, dont 56 % de femmes. Son système de suivi a examiné la qualité universitaire des travaux et conclu que 57 % d'entre eux avaient été utilisés pour l'élaboration des politiques.

Le Partenariat en politiques économiques (PEP) dispose d'un mécanisme spécifique permettant de guider chaque projet sur les différents aspects de la recherche en politiques ; son système de suivi et une enquête réalisée par le PEP mettent en évidence les facteurs qui permettent à la recherche locale d'avoir un impact. Un projet qui produit de l'impact a (et doit avoir) une stratégie de collaboration à l'action publique spécifique ; il met en outre l'accent sur la production collaborative, en prévoyant des événements et des moments pour partager le plan de recherche et ses résultats. Outre le fait que la dimension participative de cette approche crée les conditions permettant aux projets de recherche d'avoir un impact, elle incite à solliciter les chercheurs en qualité de conseillers et à leur demander de former des agents et des organismes publics, et conduit à des accords entre chercheurs dans des cadres de recherche collaborative.

Source : Partnership for Economic Policy (2022^[6]), *Reporting Lessons Learned to Help Improve Institutional Practices for Evidence-informed Policymaking*, https://www.pep-net.org/sites/pep-net.org/files/uploads/PDF/PEP-PAGE-II_EIPM-report.pdf.

Les bailleurs de fonds ont également conçu des programmes de recherche avec des partenariats Nord-Sud. Les programmes britanniques de grande ampleur – tels que African Cities Research Consortium¹⁰ – ont créé d'impressionnants réseaux. De la même manière, aux Pays-Bas, les acteurs de la coopération pour le développement ont créé des plateformes thématiques pour faciliter les partenariats entre les instituts de recherche néerlandais et ceux du Sud¹¹. Ces partenariats peuvent s'avérer importants. La coopération qui se développe entre les pays du Sud peut faire naître de nouvelles opportunités.

D'autres initiatives sont également à mentionner du côté des revues traitant du développement, qui permettent aux chercheurs du Sud d'avoir plus de chances de publier leurs travaux. Une nouvelle revue, PLOS Global Public Health, se présente comme un espace d'expression pour les communautés et les chercheurs sous-représentés¹². Plusieurs autres revues réfléchissent aujourd'hui à la façon de briser les barrières auxquelles se heurtent les chercheurs du Sud.

Priorités d'action

De grandes disparités subsistent dans la recherche pour le développement entre le Nord et le Sud, au sein des pays et entre les groupes sociaux. Malgré des améliorations de la capacité de recherche au cours des 20 dernières années, les chercheurs du Sud continuent de rencontrer des obstacles pour participer à des forums de discussion internationaux ainsi qu'à des travaux de recherche et des débats, y compris au sujet de leurs propres pays. Les obstacles sont encore plus nombreux pour les groupes marginalisés. Les récents débats sur la décolonisation ont montré que les inégalités sont profondément enracinées et se reflètent dans le domaine de la coopération pour le développement. Le secteur de la recherche n'y échappe pas, mais les nouvelles approches de la décolonisation et de l'adaptation au contexte local offrent de nouvelles occasions de s'attaquer à ces inégalités.

Ce que les fournisseurs de coopération pour le développement peuvent faire

Les obstacles ont des origines multiples, raison pour laquelle il est impératif d'agir sur plusieurs fronts. Si l'on veut que la recherche des pays du Sud puisse contribuer le plus possible à l'amélioration de la coopération pour le développement, il peut être nécessaire que les organisations d'aide au développement modifient leur mode de fonctionnement en accordant une plus grande place aux données dans l'élaboration des politiques, reconnaissent la valeur des connaissances locales et des pays du Sud et, enfin, fassent en sorte que les modalités de l'APD permettent la mise en œuvre de travaux de recherche locaux.

Il est fondamental de comprendre et de supprimer les obstacles à la recherche des pays du Sud qui proviennent des stratégies et des pratiques des donateurs et des bailleurs de fonds. Les principaux aspects qu'il convient d'examiner, voire de modifier, sont les suivants : les modalités de financement, les dons, les conditions de passation des marchés et les procédures, ainsi que les critères d'éligibilité qui excluent parfois les instituts de recherche du Sud ; les pratiques au sein des partenariats entre le Nord et le Sud ; enfin, la participation des pays du Sud à la conception des projets des donateurs, à la mise au point de cadres de résultats, au suivi et à l'évaluation. Au-delà des procédures formelles, il convient de reconnaître la contribution de la recherche locale et des pays du Sud et de lui accorder de la valeur.

Hormis les ressources financières, il est crucial de prévoir du temps (et un budget) pour accroître les capacités et l'apprentissage mutuel. L'aide des donateurs peut être limitée dans le temps car les objectifs et les engagements des intéressés le sont aussi ; le soutien à la recherche doit prévoir un apprentissage mutuel dans le cadre de ces limites. Les organisations implantées dans le Sud qui servent d'intermédiaires peuvent jouer le rôle de passerelles.

Ce que la communauté de la recherche peut faire

La communauté de la recherche devrait s'assurer que les débats et les pratiques qui ont lieu à l'échelle mondiale sur le développement intègrent les acteurs du Sud, que la recherche menée dans les pays du Sud reflète la diversité et les inégalités qui existent en leur sein (en adoptant un point de vue transversal), et que la recherche locale a toutes les chances de produire un impact.

De nombreuses bonnes pratiques sont à noter au sein des partenariats de recherche, notamment ceux qui réunissent des chercheurs du Nord et du Sud. Ces partenariats doivent s'appuyer sur la reconnaissance des différences d'approches, de contributions et de façons de communiquer qui existent entre ces zones géographiques. L'objectif des partenariats devrait être d'établir et de mettre en œuvre collectivement les programmes de recherche.

Un examen systématique des initiatives visant à soutenir la recherche locale et des pays du Sud permettrait : de comprendre ce qui a permis de réduire les inégalités dans le cadre des projets de recherche et des financements ; de mettre en évidence les obstacles les plus importants ; de fournir des

arguments solides en faveur du soutien ; de connaître les pratiques en vigueur du côté des bailleurs de fonds et des directeurs de recherches. La table ronde qui a été organisée par le CRDI pour les besoins de la présente analyse et qui a réuni des experts des pays du Sud est un pas dans cette direction, mais des travaux plus approfondis, financés par un ensemble de donateurs, seraient extrêmement utiles.

Pour venir à bout des inégalités mondiales dans le secteur de la recherche, il faut avant tout comprendre et apprécier non seulement les différences de points de vue et de façons de communiquer des chercheurs locaux, mais aussi le fait que les intéressés n'accordent pas la même valeur aux questions de développement en raison de leur intégration au sein des communautés. Il convient également de comprendre ce qu'est l'« excellence de la recherche » ainsi que l'importance d'intégrer dans cette définition les notions de pertinence, de légitimité et d'appartenance locales.

Il est capital, pour promouvoir la recherche menée par les pays du Sud, d'adopter une perspective transversale. Les diverses strates d'inégalités – au niveau mondial et à l'intérieur des pays – jouent un rôle extrêmement important au regard des questions de la recherche, de la légitimité et de la représentation locales. La recherche doit être conduite non seulement par les pays du Sud, mais aussi par les groupes que l'on entend généralement moins tels que les femmes, les jeunes, les populations autochtones et autres minorités.

Références

- Agence suédoise de coopération internationale au développement (2019), *Support to Innovation and Innovation Systems within the Framework of Swedish Research Cooperation*, Agence suédoise de coopération internationale au développement, Stockholm, https://cdn.sida.se/app/uploads/2020/12/13132034/Support-to-innovation-in-research-cooperation-Sida-position_paper.pdf. [5]
- Amarante, V. et al. (2021), « Underrepresentation of developing country researchers in development research », *Applied Economics Letters*, vol. 29/17, pp. 1659-1664, <https://doi.org/10.1080/13504851.2021.1965528>. [2]
- Amarante, V. et J. Zurbrigg (2022), « The marginalization of southern researchers in development », *World Development Perspectives*, vol. 26, p. 100428, <https://doi.org/10.1016/j.wdp.2022.100428>. [1]
- Cavanagh, J. et al. (2021), « Evidence from the AEA RCT Registry on new research during Covid-19: Guest post », *Development Impact blog*, <https://blogs.worldbank.org/impactevaluations/evidence-aea-rct-registry-new-research-during-covid-19-guest-post-jack-cavanagh>. [8]
- Chelwa, G. (2021), « Does economics have an « Africa problem »? », *Economy and Society*, vol. 50/1, pp. 78-99, <https://doi.org/10.1080/03085147.2021.1841933>. [7]
- Partenariat pour les politiques économiques (2022), *Reporting Lessons Learned to Help Improve Institutional Practices for Evidence-informed Policymaking*, https://www.pep-net.org/sites/pep-net.org/files/uploads/PDF/PEP-PAGE-II_EIPM-report.pdf. [6]
- Porteous, O. (2022), « Research deserts and oases: Evidence from 27 thousand economics journal articles on Africa », *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 84/6, pp. 1235-1258, <https://doi.org/10.1111/obes.12510>. [3]

UNESCO (2022), *Combien votre pays investit-il en R-D ? (base de données)*, [4]
https://uis.unesco.org/sites/all/modules/custom/uis_applications/apps/visualisations/research-and-development-spending/#!/lang=fr (consulté le 3 novembre 2022).

Annexe 15.A. Liste des participants à la consultation sur le rôle de la recherche locale et des pays du Sud

- Amy Etherington, CRDI
- Ana-Lucia Kassouf, Partenariat en politiques économiques, Université de São Paulo
- Andrea Ordez, Southern Voice
- Arjan de Haan, CRDI (animateur)
- Edmond Totin, International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics
- Enrique Mendizabal, On Think Tanks
- Fadi El-Jardali, Université américaine de Beyrouth
- Isabelle Kim, Affaires mondiales Canada
- Jane Mariara, Partnership for Economic Policy
- Jesse Uneke, African Institute for Health Policy & Health Systems
- Linda Oucho, African Migration and Development Policy Centre
- Lynette Kamau, African Population and Health Research Center
- Margaret Angula, Université de Namibie
- Petronella Chaminuka, Conseil de la recherche agricole
- Rajesh Tandon, Participatory Research in Asia
- Tatiana Rincon, Fundacion Capital
- Ursula Harman, Consultante
- Vaqar Ahmed, Partnership for Economic Policy, Sustainable Development Policy Institute

Notes

¹ Des exemples de travaux de recherche ayant eu un impact sont fournis dans le document suivant : <https://doi.org/10.19088/1968-2022.126>.

² La présente analyse s'appuie sur les discussions qui ont eu lieu lors d'une table ronde organisée à cette fin – en septembre 2022 par le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) – entre 15 responsables de la recherche pour le développement des pays du Sud, ainsi que sur un tour d'horizon de la littérature. Les participants à la table ronde ont évoqué les difficultés et les opportunités qui se présentent aux chercheurs du Sud (et locaux), et ont émis des recommandations de première importance concernant le rôle que la recherche locale et des pays du Sud peut et devrait jouer dans le cadre de la politique de développement et de la coopération y afférente.

³ Les dépenses mondiales de recherche-développement ont atteint 1 700 milliards USD, dont 80 % sont effectuées par une dizaine de pays environ, selon une base de données de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, accessible à l'adresse suivante : <https://uis.unesco.org/apps/visualisations/research-and-development-spending/#!lang=fr>.

⁴ La « Qualité de la recherche plus » est une approche mise au point par le CRDI qui élargit le cadre d'évaluation de la qualité de la recherche au-delà des critères universitaires et des taux de publication, en tenant également compte de la mobilisation des parties prenantes et des utilisateurs, ainsi que du niveau d'adoption des produits de la recherche. Pour en savoir plus, voir <https://www.idrc.ca/fr/qrplus>.

⁵ Voir aussi Chelwa (2021^[7]) et Cavanagh et al. (2021^[8]).

⁶ L'analyse réalisée par Porteous permet de comprendre les facteurs qui, dans chaque pays, contribuent à la publication des travaux de recherche, à savoir, par exemple l'absence de guerre, les institutions politiques, la présence de touristes étrangers et le fait que l'anglais soit une langue officielle.

⁷ Selon cette analyse, « les chercheurs confrontés de près à un problème de développement sont généralement les mieux placés pour trouver des solutions innovantes. Les résultats fournissent des éléments d'appréciation inédits pour ceux qui soutiennent, utilisent et mènent des travaux de recherche pour le développement ». Voir <https://doi.org/10.1093/reseval/rvy026>.

⁸ Pour en savoir plus, voir <https://www.idrc.ca/fr/initiative/initiative-think-tank>.

⁹ Pour en savoir plus, voir <https://www.idrc.ca/fr/recherche-en-action/des-chaieres-de-recherche-permettront-dancer-les-connaissances-sur-les>.

¹⁰ Pour en savoir plus, voir <https://www.african-cities.org>.

¹¹ Voir <http://knowledgeplatforms.nl/about-the-knowledge-platforms/kennisplatform>.

¹² Pour en savoir plus, voir <https://journals.plos.org/globalpublichealth/s/journal-information>.

16 Point de vue : Collaborer avec les fournisseurs du Sud pour agir à plus grande échelle et de manière plus pertinente

Sachin Chaturvedi, Directeur général, Research and Information System for Developing Countries¹

Le dynamisme, le poids et le périmètre croissants de la coopération Sud-Sud et de la coopération triangulaire ont transformé le système de coopération internationale pour le développement et ouvrent de nouvelles perspectives pour réaliser les Objectifs de développement durable (ODD). Des collaborations innovantes, menées à titre pilote et axées sur des problématiques précises, sont couronnées de succès. Par exemple, les normes volontaires de durabilité du climat à l'échelle nationale, qui font l'objet de débats entre les pays à revenu élevé, intermédiaire et faible, se concentrent sur des défis régionaux communs et sur des définitions adaptées au contexte local des bonnes pratiques sociales et environnementales. L'Inde commence à se démarquer en tant que chef de file dans la création de formes innovantes de coopération et de partenariat, que le système de coopération pour le développement devrait intégrer. La présidence par l'Inde du Groupe des 20 (G20) en 2023 est l'occasion de promouvoir plus avant de tels partenariats innovants.

L'essor de nouvelles plateformes financières élargit les possibilités d'établir des partenariats multipartites inédits entre les acteurs de la coopération Sud-Sud. Citons ainsi le Nouveau plan Marshall, le Corridor de croissance Asie-Afrique, l'Initiative des Nouvelles routes de la soie et le Fonds de la Route de la soie. Dans les économies de marché émergentes que sont le Brésil, la République populaire de Chine, l'Inde et l'Afrique du Sud, des échanges, des investissements et des projets commerciaux sont réalisés au titre de la coopération Sud-Sud par l'intermédiaire de nouvelles banques de développement, comme la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures et la Nouvelle banque de développement. Si cette dynamique peut certes apporter de nouvelles solutions, elle crée davantage de complexité ainsi que des difficultés pour ce qui est de l'exercice de la redevabilité et de la coordination entre des acteurs du développement, des systèmes et des cadres normatifs multiples. Parmi les principaux aspects contestés figurent l'absence de normes universellement acceptées et de normes de l'OCDE à l'aune desquelles mesurer la qualité du développement ; le cloisonnement de ces plateformes financières, qui débouche sur des contributions contradictoires au Forum sur le financement du développement et au Forum politique de haut niveau sur le développement durable organisés par les Nations Unies ; et les dissonances entre les clubs ou l'apparition de nouvelles institutions en conséquence d'un manque de représentation et de confiance dans le système existant de gouvernance mondiale.

Jusqu'ici, les gardiens de l'aide publique au développement (APD) détenaient, de fait, le monopole de la définition de normes en matière de coopération pour le développement. Ces mêmes gardiens, à savoir les membres du CAD de l'OCDE, ont eu du mal à inclure et à prendre en compte les nouveaux et divers cadres d'aide non institutionnels. Or, il y a du changement dans l'air. Les membres du CAD ont certes

exclu la coopération Sud-Sud des modalités de coopération pour le développement lors des forums de haut niveau sur l'efficacité de l'aide organisés dans les années 2000 (elle n'a par exemple pas été reconnue lors du Forum politique de haut niveau d'Accra, en 2008) et participé avec réserve aux débats tenus lors de la deuxième Conférence de haut niveau des Nations Unies sur la coopération Sud-Sud (BAPA+40), en 2019, mais aujourd'hui, la nouvelle mesure statistique du Soutien public total au développement durable tient pleinement compte de l'importance croissante de cette forme de coopération.

Élargir la portée, monter en puissance et développer l'innovation : tel est le leitmotiv de l'Inde pour la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire

Malgré les domaines de discordance qui subsistent entre les acteurs du développement, de plus en plus de fournisseurs maximisent le potentiel du développement en tirant parti de nouveaux partenariats dans le cadre de la coopération Sud-Sud et de la coopération triangulaire. L'expérience de l'Inde en atteste.

Depuis 2014, l'Inde connaît un regain d'engouement en faveur de la coopération triangulaire, qui s'accompagne d'une impulsion et d'un engagement politique de la part du Premier ministre. Ce nouvel élan repousse les frontières en sollicitant de nouveaux acteurs, en nouant des liens plus forts et en prenant des engagements plus importants. Le modèle de coopération triangulaire de l'Inde se caractérise par la mise à profit, par les hauts dirigeants politiques, des innovations et des partenariats nationaux établis avec divers acteurs du développement pour induire une montée en puissance des initiatives. Quand elle porte sur l'infrastructure matérielle, la coopération triangulaire peut être un outil de promotion du progrès social. Ainsi, l'amélioration des réseaux énergétiques régionaux accroît la connectivité numérique et ouvre de nouvelles perspectives dans les domaines de l'éducation et de la santé.

Malgré les domaines de discordance qui subsistent entre les acteurs du développement, de plus en plus de fournisseurs maximisent le potentiel du développement en tirant parti de nouveaux partenariats dans le cadre de la coopération Sud-Sud et de la coopération triangulaire.

L'Inde doit le succès de son cadre de coopération Sud-Sud à ses modalités de mise en œuvre simples et de faible coût. Elle inscrit ses partenariats de développement dans une approche baptisée « théorie du pacte de développement », articulée autour de cinq modalités : le renforcement des capacités, le concours financier, le financement concessionnel, les technologies et les échanges commerciaux. L'Inde combine ces modalités sur mesure, selon le contexte. Au Mozambique, par exemple, le soutien à la production de panneaux solaires a reposé sur trois modalités : le renforcement des capacités grâce à des formations de scientifiques par Central Electronics Limited, le financement concessionnel et des dons pour les projets d'infrastructure.

La coopération triangulaire entre l'Inde et l'Allemagne a permis d'apporter un soutien dans de nouvelles régions. Ainsi, l'Inde a récemment conclu des accords bilatéraux avec le Cameroun, le Ghana et le Malawi pour soutenir les gains de productivité dans le domaine agricole et a lancé en Éthiopie des projets sucriers recourant à la technologie d'amélioration de la qualité des germoplasmes. Ce soutien offre un accès à des marchés diversifiés, outre le conditionnement des produits sur les marchés européens. L'Inde a également aidé des pays d'Amérique latine à adopter des technologies émergentes de construction de grands axes routiers. Ces partenariats, fondés sur les besoins et à forte composante spécialisée, dépassent la relation traditionnelle donneur-bénéficiaire.

L'Inde a trouvé de nouveaux moyens de coopérer avec le secteur privé afin de créer une plateforme propice aux innovations. Un partenariat mondial pour l'innovation, lancé en 2022 dans le cadre d'un programme piloté par le Royaume-Uni, sera financé par un fonds trilatéral de coopération pour le développement dans le but de faire progresser les ODD.

D'après des estimations de l'institut RIS, la coopération pour le développement mise en œuvre par l'Inde représenterait 8.7 milliards USD en 2020 (OCDE, 2022^[1]). Le portefeuille indien de partenariats de développement couvre plus de 160 pays et assure la formation de plus de 20 000 personnes chaque année (RIS, 2022^[2]). L'exécution des projets par l'intermédiaire des missions indiennes à l'étranger en garantit la rentabilité. Leur impact reste toutefois limité en raison des contraintes budgétaires propres au portefeuille des projets de coopération pour le développement. Les partenariats avec les fournisseurs d'APD devraient donc permettre d'assurer une montée en puissance des activités de coopération pour le développement et de donner l'élan nécessaire pour mobiliser les financements durables requis.

L'élargissement des partenariats dépendra de la disposition au changement de l'ensemble des acteurs et de leur accord sur des principes minimaux communs

Il est indispensable d'établir des principes communs pour s'engager sur une trajectoire de développement nouvelle et durable. De tels principes permettront de garantir que les partenariats entre acteurs du développement mettent à profit leurs avantages comparatifs et servent des objectifs de développement communs. La présidence indienne du G20 pourrait justement donner l'impulsion nécessaire en amenant les hauts dirigeants à concentrer leur attention sur l'exécution de projets au moyen de la coopération pour le développement et sur l'exploitation des atouts de la coopération triangulaire. L'Inde pourrait également profiter de sa présidence du G20 pour promouvoir de nouveaux paradigmes pour mesurer le produit intérieur brut, par exemple en prenant en compte la biodiversité, l'inclusion sociale et le bien-être.

La résolution de la question de la coopération dans le cadre de la gouvernance internationale ne pourra se faire qu'en conciliant (et intégrant) l'universalité des cadres de redevabilité liés aux ODD avec la préservation de la souveraineté nationale à l'appui des progrès en matière de développement. Le système d'APD doit intégrer de nouvelles formes de coopération et de mécanismes de gouvernance. L'émergence de la coopération Sud-Nord, Nord-Nord, Sud-Sud et de la coopération triangulaire ouvre de nouvelles perspectives pour l'établissement de partenariats multipartites reposant sur des modèles d'apprentissage réciproque. Les divers acteurs devraient en outre clarifier le rôle dévolu à la société civile en tant que canal de mise en œuvre de la coopération triangulaire. L'association de la société civile et l'aide qui peut lui être apportée pour qu'elle renforce ses mécanismes de mise en œuvre peuvent accroître l'impact au-delà du cadre et de l'influence des pouvoirs publics. Par exemple, les contacts avec les sociétés civiles liées à la diaspora offrent de nouvelles possibilités d'échanges et de renforcement de l'efficacité de la coopération triangulaire.

L'émergence de la coopération Sud-Nord, Nord-Nord, Sud-Sud et de la coopération triangulaire ouvre de nouvelles perspectives pour l'établissement de partenariats multipartites reposant sur des modèles d'apprentissage réciproque.

En ces temps difficiles, l'unique façon de progresser passe par la mise en place de partenariats innovants. L'accroissement de la demande et les défis mondiaux, les fréquentes ruptures des chaînes d'approvisionnement et les crises résultant de la pénurie de produits alimentaires et de carburant exacerbent les difficultés auxquelles les pays en développement doivent faire face. L'APD à elle seule ne

permet pas de surmonter ces crises et de satisfaire la demande globale. Il est temps d'harmoniser des discours et des normes disparates et d'unir nos forces.

Références

OCDE (2022), *Les profils de coopération au développement*, Éditions OCDE, Paris, [1]
<https://doi.org/10.1787/5cd4ba84-fr>.

RIS (2022), *75 Years of Development Partnership: Saga of Commitment to Plurality, Diversity and Collective Progress*, Research and Information System for Developing Countries, [2]
https://www.ris.org.in/sites/default/files/Publication/Indian_Development_Cooperation-75%20yrs-NEW-PRINT-11-APRIL-2022-Web-1.pdf.

Note

¹ Toutes les opinions exprimées dans ce texte reflètent le point de vue personnel de l'auteur.

Partie III S'adapter à l'évolution des besoins

17

Point de vue : le Bangladesh continuera de promouvoir des partenariats internationaux efficaces à l'appui d'un développement inclusif et durable

S.E. Sheikh Hasina, Première ministre du Bangladesh

La croissance économique soutenue du Bangladesh, associée à une nette réduction de la pauvreté, a retenu l'attention des discours sur le développement mondial. Cela fait maintenant 14 ans que nous parvenons à nous maintenir sur une trajectoire de croissance positive, qui s'accompagne d'un taux d'inflation tolérable, d'une dette publique soutenable et d'une résilience aux chocs extérieurs. Le Bangladesh a accompli d'importants progrès dans le secteur social, caractérisés par la vaccination universelle des enfants, la réduction de la mortalité maternelle, l'augmentation de l'espérance de vie, la parité des genres dans l'éducation, la gratuité du logement pour les sans-terre et les sans-abri et l'autonomisation des femmes. Le pays est en bonne voie d'être retiré en 2026 de la liste des pays les moins avancés établie par les Nations Unies et aspire à entrer dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure d'ici à 2031.

Ces progrès sont le fruit d'âpres efforts. Ils témoignent de la résilience intrinsèque et des aspirations de notre peuple, ainsi que de la vision à long terme de nos dirigeants, assortie de politiques publiques prudentes. Ils attestent aussi d'une coopération constructive avec la communauté internationale, notamment dans le cadre de l'aide au développement. L'aide extérieure a permis de réaliser des investissements essentiels dans nos secteurs porteurs comme l'infrastructure matérielle, l'éducation, la santé publique et le système de protection sociale. Au cours des 10 dernières années, le soutien apporté par nos partenaires étrangers à l'appui du développement a représenté en moyenne 32.5 % de notre programme annuel de développement.

Au cours des 10 dernières années, le soutien apporté par nos partenaires étrangers à l'appui du développement a représenté en moyenne 32.5 % de notre programme annuel de développement.

L'évolution récente du financement extérieur au Bangladesh est marquée par une diminution des apports sous forme de dons et de prêts concessionnels provenant de sources bilatérales et multilatérales. Si, au milieu des années 2000, la part des dons octroyés au titre de l'aide publique au développement (APD) se situait entre 20 % et 25 %, elle a chuté à 5 % au cours de l'exercice 2020-21. Au titre de mesures d'urgence face à la pandémie de COVID-19, le Bangladesh a bénéficié d'un soutien budgétaire de la part

d'institutions financières internationales et de banques multilatérales de développement, à des taux variables basés sur le LIBOR, pour l'achat de vaccins, la distribution de fournitures médicales et la conduite de programmes sociaux. Dorénavant, nous avons de plus en plus recours à des financements mixtes et à des mécanismes de financement complémentaire à des taux d'intérêt variables, conformément à notre statut de pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, reconnu par la Banque mondiale depuis 2015.

Alors que le poids de la dette de 31 économies émergentes représente au total au moins 2.5 fois leur produit intérieur brut (PIB) combiné, le ratio dette/PIB du Bangladesh s'élevait à seulement 32.4 % du PIB à la fin de l'exercice 2021. Ce chiffre est bien en deçà du seuil d'endettement soutenable reconnu sur le plan international, et seulement 11.9 % des dépenses consenties sont financées à partir de sources extérieures. Les analyses de viabilité de la dette effectuées par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international donnent à penser que la discipline budgétaire du Bangladesh lui a permis de maintenir un faible risque de surendettement (FMI, 2022^[1]). Il n'en reste pas moins que la hausse des coûts d'emprunt est préoccupante pour les perspectives de développement du pays. Nous devons impérativement continuer à mobiliser des ressources au titre de l'APD, en particulier pour nos programmes sociaux de très grande envergure.

Le changement climatique constitue désormais l'une des plus grandes menaces pour le développement durable du Bangladesh. Les extrêmes de températures, le caractère imprévisible des précipitations, des inondations et des sécheresses, l'intensité accrue des cyclones tropicaux, l'élévation du niveau de la mer, l'augmentation de la salinité, l'érosion des berges, etc., sont autant de phénomènes qui nuisent gravement à la vie et aux moyens de subsistance de millions de nos concitoyens. Le Bangladesh s'efforce de réduire sa vulnérabilité climatique au profit d'une durabilité et d'une résilience à long terme. Des financements publics substantiels seront nécessaires pour réduire le déficit d'investissement dans le secteur climatique, en particulier en faveur de l'adaptation. Il sera essentiel d'obtenir dans les jours à venir le soutien de pays développés pour assurer une transition juste. À cet égard, nous nous félicitons de la décision historique prise lors de la COP27 de créer un fonds consacré aux « pertes et préjudices ». Le succès de ce fonds dépendra néanmoins de la rapidité de son déploiement. Il conviendra également de simplifier l'accès aux fonds climatiques internationaux existants.

La coopération internationale pour le développement s'est profondément transformée au cours des 10 dernières années, compliquant la gestion de l'aide extérieure. Le manque de synergies et de complémentarités entre les différents mécanismes de financement crée des chevauchements et/ou des lacunes dans des domaines d'investissement indispensables. Face à l'évolution rapide et à la diversité des modèles de financement, il est de plus en plus nécessaire d'apporter un soutien au titre de la coopération pour le développement afin de renforcer les capacités des entités concernées du secteur public.

Face à l'évolution rapide et à la diversité des modèles de financement, il est de plus en plus nécessaire d'apporter un soutien au titre de la coopération pour le développement afin de renforcer les capacités des entités concernées du secteur public.

La provision de fonds pour assurer les activités préparatoires des projets et l'ajout a posteriori de ces fonds aux coûts des projets sont essentiels pour réduire au minimum les retards de démarrage. Il est également capital d'adopter une ligne de conduite standardisée en matière de financement des investissements, ainsi qu'une approche souple qui permette la nécessaire adaptation au contexte local.

Deux ans et demi de pandémie de COVID-19 et un an de guerre de la Russie contre l'Ukraine ont révélé la vulnérabilité de la chaîne d'approvisionnement mondiale existante et perturbé les marchés alimentaires et énergétiques mondiaux. Selon les Nations Unies, la pandémie a réduit à néant au moins quatre années

de progrès dans la lutte contre la pauvreté. On s'attend à ce que jusqu'à 95 millions de personnes retombent dans l'extrême pauvreté rien qu'en 2022. Près de 90 millions d'habitants des pays de l'hémisphère sud n'ont plus les moyens de payer leurs factures d'énergie.

Dans un contexte aussi difficile, la réalisation des Objectifs de développement durable d'ici à 2030 ne pourra se faire qu'en accordant des financements à un coût abordable aux pays en développement. Des modèles de financement et des panoplies d'outils innovants devraient être mis au point pour acheminer une aide extérieure harmonisée, en adéquation avec les objectifs et priorités des pays. En tant que porte-parole traditionnel des segments de population les plus vulnérables du monde, le Bangladesh continuera de promouvoir des partenariats internationaux efficaces en faveur d'un développement inclusif et durable.

Références

FMI (2022), *Bangladesh: 2021 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Bangladesh*, [1]
<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/03/07/Bangladesh-2021-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-513942> (consulté le 19 décembre 2022).

18 Prendre en compte les opinions des pays du Sud sur les priorités de développement, les progrès et les performances des partenaires

Samantha Custer, Ana Horigoshi et Kelsey Marshall, AidData

Quelle approche les membres du CAD doivent-ils adopter pour que les ressources qu'ils déploient, les partenariats qu'ils nouent et l'expertise qu'ils mettent à disposition optimisent leurs atouts, contribuent aux priorités locales et aident les dirigeants des pays du Sud à faire progresser le développement de leur pays ? Le présent chapitre livre des éclairages sur ces points, sur la base des réponses apportées par quelque 8 000 dirigeants des secteurs public, privé et de la société civile de 141 pays à deux grandes enquêtes menées par AidData en 2020 et 2022. Il examine les évaluations faites par les dirigeants des avancées accomplies par leur pays en direction de ses objectifs de développement, et des facteurs qui, selon eux, nuisent à la hiérarchisation et la mise en œuvre de réformes. Les réponses à ces enquêtes, dont le présent chapitre dresse une synthèse, renseignent également sur la façon dont les membres du CAD pourraient mettre plus efficacement à profit leurs atouts et optimiser leur influence et leur attractivité auprès des dirigeants des pays du Sud.

Messages clés

- Afin de mieux se positionner comme partenaires privilégiés, les membres du CAD doivent se montrer réactifs face aux priorités locales, planifier en vue d'une viabilité sur le long terme, et structurer leur aide de manière à ce qu'elle complète et encourage les réformes locales.
- D'après les résultats des enquêtes, les dirigeants des secteurs public, privé et de la société civile des pays en développement souhaitent que l'aide internationale s'attaque aux obstacles systémiques au progrès, tels que les niveaux élevés de corruption et la mauvaise gestion financière.
- Les pays du Sud ne cherchent pas à collaborer exclusivement avec des fournisseurs spécifiques, mais attachent de l'importance à l'avantage comparatif de chaque partenaire international, et considèrent par exemple que les membres du CAD sont particulièrement bien placés pour les aider à relever les défis liés à la gouvernance et à l'état de droit, qui sont cruciaux au regard du développement sur le long terme.
- Alors que les dirigeants des pays du Sud expriment le mécontentement le plus vif à l'égard du manque de progrès de leur pays dans la réalisation des objectifs prioritaires définis que sont la création d'emplois et la redevabilité des gouvernements, les élites politiques des pays démocratiques et leurs homologues des régimes autocratiques affichent des niveaux de satisfaction variés.

L'engagement des dirigeants en faveur de la croissance et du développement est une condition préalable indispensable pour permettre aux pays à faible revenu et à revenu intermédiaire d'atteindre leurs objectifs (Dercon, 2022^[1]). En attachant de l'importance aux résultats que leurs partenaires locaux indiquent vouloir obtenir et à ce dont ils ont besoin pour mener à bien des réformes, les fournisseurs de coopération pour le développement donnent à leurs investissements plus de chances d'avoir des retombées concrètes. Ceux qui sont considérés comme agissant conformément aux stratégies nationales de développement peuvent par ailleurs être favorisés par les dirigeants des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire qui estiment généralement qu'ils bénéficient d'une plus grande influence et qu'ils sont plus utiles (Custer et al., 2021^[2]). Ils ne disposent toutefois souvent que d'informations imparfaites sur ce que leurs homologues des pays du Sud considèrent comme étant les principaux obstacles au progrès, les caractéristiques des partenaires privilégiés et leurs avantages comparatifs.

Ce chapitre pose une unique question d'ensemble : Quelle approche les membres du CAD doivent-ils adopter pour que les ressources qu'ils déploient, les partenariats qu'ils nouent et l'expertise qu'ils mettent à disposition optimisent leurs atouts et leur influence, et aident les dirigeants des pays du Sud à faire progresser le développement de leur pays ? Il s'agit d'une question opportune, à un moment où les donateurs du CAD doivent naviguer sur un marché de la coopération pour le développement d'une complexité croissante et où les acteurs sont de plus en plus nombreux (Custer et al., 2021^[2]). Les dirigeants des pays du Sud font face à une offre de partenaires et de sources de financement potentiels plus vaste que jamais : aide concessionnelle au développement (dons et prêts sans intérêt ou à faible intérêt), marchés de capitaux privés de plus en plus accessibles, et aide moins concessionnelle telle que prêts à intérêts plus élevés ou investissements sous forme de participations par des créanciers souverains comme la Chine. Or, en dépit de cette multiplication des partenaires, une gigantesque pénurie de financement subsiste, estimée à 3 900 milliards USD en 2020, pour atteindre les Objectifs de développement durable (OCDE, 2022^[3]). On constate par ailleurs une demande élevée des dirigeants des pays du Sud de tirer parti des ressources et de l'expertise des donateurs du CAD à un moment où leurs pays tracent leur propre trajectoire vers un avenir plus équitable, plus vert et plus sûr pour tous (OCDE, 2019^[4]).

Ce chapitre recoupe les expériences de quelque 8 000 dirigeants des secteurs public, privé et de la société civile de 141 pays et contextes, qui ont livré des informations sur le développement dans leur pays et sur leur expérience de la collaboration avec des partenaires internationaux, dont la Chine, lors de deux enquêtes menées par AidData en 2020 et 2022 (Encadré 18.1). Il examine dans un premier temps les réponses relatives au paysage intérieur des réformes et au niveau de satisfaction des dirigeants à l'égard des avancées accomplies par leur pays au regard de sept dimensions du développement. Il étudie ensuite les principaux obstacles au progrès tels qu'identifiés par les dirigeants, ainsi que les points d'entrée auxquels ces derniers préfèrent que les partenaires de la coopération pour le développement (quel que soit le donneur) interviennent pour soutenir leurs initiatives de réforme. Il s'intéresse enfin à ce que révèlent les enquêtes concernant la façon dont les membres du CAD sont perçus, aux premières leçons qui peuvent être tirées sur la manière dont les fournisseurs pourraient mettre à profit leurs atouts afin d'optimiser leurs avantages pour leurs partenaires locaux, et aux moyens, pour les membres du CAD, de positionner au mieux leur aide pour optimiser leur influence et leur résonance auprès des dirigeants des pays du Sud.

Encadré 18.1. Enquêtes menées par AidData auprès des élites dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire

Tous les trois ans, AidData, un laboratoire de recherche du *Global Research Institute* du Collège de William & Mary (États-Unis), mène une enquête en ligne (*Listening to Leaders*) auprès des dirigeants des secteurs public, privé et de la société civile des pays du Sud. Cette enquête unique en son genre permet de recueillir, dans la durée, les perceptions, les priorités et les expériences des dirigeants sur un ensemble de questions. Son format offre plusieurs avantages : comparabilité des réponses à un ensemble commun de questions entre plusieurs cycles d'enquête successifs ; comparabilité entre de multiples cohortes d'intérêt (secteur, région, groupe de parties prenantes) ; comparabilité des perceptions de divers organismes publics ou organisations de développement international au moyen de barèmes standardisés ; et recueil simultané d'un ensemble de données sur divers thèmes.

L'édition de 2020 de *Listening to Leaders*, consacrée aux priorités, aux progrès et aux performances des partenaires dans le développement, a été menée en ligne par Qualtrics entre juin et septembre 2020. Elle s'appuie sur la classification des pays en groupes de revenu établie par la Banque mondiale en juin 2020, et a été déployée dans 29 pays à faible revenu, 50 pays et territoires à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, 55 pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, 3 pays passés dans la catégorie des pays à revenu élevé (auparavant pays à revenu intermédiaire qui sont restés dans l'échantillon), et 4 régions infranationales (Kurdistan Region (Iraq), Pount (Somalie), Somaliland (Somalie) et Zanzibar (Tanzanie)). Au total, 6 807 dirigeants ont participé à l'enquête de 2020.

Les participants ont précisé le type d'organisation qu'ils représentent et leur domaine d'expertise, et cité les partenaires au développement qui leur ont apporté conseils ou assistance entre 2016 et 2020 (à partir d'une liste de plus de 100 organismes d'aide bilatérale incluant la plupart des membres du Comité d'aide au développement (CAD) et organisations multilatérales). Ils provenaient de six groupes de parties prenantes : représentants officiels de l'exécutif (44 %) ; dirigeants de la société civile (19 %) ; représentants locaux des partenaires au développement (13 %) ; universités, groupes de réflexion et représentants des médias (10 %) ; dirigeants du secteur privé (6 %) et parlementaires (5 %). Ils représentaient 23 domaines de la politique de développement et diverses perspectives régionales : Afrique subsaharienne (34 %) ; Amérique latine et Caraïbes (20 %) ; Europe et Asie centrale (17 %) ; Asie de l'Est et Pacifique (13 %) ; Asie du Sud (9 %) ; et Moyen-Orient et Afrique du Nord (7 %).

En juillet et août 2022, AidData a utilisé l'échantillonnage de *Listening to Leaders* pour mener une enquête spéciale en ligne sur la façon dont sont perçues les activités d'aide au développement international menées par la Chine, afin de mesurer la façon dont 55 dirigeants de pays d'Afrique à faible revenu et à revenu intermédiaire considèrent plusieurs des principaux partenaires au développement, dont la République populaire de Chine, la France, le Royaume-Uni et les États Unis. Le taux de réponse global s'est élevé à 4.1 %, soit 861 personnes sur les 21 278 invitées à participer. Les participants à l'enquête étaient répartis entre responsables publics (375, soit 44 %), dirigeants de la société civile (185, soit 21 %), dirigeants d'universités ou de groupes de réflexion (128, soit 15 %), représentants locaux de partenaires au développement (108, soit 13 %), dirigeants du secteur privé (43, soit 5 %) et parlementaires (21, soit 2 %).

AidData étend actuellement son enquête, dont les résultats devraient être disponibles à la mi-2023, à des régions supplémentaires.

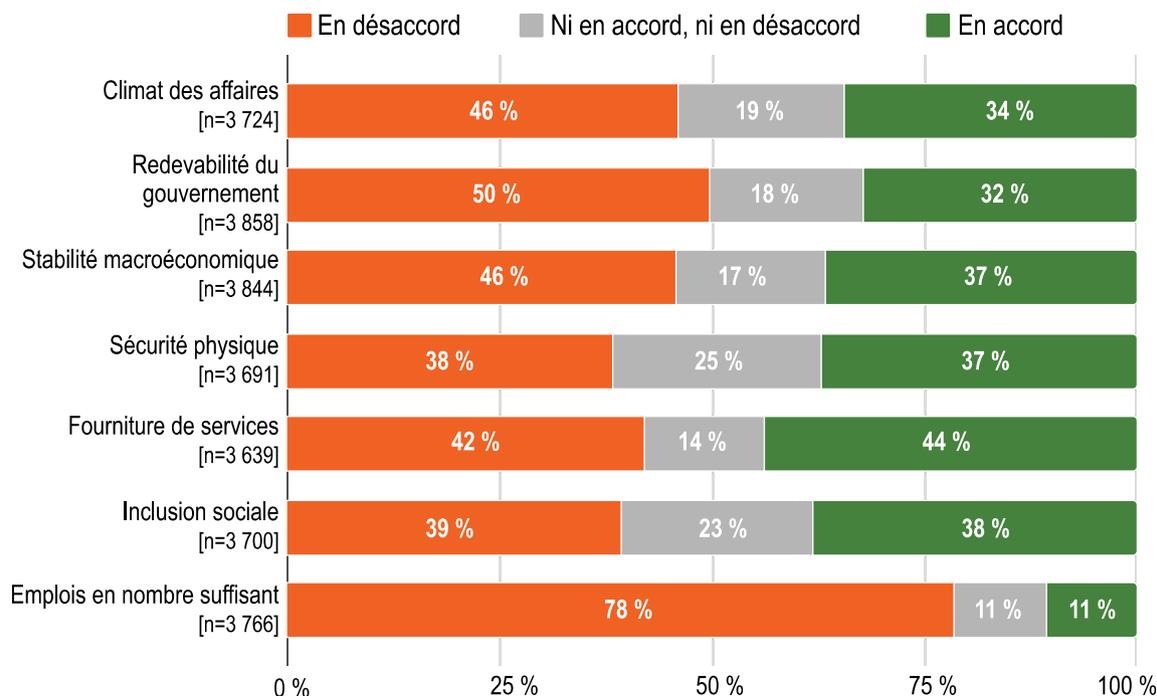
Le manque de progrès dans les domaines de la création d'emplois et de la redevabilité des institutions est une source de frustration pour les dirigeants des pays du Sud

Les personnes ayant répondu à l'enquête de 2020 ont cité le manque d'emplois et la faible redevabilité des institutions comme faisant partie des défis les plus importants qu'ils souhaitent relever pour leurs concitoyens (Custer et al., 2021^[2]). Ces deux enjeux figurent en tête des réponses données par les participants à l'enquête, quels que soient leur zone géographique, le type d'organisation dans lequel ils travaillent et leur genre, même si c'est en Afrique subsaharienne et au Moyen-Orient et en Afrique du Nord que le mécontentement était le plus vif. Les réponses n'ont également pas varié dans le temps, ces deux priorités ayant également été citées comme les deux défis les plus importants à résoudre par les dirigeants lors de l'enquête de 2017 (Custer et al., 2018^[5]).

Il ne suffit toutefois pas que les dirigeants érigent un défi au rang de priorité, ou que les donateurs conviennent de lui consacrer des financements pour que les pays atteignent les résultats qu'ils souhaitent dans ce domaine. Près de 80 % des personnes interrogées n'étaient pas d'accord avec l'affirmation selon laquelle leur pays avait créé suffisamment d'emplois pour permettre à la population active locale d'occuper un emploi productif entre 2016 et 2020, et 50 % étaient en désaccord avec l'affirmation selon laquelle leur gouvernement était transparent et comptable devant ses citoyens (Graphique 18.1) (Custer et al., 2022^[6]).

Graphique 18.1. Perceptions globales du développement des pays par leurs dirigeants, 2020

Pourcentage de la totalité des personnes interrogées qui étaient en accord, en désaccord, et ni en accord, ni en désaccord avec chaque affirmation relative aux progrès de développement accomplis par leur pays.



Note : Il a été demandé aux personnes interrogées d'indiquer si elles étaient en accord, en désaccord, ou ni en accord, ni en désaccord avec sept constats relatifs à leur pays entre 2016 et 2020. Les domaines de la politique de développement couverts étaient la redevabilité (un gouvernement ouvert et redevable) ; l'emploi (des emplois en nombre suffisant pour permettre à la main-d'œuvre d'occuper un emploi productif) ; les services (fourniture constante des services publics essentiels) ; l'inclusion (des politiques de développement qui incluent tous les groupes de la société) ; la macroéconomie (un environnement macroéconomique suffisamment stable pour promouvoir une croissance économique durable) ; et la sécurité (sécurité physique de base). Les réponses des personnes ayant indiqué qu'elles préféreraient de pas répondre à une question particulière sont exclues.

Source : Custer et al. (2022^[6]), *Aid Reimagined: How Can Foreign Assistance Support Locally-led Development?*, <https://www.aiddata.org/publications/aid-reimagined-how-can-foreign-assistance-support-locally-led-development>.

S'agissant de la redevabilité du gouvernement, les personnes interrogées provenant de pays démocratiques avaient une opinion plus positive que celles des régimes autocratiques ; elles étaient toutefois moins satisfaites que ces dernières des progrès accomplis en matière de création d'emplois (Custer et al., 2022^[6]). Cette différence peut s'expliquer par les priorités divergentes des deux régimes, dans le sens où les autocraties peuvent considérer que l'emploi des citoyens est primordial pour préserver la stabilité du régime, tandis que les démocraties mettent en avant leur redevabilité et leur fiabilité afin de séduire les citoyens au moment des élections. Les réponses subjectives données par les dirigeants sont globalement conformes aux mesures objectives de la gouvernance technocratique de leur pays. Les participants provenant de pays dont les niveaux de développement sont objectivement plus élevés, dotés d'administrations mieux équipées et affichant des inégalités sociales moindres ont fait état de progrès plus importants en matière de développement. À l'inverse, les dirigeants des pays en situation de fragilité ont indiqué des progrès plus faibles, ce qui renforce l'inquiétude que la faible gouvernance et la fragilité puissent devenir des « pièges » qui nuisent au progrès et emprisonnent les pays dans un équilibre à faible croissance dont ils auront du mal à s'extraire (Collier, 2007^[7] ; Andrimihaja, Cinyabuguma et Devarajan, 2011^[8]).

Quels sont les facteurs à l'origine de la déconnexion apparente entre les aspirations (les objectifs que les dirigeants indiquent souhaiter atteindre) et la réalité (les résultats atteints par les pays) ? Cet écart pourrait s'expliquer par un soutien politique limité, des ressources insuffisantes ou des capacités trop faibles pour permettre la conception et la mise en œuvre efficaces de réformes. Il pourrait également témoigner de l'inadéquation entre les réformes poursuivies par les pays et les facteurs pouvant entraîner une augmentation significative des performances, en particulier dans les cas où les pays adoptent des réformes essentiellement dans le but de satisfaire des donneurs externes (Pritchett, Andrews et Woolcock, 2012^[9]).

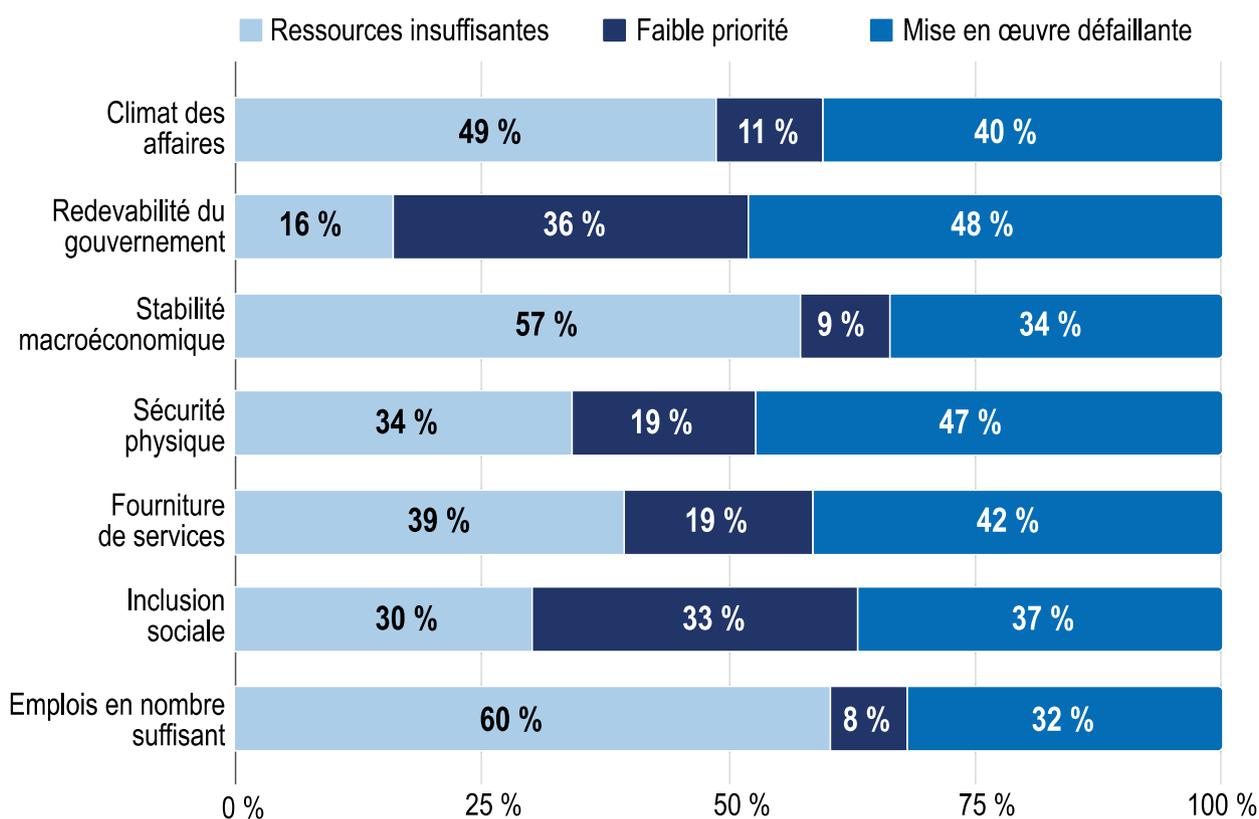
Il n'existe peut-être pas d'explication unique au manque perçu d'avancées dans les domaines de la redevabilité et de la création d'emplois. Les réponses des dirigeants donnent à penser que les obstacles les plus importants au progrès varient en fonction de la nature du problème qu'ils souhaitent résoudre. Les personnes ayant répondu que leur pays avait accompli des progrès insuffisants dans un domaine d'action donné ont été invitées à sélectionner une raison sur les trois explications suivantes proposées : il ne s'agissait pas d'une priorité des plans nationaux, les ressources étaient insuffisantes ou les réformes n'ont pas été correctement mises en œuvre (Graphique 18.2).

Il n'existe peut-être pas d'explication unique au manque perçu d'avancées dans les domaines de la redevabilité et de la création d'emplois.

Concernant les deux principaux domaines d'insatisfaction - création d'emplois en nombre suffisant et redevabilité des institutions - la majorité des dirigeants ayant répondu à l'enquête de 2020 (60 %) ont cité l'insuffisance des ressources comme obstacle à la création d'emplois (Custer et al., 2022^[6]). Le manque de ressources a également été cité, bien que moins souvent, comme obstacle majeur dans d'autres dimensions du développement économique, telles que la promotion d'un climat des affaires favorable (49 %) et le maintien de la stabilité macroéconomique (57 %). Ces réponses ne variaient guère d'un pays à l'autre, quelle que soit la région géographique ou le niveau de revenu. Elles pourraient révéler les difficultés des gouvernements à attirer le capital et l'expertise appropriés pour mener à bien les objectifs énoncés dans leurs plans nationaux. On peut également supposer que les gouvernements donnent une portée symbolique à un domaine afin de satisfaire un public ou un bailleur particulier, sans être prêts à lui consacrer le capital politique ou les ressources financières nécessaires pour faire progresser les réformes.

Pour ce qui est de la dimension du développement en lien avec la promotion d'un gouvernement ouvert et redevable, le fait que ce domaine n'était pas considéré comme une priorité (36 %) et la faible mise en œuvre des réformes (48 %) ont été cités comme étant des obstacles plus importants que le manque de ressources à proprement parler (Custer et al., 2022^[6]). Ces deux raisons étaient également les plus fréquemment invoquées pour expliquer les progrès limités en matière d'inclusion sociale. L'amélioration de la redevabilité et de l'inclusion sociale pourrait en effet bloquer les réformes en menaçant les moyens de subsistance de ceux qui bénéficient du statu quo (bureaucrates à la recherche d'une rente et groupes socioéconomiques dominants). Le statu quo est beaucoup plus difficile à remettre en cause en l'absence d'une forte pression populaire à l'appui du changement. Les dirigeants d'Amérique latine et des Caraïbes sont ceux qui ont exprimé avec le plus de véhémence l'absence de priorité dans les stratégies nationales. Ce constat est particulièrement étonnant, compte tenu du fait que de nombreux pays de la région sont des membres actifs du Partenariat pour un gouvernement ouvert¹, et illustre la différence qui peut exister au niveau des priorités entre la théorie et la pratique.

Graphique 18.2. Raisons invoquées à l'appui du manque de progrès perçu au regard du développement, aperçu global des réponses des dirigeants, 2020



Note : Les personnes ayant répondu que leur pays avait accompli des progrès insuffisants dans un domaine d'action donné ont été invitées à sélectionner une raison sur les trois proposées : ressources insuffisantes, faible priorité ou mise en œuvre défailante des réformes. Le graphique montre le pourcentage des personnes interrogées ayant sélectionné chaque raison, ventilé par domaine d'action dans le développement.

Source : Custer et al. (2022^[6]), *Aid Reimagined: How Can Foreign Assistance Support Locally-led Development?*, <https://www.aiddata.org/publications/aid-reimagined-how-can-foreign-assistance-support-locally-led-development>.

Les dirigeants des pays du Sud veulent que les partenaires internationaux les aident à remédier aux obstacles systémiques au développement

Après avoir examiné les symptômes, les participants ont été invités à s'interroger sur les causes profondes et sur les raisons pour lesquelles ils avaient indiqué qu'un domaine de progrès donné n'était pas une priorité, pas suffisamment financé ou n'avait pas été correctement réformé dans leur pays. Les niveaux élevés de corruption (44-79 %) et la mauvaise gestion financière (22-55 %) ont été fréquemment cités comme obstacles persistants au progrès pour l'ensemble des sept domaines d'action (quelle que soit la raison précédemment sélectionnée sur les trois proposées) (Custer et al., 2022^[6]).

Considérés dans leur globalité, ces résultats indiquent que l'insuffisance des ressources à l'origine de l'échec des réformes est souvent due à une mauvaise affectation de ces ressources – à l'étape de la conception (dans le cas de la corruption) ou de la supervision (pour ce qui est de la mauvaise gestion financière) et n'est pas forcément la conséquence d'un manque d'accès au capital (Tableau 18.1). Ils soulignent à tout le moins l'importance des programmes de gestion des finances publiques et de lutte contre la corruption qui renforcent les capacités techniques et la volonté politique, au sein des administrations et des autorités de surveillance non-gouvernementales, de soutenir une utilisation responsable des fonds publics.

Tableau 18.1. Principales raisons invoquées par les dirigeants pour expliquer le manque de ressources allouées aux réformes dans les différents domaines de la politique de développement

	Législation fiscale insuffisante	Faible discipline fiscale	Niveaux élevés de corruption	Instabilité politique	Mauvaise gestion financière	Absence de rentabilité pour le secteur privé	Manque d'accès aux capitaux internationaux
Redevabilité	13 %	35 %	78 %	48 %	56 %	12 %	9 %
Emploi	24 %	33 %	44 %	37 %	44 %	35 %	10 %
Services	22 %	28 %	63 %	36 %	50 %	21 %	6 %
Inclusion	30 %	34 %	49 %	23 %	53 %	38 %	6 %
Macroéconomie	23 %	38 %	58 %	25 %	55 %	30 %	9 %
Entreprises	21 %	31 %	50 %	46 %	51 %	27 %	17 %
Sécurité	14 %	28 %	46 %	38 %	43 %	32 %	15 %

Note : Les participants qui ont invoqué le manque de ressources à l'appui des réformes pour expliquer l'absence de progrès au regard du développement ont été orientés vers une question de suivi destinée à déterminer pour quelle raison ils estimaient les ressources insuffisantes ; il leur a été demandé de sélectionner trois raisons à partir d'une liste de sept principaux obstacles ou de rédiger une réponse. Le tableau montre le pourcentage des participants ayant sélectionné un obstacle dans les sept domaines de la politique de développement.

Source : Custer et al. (2022^[6]), *Aid Reimagined: How Can Foreign Assistance Support Locally-led Development?*, <https://www.aiddata.org/publications/aid-reimagined-how-can-foreign-assistance-support-locally-led-development>.

Les normes sociétales et les dynamiques de groupes peuvent également compter parmi les obstacles à l'avancement des réformes, qu'elles soient à l'œuvre activement, par la résistance, ou qu'elles s'expriment par la passivité. Les participants ont ainsi pointé du doigt la trop faible pression exercée par les acteurs non-gouvernementaux pour faire progresser des domaines tels que la transparence et la redevabilité des gouvernements. Ce constat est d'autant plus déplorable que selon plus de 90 % des dirigeants, la présence de larges groupes de diverses parties prenantes situés en dehors de l'administration - organisations non-gouvernementales, citoyens, associations professionnelles, médias, groupes de réflexion et universitaires – pourrait contribuer à rallier les soutiens nécessaires au changement (Custer et al., 2022^[6]).

Les élites politiques des pays du Sud privilégient une aide internationale sur mesure et adaptée à leur contexte

En dépit de l'offre plus vaste de financements du développement à la disposition des dirigeants des pays du Sud, les membres du CAD ont toujours un rôle essentiel à jouer. Moins de 10 % des personnes ayant répondu à l'enquête ont indiqué qu'un domaine donné de la politique de développement relevait exclusivement des responsabilités nationales et devait être résolu par les seuls pays (Custer et al., 2022^[6]). Par ailleurs, 40 % des dirigeants en moyenne ont affirmé que des contributions provenant d'acteurs internationaux variés, sous la forme notamment de financements et d'assistance technique, seraient profitables à leurs processus de réforme, à la fois lors de la conception et de la mise en œuvre des programmes et des politiques, et des activités de formation et de sensibilisation. Le rôle optimal que peuvent avoir les partenaires internationaux au développement dépend toutefois de la nature du problème ciblé par les réformes nationales et des principaux obstacles perçus au progrès.

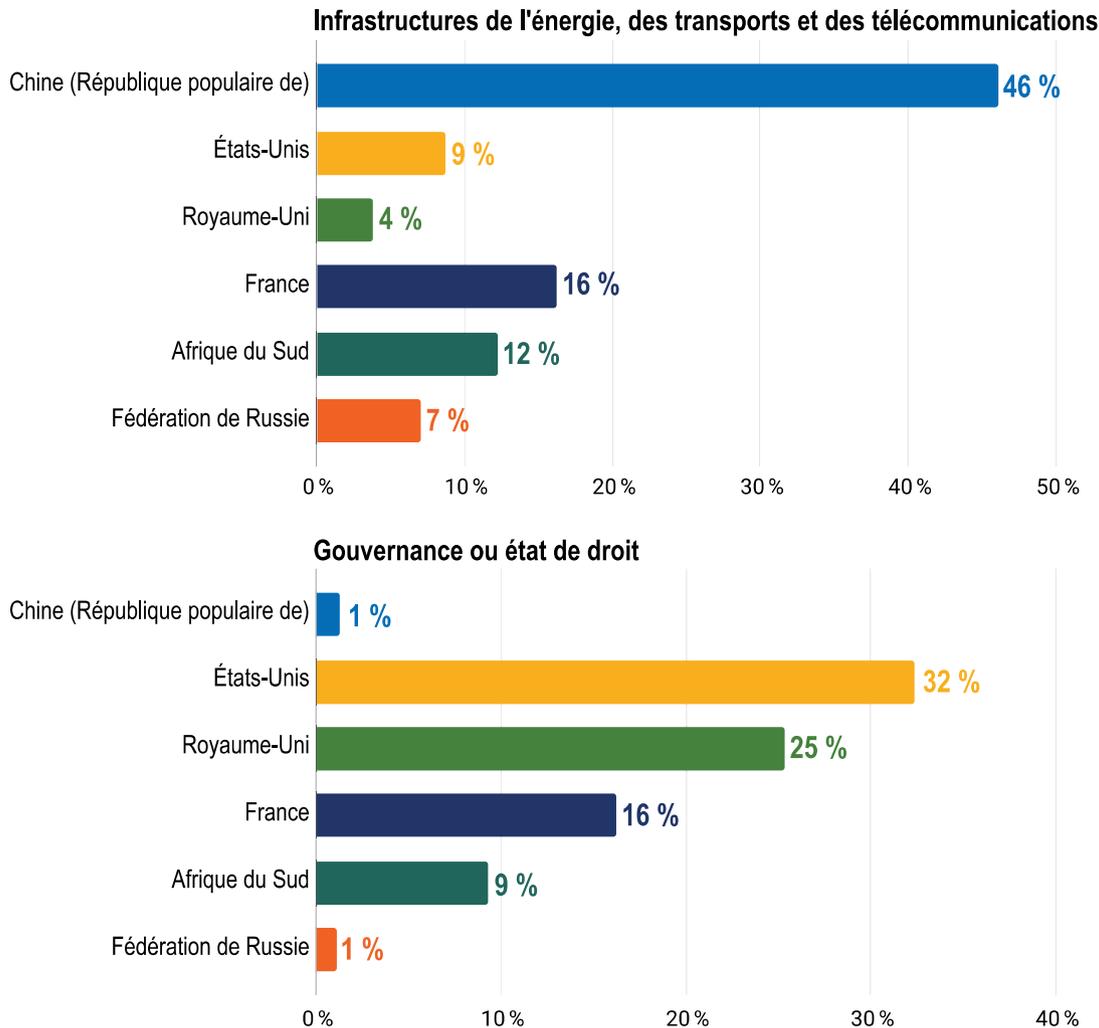
Dans les domaines pour lesquels l'insuffisance des ressources a été citée comme la principale difficulté, notamment celui de la création d'emplois en nombre suffisant, les dirigeants ont insisté sur le besoin de soutien financier, de conseils sur les politiques à mener et de formation (Custer et al., 2022^[6]). Là où le manque de hiérarchisation des priorités était le défi majeur, notamment pour ce qui est de la redevabilité du gouvernement, les personnes ayant répondu à l'enquête souhaitaient davantage que les donateurs incitent les acteurs nationaux ou internationaux à faire pression sur les opposants aux réformes. Sur la base du classement des pays au regard de l'indice du Fonds pour la paix des états fragiles, AidData s'est penché sur l'influence - si tant est qu'elle existe - des niveaux de fragilité sur les attitudes à l'égard du

soutien international. L'analyse a révélé que les dirigeants des contextes fragiles attachaient davantage d'importance au financement externe et à la mobilisation des pressions sur les opposants aux réformes que les dirigeants des contextes moins fragiles. Ce constat s'applique à tous les domaines d'action, à l'exception de celui de l'emploi.

Les pays du Sud peuvent désormais collaborer avec des partenaires au développement autres que les membres du CAD. Les principaux bénéficiaires de l'aide publique au développement allouée par les membres du CAD se recoupent toutefois toujours largement avec les bénéficiaires de l'aide de la Chine, le principal donneur hors CAD, ainsi que le montre l'exemple de l'Éthiopie, de l'Indonésie et du Pakistan (Malik et al., 2021^[10] ; OCDE, 2022^[11]). Les dirigeants des pays du Sud ne considèrent pas la Chine et les membres du CAD comme étant des partenaires au développement mutuellement exclusifs. Les différents fournisseurs sont au contraire clairement perçus comme offrant des avantages comparatifs différents. Cette opinion transparaît clairement dans les réponses à l'enquête menée en 2022 par AidData sur la façon dont sont perçues les activités de développement international menées par la Chine, dans laquelle des dirigeants de pays africains ont été invités à désigner leur partenaire privilégié dans chaque secteur à partir de six propositions : Afrique du Sud, Chine, États-Unis, Fédération de Russie, France, et Royaume-Uni.

La Chine était le partenaire privilégié le plus fréquemment cité – 46 % des dirigeants africains - pour les projets d'infrastructures dans les domaines de l'énergie, des transports et des télécommunications (Graphique 18.3) (Horigoshi et al., 2022^[12]). Les personnes interrogées indiquaient toutefois se tourner vers les donateurs du CAD dans d'autres domaines du développement, ainsi que l'illustre l'exemple suivant : seul 1 % des dirigeants africains ont choisi la Chine comme partenaire privilégié pour les projets sur la gouvernance et l'état de droit, pour lesquels ils préféraient des membres du CAD tels que la France (+ 15 points de pourcentage), le Royaume-Uni (+ 24 points de pourcentage) et les États-Unis (+ 31 points de pourcentage). Les dirigeants africains estimaient en outre que les fournisseurs du CAD disposaient d'un avantage comparatif dans d'autres domaines en lien avec la santé, l'éducation et la protection sociale, ainsi que la gestion des ressources naturelles et la protection de l'environnement, même si l'écart entre eux et la Chine était plus faible².

Graphique 18.3. Les partenaires au développement privilégiés des dirigeants africains par secteur



Note : Le graphique montre le pourcentage des participants ayant désigné un fournisseur donné comme partenaire au développement privilégié dans chaque secteur. Les participants ne pouvaient sélectionner que l'un des six partenaires proposés pour chaque secteur. Les secteurs inclus dans l'enquête ne sont pas tous représentés dans le graphique.

Source : Horigoshi et al. (2022^[12]), *Delivering the Belt and Road: Decoding the Supply of and Demand for Chinese Overseas Development Projects*, <https://www.aiddata.org/publications/delivering-the-belt-and-road>.

Les fournisseurs du CAD peuvent jouer un rôle décisif en aidant les partenaires à relever les enjeux de gouvernance et d'état de droit, qui sont cruciaux au regard du développement sur le long terme

Les conclusions sur la façon dont est perçue l'aide au développement de la Chine sont globalement cohérentes avec les résultats de l'enquête *Listening to Leaders* de 2020, qui englobait d'autres régions et partenaires au développement. Les dirigeants ont identifié tous les partenaires bilatéraux et multilatéraux au développement dont ils ont reçu de l'aide entre 2016 et 2020. Ils ont évalué l'influence de chacun d'entre eux sur l'élaboration des priorités de l'action publique nationale et sur la mise en œuvre des réformes. Les organisations multilatérales et les donateurs individuels du CAD se classent globalement en tête des partenaires au développement les plus influents et les plus utiles dans le secteur social et celui de l'environnement (Custer et al., 2021^[21]). Si la Chine était créditée d'une certaine influence dans le domaine de la gouvernance, ce sont vers les donateurs du CAD et les organisations multilatérales que les dirigeants des pays du Sud se sont tournés pour les aider à piloter les réformes dans ce domaine.

Les organisations multilatérales et les donateurs individuels du CAD se classent globalement en tête des partenaires au développement les plus influents et les plus utiles dans le secteur social et celui de l'environnement.

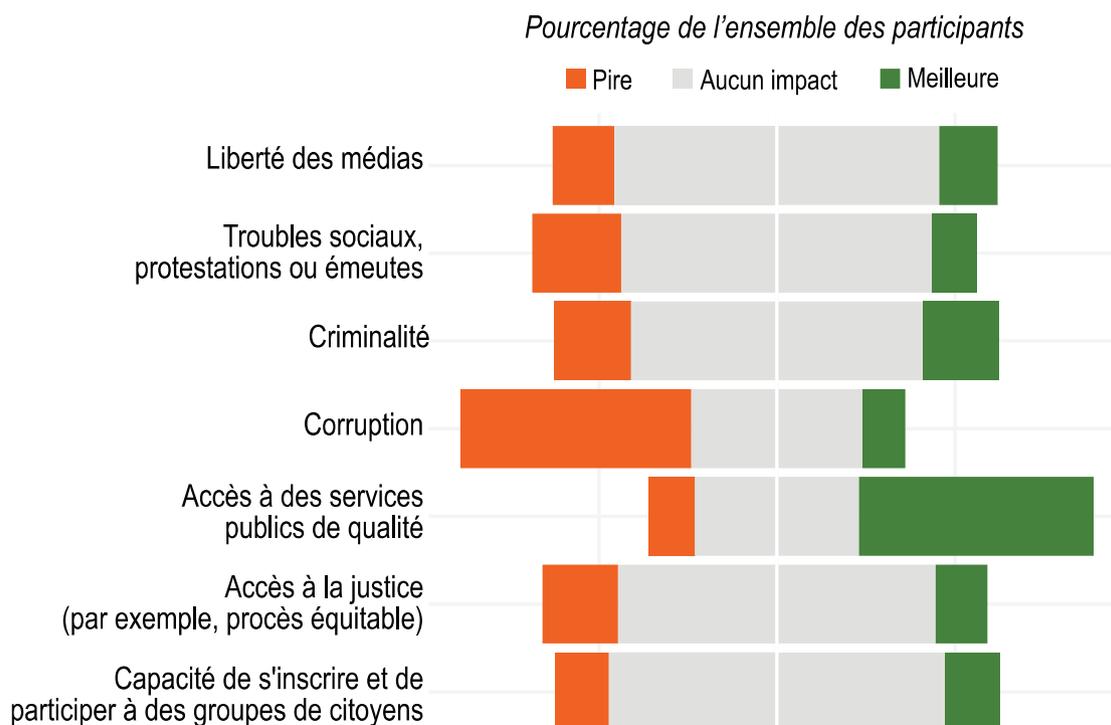
Les dirigeants des pays du Sud ont clairement indiqué qu'ils considéraient les donateurs du CAD comme comparativement bien placés pour les aider à résoudre des défis complexes de gouvernance dans le secteur public, que ce soit dans le cadre d'une relation bilatérale ou via des partenariats multilatéraux efficaces. Cette aide pourrait prendre la forme de l'allocation de ressources supplémentaires aux programmes existants³ ou du lancement de nouveaux programmes axés sur le renforcement des capacités des organes exécutifs d'obtenir et d'utiliser des financements du secteur public provenant de diverses sources (aide publique au développement, recettes intérieures, financement de la dette, par exemple) et d'en assurer le suivi, dans des domaines tels que la gestion des finances publiques, les programmes de lutte contre la corruption et les initiatives à l'appui de l'ouverture de l'administration. Les donateurs du CAD pourraient également mettre à profit les relations existantes avec les parlements pour promouvoir une législation en lien avec la transparence budgétaire et les emprunts durables. Ils pourraient également s'attacher à renforcer les capacités des acteurs non gouvernementaux (médias, universités, groupes de la société civile, secteur privé) d'assumer une fonction importante de surveillance par un journalisme d'investigation et une budgétisation participative.

Le soutien apporté par les donateurs du CAD à leurs partenaires du Sud à l'appui d'une gestion responsable des ressources du secteur public est encore plus nécessaire à un moment où des pays font face aux répercussions négatives d'un développement financé par la dette auprès de créanciers souverains tels que la Chine, ainsi que par les marchés de capitaux privés. Les dirigeants africains ont indiqué que certains projets de développement financés par l'état chinois avaient eu plusieurs retombées économiques positives et permis d'améliorer la prestation des services publics, des progrès qui se sont toutefois accompagnés d'une hausse de la corruption (Graphique 18.4) (Horigoshi et al., 2022^[12]).

Le soutien apporté par les donateurs du CAD à leurs partenaires des pays du Sud à l'appui d'une gestion responsable des ressources du secteur public est encore plus nécessaire à un moment où les pays font face aux répercussions négatives d'un développement financé par la dette.

Cette hausse de la corruption pourrait notamment s'expliquer par la présence de clauses de non-divulgation dans l'aide chinoise, ainsi que par la réticence du pays à participer aux régimes internationaux de notification des données et sa pratique consistant à lier l'attribution de financements à l'utilisation de fournisseurs, de main-d'œuvre et d'organismes d'exécution chinois au lieu d'avoir recours à des processus transparents d'appels d'offres concurrentiels pour l'attribution des contrats (Gelpern et al., 2021^[13] ; Horn, Reinhart et Trebesch, 2019^[14] ; Malik et al., 2021^[10]). De façon plus générale, le financement par l'emprunt auprès de la Chine et des marchés de capitaux privés peut exposer les pays à des charges de remboursement élevées à la fin de la période de différé d'amortissement, lorsque les taux d'intérêt plus élevés entreront en vigueur. L'analyse coûts-avantages prend ici toute son importance, au même titre que le renforcement des capacités de gestion de la dette, afin de permettre aux gouvernements de prendre des décisions avisées⁴.

Graphique 18.4. Perception des dirigeants africains de l'impact des projets de développement financés par la Chine sur la gouvernance



Note : Ce graphique montre le pourcentage des personnes interrogées ayant indiqué que les projets financés par le secteur public chinois avaient amélioré ou aggravé la gouvernance dans leur pays, ou n'avaient eu aucun impact. Les participants ont défini leur réponse à l'aide d'un barème en cinq points. Toutefois, le graphique simplifie les options et regroupe les catégories « bien pire » et « légèrement pire » en une catégorie unique « pire » et les catégories « bien meilleure » et « légèrement meilleure » en « meilleure ». Les participants avaient également la possibilité de sélectionner « ne sais pas/préfère ne pas se prononcer » ; le graphique n'inclut pas ces réponses.

Source : Horigoshi et al. (2022^[12]), *Delivering the Belt and Road: Decoding the Supply of and Demand for Chinese Overseas Development Projects*, <https://www.aiddata.org/publications/delivering-the-belt-and-road>.

Pour être des partenaires privilégiés, les membres du CAD doivent se montrer réactifs face aux besoins locaux, planifier en vue d'une viabilité sur le long terme, et structurer leur aide de manière à ce qu'elle aille dans le sens des réformes locales

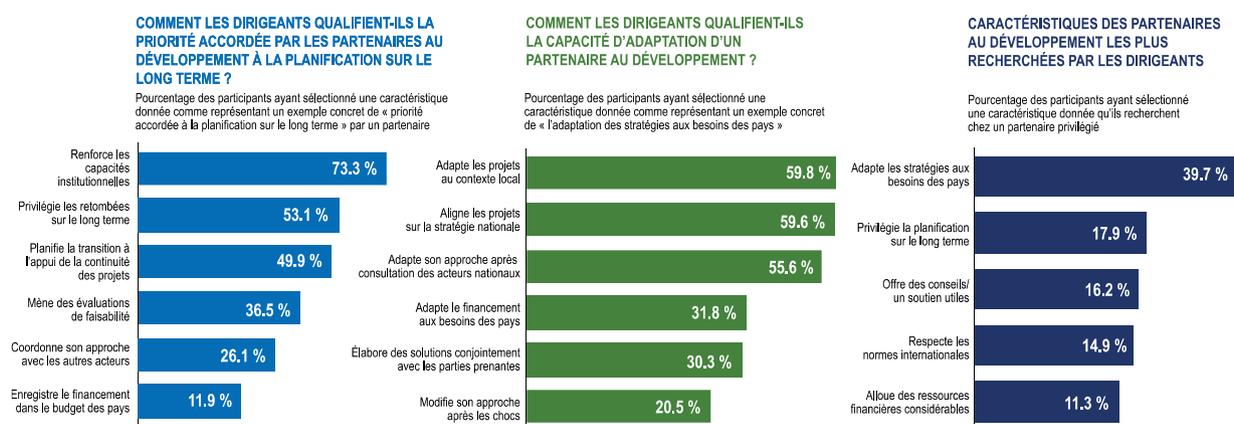
Les données concrètes émanant des deux enquêtes récentes témoignent du maintien de l'intérêt prononcé des dirigeants des pays du Sud pour la coopération avec les membres du CAD, en particulier dans les domaines de la gouvernance et de l'état de droit, ainsi que pour les initiatives visant à renforcer les capacités humaines (éducation, santé et protection sociale) et à protéger l'environnement. Toutefois, afin de se positionner comme partenaires privilégiés sur un marché encombré, les fournisseurs du CAD doivent garder certaines considérations à l'esprit afin d'optimiser leur influence et leur impact.

Premièrement, les opinions des dirigeants des pays du Sud sont conformes avec nombre des principes de l'efficacité de l'aide auxquels les membres du CAD aspirent (PMCED, 2016^[15] ; OCDE, 2019^[4]) mais qu'ils ont parfois du mal à mettre en pratique (Brown, 2020^[16] ; McKee et al., 2020^[17]). Les personnes ayant répondu à l'enquête *Listening to Leaders* de 2020 ont indiqué que les donneurs les plus influents et les plus utiles sont ceux qui respectent l'autodétermination des pays et leur droit de fixer leurs propres priorités, qui soutiennent des réformes définies au niveau local et non imposées de l'extérieur, et qui veillent à ce que leurs interventions s'articulent avec celles des autres acteurs présents sur le terrain⁵ (Custer et al., 2021^[2]). Elles ont également souligné l'importance que les donneurs nouent des relations

de travail étroites avec des interlocuteurs à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration et apportent des contributions de fond.

Deuxièmement, pour ce qui est du choix d'un partenaire, les participants à l'enquête ont souligné qu'ils privilégient les donateurs qui adaptent leurs stratégies face aux besoins locaux, notamment en alignant leurs initiatives sur les stratégies nationales de développement, en veillant à ce que leurs projets soient appropriés au regard du contexte, et en adaptant leurs approches de manière répétée et en consultation avec les principales parties prenantes (Custer et al., 2021^[21]). L'engagement en faveur de la durabilité sur le long terme, par exemple du renforcement des capacités institutionnelles locales, des impacts sur le long terme et non des avantages immédiats, et de la planification de la transition de manière à assurer la continuité des projets lors du retrait de l'aide extérieure, est une autre caractéristique recherchée par les dirigeants dans leurs partenaires privilégiés (Graphique 18.5). Face à la volatilité de l'aide à un moment où les donateurs sont confrontés à une baisse de leurs budgets, à une surveillance accrue des contribuables et des parties prenantes et à l'évolution des priorités, les dirigeants des pays du Sud ont reconnu avec sagacité que leur meilleure chance de préserver des progrès de développement accomplis au prix de lourds efforts consistait à s'assurer d'avoir les capacités de pérenniser de façon indépendante les fondements jetés par les partenaires extérieurs au cours de leur engagement limité dans le temps, et de les mettre à profit.

Graphique 18.5. Caractéristiques recherchées par les dirigeants des pays du Sud chez leurs partenaires privilégiés



Note : La partie de gauche montre le pourcentage des personnes interrogées ayant désigné une caractéristique donnée comme celle qu'ils estiment le plus chez un partenaire privilégié ; la partie centrale montre les réponses à deux questions de suivi portant sur la définition de la capacité d'adaptation aux besoins des pays ; et la partie de droite montre les réponses à la question portant sur la signification concrète de la planification sur le long terme.

Source : Custer et al. (2021^[21]), *Listening to Leaders 2021: A Report Card for Development Partners in an Era of Contested Cooperation*, <https://www.aiddata.org/publications/listening-to-leaders-2021>.

Troisièmement, les dirigeants ont également exprimé une préférence marquée pour ce qui est de la façon de structurer les projets de coopération pour le développement de manière à ce qu'ils soient le plus propices au soutien des réformes pilotées localement. Les fournisseurs du CAD possèdent nombre des caractéristiques que leurs homologues des pays du Sud recherchent pour mener des projets privilégiés. Les personnes ayant répondu à l'enquête privilégient généralement les projets d'aide aux modalités transparentes, et ont exprimé une préférence pour les dons et les prêts à faibles taux d'intérêt, au détriment des emprunts assortis d'intérêts plus élevés. Ils sont hostiles à l'aide liée, à laquelle ils préfèrent des projets qui prévoient l'achat de services et de ressources auprès d'entreprises du pays donneur. Les dirigeants des pays du Sud pourraient toutefois opter pour d'autres sources de financement qui présentent des avantages lorsqu'il s'agit de financer des initiatives à gros budget, ou des projets d'infrastructures plutôt

que d'autres axés sur le renforcement de la société civile ou des capacités administratives du gouvernement à l'appui de la collecte de l'impôt.

Si les donateurs du CAD se montrent depuis quelques années réticents à lier leurs programmes d'aide à une réforme des politiques, les personnes ayant répondu à l'enquête ont indiqué qu'elles seraient dans certains cas favorables à ces conditions (Custer et al., 2021^[21]). Les dirigeants étaient en effet 1 à 2 points de pourcentage plus susceptibles d'opter pour des projets assortis de conditions sociales, économiques ou en lien avec la démocratie. Ils affichaient également une plus grande préférence pour les projets d'aide assortis de réglementations visant à réduire la corruption, à atténuer les dommages pour l'environnement ou à protéger les travailleurs face à des pratiques de travail inéquitables, plutôt que pour les projets qui n'exigeaient pas ces réformes.

Si les donateurs du CAD se montrent depuis quelques années réticents à lier leurs programmes d'aide à une réforme des politiques, les personnes ayant répondu à l'enquête ont indiqué qu'elles seraient dans certains cas favorables à ces conditions.

On ne peut écarter la possibilité que les dirigeants considèrent que ces conditions et ces réglementations ne les engagent guère, tant que les organismes d'aide manqueront de la volonté politique ou des capacités techniques pour les faire respecter (Li, 2017^[18] ; Kilby, 2009^[19]). Il est toutefois plus probable que les participants à l'enquête acceptent davantage les contraintes qui font progresser les réformes qu'ils étaient prédisposés à soutenir, et qui leur permettent d'accéder à de nouvelles ressources afin de motiver leurs alliés ou de neutraliser les parties prenantes qui expriment leur opposition. À cet égard, les pays du CAD doivent saisir l'occasion qui leur est donnée d'accompagner les réformes (Levy, 2014^[20]) que leurs pays partenaires souhaitent poursuivre dans ce qu'ils perçoivent être leur intérêt, mais pour lesquelles ils ont également besoin d'être assurés de recevoir des ressources supplémentaires afin de venir à bout de la résistance au changement sur leur territoire.

Conclusion

Les résultats des deux enquêtes menées récemment auprès de dirigeants de pays du Sud livrent des éclairages sur l'approche que doivent adopter les membres du CAD pour que les ressources qu'ils déploient, les partenariats qu'ils nouent et l'expertise qu'ils mettent à disposition correspondent aux besoins et aux priorités exprimés par les pays partenaires, et les aident à accomplir des progrès au regard du développement. Les données recueillies révèlent une demande élevée de la part des dirigeants des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire d'une aide leur permettant de surmonter les obstacles systémiques au progrès, tels que des niveaux élevés de corruption et une mauvaise gestion financière. Les réponses des dirigeants donnent également à penser que les membres du CAD sont considérés comme ayant des avantages comparatifs dans certains domaines de la politique de développement, comme celui des défis persistants de gouvernance, qui font d'eux des partenaires estimés. Il apparaît clairement que les dirigeants accordent une préférence aux partenaires qui s'adaptent aux priorités définies à l'échelon local, qui sont prêts à adapter de manière répétée leur aide afin de trouver des solutions appropriées au contexte, et qui s'engagent à planifier en vue d'assurer la durabilité sur le long terme. Il est possible, pour les membres du CAD, de structurer leur aide de manière à ne pas imposer de charges à leurs partenaires et, au contraire, à renforcer les capacités de ces derniers d'ancrer dans la durée des réformes souhaitables.

Qu'ils soient membres ou non du CAD, les partenaires au développement gagneraient à tenir compte du retour d'information de leurs homologues des pays du Sud. En plus d'avoir des répercussions positives sur l'efficacité de l'aide, cette attitude doit être adoptée par des donateurs avisés qui souhaitent optimiser leur réputation auprès des dirigeants qui influenceront sur les relations entre leur pays, les puissances étrangères et les institutions d'aide au cours des années à venir.

References

- Andrimihaja, N., M. Cinyabuguma et S. Devarajan (2011), « Avoiding the fragility trap in Africa », [8]
Document de travail de recherche sur les politiques, n° 5884, Banque mondiale, Washington, D.C., <https://doi.org/10.1596/1813-9450-5884>.
- Brown, S. (2020), « The rise and fall of the aid effectiveness norm », *European Journal of Development Research*, vol. 32/4, pp. 1230-1248, <https://doi.org/10.1057/s41287-020-00272-1>. [16]
- Collier, P. (2007), *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It*, Oxford University Press, Oxford. [7]
- Custer, S. et al. (2018), *Listening to Leaders 2018: Is Development Cooperation Tuned-In or Tone-Deaf?*, AidData at William & Mary, Williamsburg, VA, <https://www.aiddata.org/publications/listening-to-leaders-2018>. [5]
- Custer, S. et al. (2022), *Aid Reimagined: How Can Foreign Assistance Support Locally-led Development?*, AidData at William & Mary, Williamsburg, VA, <https://www.aiddata.org/publications/aid-reimagined-how-can-foreign-assistance-support-locally-led-development>. [6]
- Custer, S. et al. (2021), *Listening to Leaders 2021: A Report Card for Development Partners in an Era of Contested Cooperation*, AidData at the College of William & Mary, Williamsburg, VA, <https://www.aiddata.org/publications/listening-to-leaders-2021> (consulté le 29 juillet 2022). [2]
- Dercon, S. (2022), *Gambling on Development: Why Some Countries Win and Others Lose*, Hurst, Londres. [1]
- Gelpern, A. et al. (2021), *How China Lends: A Rare Look into 100 Debt Contracts with Foreign Governments*, Center for Global Development, Washington, D.C., <https://www.cgdev.org/publication/how-china-lends-rare-look-into-100-debt-contracts-foreign-governments>. [13]
- Horigoshi, A. et al. (2022), *Delivering the Belt and Road: Decoding the Supply of and Demand for Chinese Overseas Development Projects*, AidData at William & Mary, Williamsburg, VA, <https://www.aiddata.org/publications/delivering-the-belt-and-road>. [12]
- Horn, S., C. Reinhart et C. Trebesch (2019), « China's overseas lending », *Kiel Working Paper*, n° 2132, Kiel Institute for the World Economy, Kiel, Allemagne, https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/Christoph_Trebesch/KWP_2132.pdf. [14]
- Kilby, C. (2009), « The political economy of conditionality: An empirical analysis of World Bank loan disbursements », *Journal of Development Economics*, vol. 89/1, pp. 51-61, <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2008.06.014>. [19]

- Levy, B. (2014), *Working with the Grain: Integrating Governance and Growth in Development Strategies*, Oxford University Press, Oxford, <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199363803.001.0001>. [20]
- Li, X. (2017), « Does conditionality still work? China's development assistance and democracy in Africa », *Chinese Political Science Review*, vol. 2, pp. 201-220, <https://doi.org/10.1007/s41111-017-0050-6>. [18]
- Malik, A. et al. (2021), *Banking on the Belt and Road: Insights from a new global dataset of 13,427 Chinese development projects*, AidData at William & Mary, Williamsburg, VA, <https://www.aiddata.org/publications/banking-on-the-belt-and-road>. [10]
- McKee, C. et al. (2020), « Revisiting aid effectiveness: A new framework and set of measures for assessing aid 'quality' », *Working Paper*, n° 524, Center for Global Development, Washington, D.C., <https://www.cgdev.org/sites/default/files/WP524-McKee-Mitchell-Aid-Effectiveness.pdf>. [17]
- OCDE (2022), *Développement - Flux par fournisseur (base de données)*, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?ThemeTreeID=3&lang=fr> (consulté le 1 décembre 2022). [11]
- OCDE (2022), *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2023: No Sustainability Without Equity*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/fcbe6ce9-en>. [3]
- OCDE (2019), *Coopération pour le développement 2019 : Un avenir plus juste, plus vert et plus sûr*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/71a10470-fr>. [4]
- PMCED (2016), *Document final de Nairobi*, Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement, Paris, <https://effectivecooperation.org/system/files/2020-07/OutcomeDocumentFRfinal.pdf> (consulté le 17 août 2022). [15]
- Pritchett, L., M. Andrews et M. Woolcock (2012), « Escaping capability traps through problem-driven iterative adaptation (PDIA) », *Working Paper*, n° 299, Center for Global Development, Washington, D.C., <https://doi.org/10.2139/ssrn.2102794>. [9]

Notes

¹ Les pays membres du Partenariat pour un gouvernement ouvert sont tenus de soumettre un plan d'action, généralement élaboré dans le cadre d'une collaboration entre le gouvernement et des représentants de la société civile, qui détaillent leurs engagements concrets à l'appui de la transparence et la redevabilité du secteur public. Les réponses à l'enquête pourraient indiquer que les dirigeants souhaitent que ce domaine d'action bénéficie d'un niveau de priorité plus élevé en dehors du Partenariat, ou que la priorité suffisante qui lui est donnée diffère de celle des membres et des initiatives du Partenariat.

² Dans les deux domaines de la gestion des ressources naturelles et de la protection de l'environnement, 9 % des dirigeants africains ont sélectionné la Chine comme partenaire privilégié, tandis qu'environ un quart des participants ont choisi un membre du CAD.

³ Des organisations comme la Banque mondiale et le Fonds monétaire international ont ainsi des programmes de gestion des finances publiques jouissant d'une bonne réputation mais qui souffrent généralement d'un manque de financement. Les membres du CAD pourraient allouer des ressources supplémentaires à ces programmes ou lancer des initiatives complémentaires afin de contribuer à renforcer les capacités des ministères sectoriels d'évaluer plus efficacement les coûts des projets (financés par la dette ou autre) pendant tout leur cycle de vie, en tenant compte de considérations d'ordre économique, social et environnemental.

⁴ Les membres du CAD financent également le développement international par des prêts, dont le coût est toutefois sensiblement plus faible pour les emprunteurs. À titre d'exemple, les prêts proposés par la Chine sont généralement assortis d'un taux d'intérêt de 4.2 % et d'une période de remboursement inférieure à dix ans ; ils exigent par ailleurs des garanties. Pour plus d'informations, voir : <https://www.cgdev.org/publication/how-china-lends-rare-look-into-100-debt-contracts-foreign-governments>. Une offre comparable d'un donneur du CAD comporte un taux d'intérêt de 1 % et une période de remboursement de 25 ans et n'est que rarement assortie d'exigences de garanties ou d'achats. Voir : <https://doi.org/10.1787/e4b3142a-en>.

⁵ Elles ont notamment insisté sur le fait que les donateurs utiles s'efforçaient d'aligner leur mise en œuvre des politiques, des programmes et des projets sur les activités des autres acteurs de la coopération pour le développement. Voir une analyse des réponses à l'adresse suivante : <https://www.aiddata.org/publications/listening-to-leaders-2021>.

19 Point de vue : Repenser le développement pour soutenir les capacités de l'Afrique et son accès au financement du développement

Nardos Bekele-Thomas, Directrice générale, AUDA-NEPAD

Quelle est l'une des priorités majeures de l'Afrique ? L'industrialisation et la transformation de la production, qui permettront également la création d'emplois sur le continent.

Comment faire pour induire cette transformation ? D'un côté, il s'agit d'orienter davantage l'aide publique au développement vers le financement du développement d'infrastructures de qualité et l'appui aux fonds régionaux africains existants. De l'autre, il faut consolider les leviers internationaux qui permettront à l'Afrique de se doter de ses propres capacités de développement. Qu'entendons-nous par là ?

Le développement en Afrique peut être repensé autour de cinq grandes thématiques : les leçons de l'histoire ; l'Afrique aux prises avec des crises mondiales multiples ; le renforcement de la résilience ; les partenariats ; et un changement de paradigme en matière de développement. Les leçons de l'histoire nous obligent à réfléchir à la persistance de défis complexes et aux moyens de redresser et de reconstruire nos économies après les ravages provoqués par des crises mondiales. Même si l'histoire ne se répète pas, elle fournit de précieux enseignements qui peuvent nous être utiles pour repenser et relever des défis contemporains, émergents et lointains.

Le développement en Afrique peut être repensé autour de cinq grandes thématiques : les leçons de l'histoire ; l'Afrique aux prises avec des crises mondiales multiples ; le renforcement de la résilience ; les partenariats ; et un changement de paradigme en matière de développement.

Dans le sillage des appels lancés par Macky Sall, en sa qualité de président de l'Union africaine, devant de nombreuses tribunes internationales afin de financer le développement de l'Afrique, les recommandations formulées ci-après concordent avec les priorités régionales et portent sur des problématiques aussi variées que la dette et la fiscalité ou encore la reprise post-pandémie, le changement climatique, la gouvernance, les barrières commerciales et les migrations. L'accent est mis sur l'extrême urgence que doit constituer, pour la communauté internationale, la mobilisation d'un financement plus important pour renforcer les capacités de l'Afrique en matière de développement durable.

1. **Évaluation de la dette et des risques.** Soutenir le continent dans sa demande en faveur d'un allègement de la dette et promouvoir le dialogue entre les agences de notation et le secteur public africain pour revoir de manière rationnelle les notations de crédit de l'Afrique. Les pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) pourraient jouer un rôle plus actif à cet égard et améliorer la coordination interne quant aux règles à respecter. Les programmes de coopération internationale et d'allègement de la dette, tels que l'Initiative de suspension du service de la dette, peuvent contribuer à renforcer les bilans des pays africains et leur capacité de remboursement de la dette à moyen terme. Or, plusieurs pays en développement ont été dissuadés de participer à ces programmes, malgré les risques élevés de surendettement, de crainte que leur participation ne déclenche la baisse de leur notation.
2. **Droits de tirage spéciaux.** Les pays de l'OCDE devraient soutenir l'appel lancé par l'Afrique en vue de réaffecter 100 milliards USD de droits de tirage spéciaux. Ces réserves supplémentaires contribueront à une reprise économique plus que nécessaire face aux retombées de la pandémie de COVID-19, des nombreux conflits et du changement climatique.
3. **Des initiatives industrielles régionales.** Les négociations entre l'Afrique et ses partenaires devraient se concentrer sur des initiatives d'industrialisation. L'accord établissant la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf) offre un moyen de renforcer la résilience afin de permettre une coopération économique et politique de qualité. Cet accord ouvre des perspectives très prometteuses, en particulier compte tenu de l'impasse persistante dans laquelle se trouve le système commercial multilatéral au sein de l'Organisation mondiale du commerce et de l'hostilité politique suscitée par la mondialisation dans certaines parties du monde. La ZLECAf peut être un moteur important de l'intégration continentale et sa mise en œuvre nécessitera de renforcer la résilience face aux chocs nationaux, régionaux et mondiaux.
4. **De nouveaux modèles de partenariat.** Il est nécessaire de mettre en place des types de partenariat et de collaboration qui favorisent l'obtention d'avantages mutuels et l'inclusivité parmi les différentes parties prenantes aux niveaux local, national et international. Pour cela, il est indispensable de créer de nouveaux modèles de partenariat qui reflètent les aspirations croissantes de l'Afrique et les défis uniques auxquels elle est confrontée. Dans un premier temps, l'OCDE et le CAD peuvent veiller à ce que les partenariats internationaux reconnaissent et soutiennent la quête de développement durable de l'Afrique. Il faudrait également, et c'est fondamental, que ceux-ci apprécient les efforts déployés par le continent pour décider de son destin. Mais soyons clairs : ces efforts n'excluent en rien la nécessité de partenariats. Il s'agit plutôt de concevoir ceux-ci de manière à ce qu'ils apportent des bénéfices mutuels.
5. **Un changement de paradigme en faveur du développement de l'Afrique.** Il importe de nous concentrer sur les moyens de redéfinir les objectifs de nos stratégies de développement actuelles et de créer des mécanismes adaptés pour renforcer la résilience de l'Afrique face aux chocs aussi bien régionaux qu'externes. Ces mécanismes devront guider le continent vers une ère de développement post-COVID. Par exemple, les autorités doivent accroître leur redevabilité envers les citoyens par un recouvrement et une utilisation plus efficaces des recettes fiscales auprès des entreprises multinationales. Ce type d'action peut en effet remporter la sympathie du public. Une coopération internationale qui s'appuie sur des valeurs communes et des objectifs éthiques peut réduire au minimum les retombées négatives des chocs, et en maximiser les effets positifs.
6. **Concrétiser le rôle de l'Agence de développement de l'Union africaine et promouvoir une position africaine commune sur la scène mondiale.** Repenser la coopération pour le développement et les partenariats internationaux de l'Afrique exige d'adopter une approche multidimensionnelle qui aille au-delà du seul objectif de l'éradication de la pauvreté monétaire. L'accent devrait être mis sur le renforcement des capacités de l'Afrique, notamment par la participation structurelle et constructive des jeunes et leur intégration socio-économique, en leur

offrant davantage de possibilités de parvenir à la sécurité sociale, économique et politique et de contribuer au développement à long terme du continent.

20 Mettre à profit les plans nationaux de développement pour orienter l'action locale et mondiale

Willem Fourie, Université de Pretoria

Les fournisseurs de coopération pour le développement se sont engagés à appliquer le principe d'efficacité visant à aligner l'aide sur les priorités et les besoins des pays partenaires. La prise en compte de ces priorités n'est pas tâche aisée, eu égard notamment aux multiples objectifs de portée mondiale, intérêts et besoins des donateurs eux-mêmes et à la diversité des trajectoires de développement possibles. Ce chapitre examine le rôle que peuvent jouer les plans nationaux de développement pour guider les allocations d'aide et les stratégies permettant de gérer des priorités diverses et complexes ainsi que l'existence d'intérêts particuliers et la place donnée à l'exercice de la redevabilité à l'égard des citoyens des pays bénéficiaires. En mettant l'accent sur les causes mondiales des défis auxquels les pays bénéficiaires sont confrontés, tels que le changement climatique, et en incitant les fournisseurs d'aide à mettre au point des solutions sur mesure, avec la contribution des acteurs locaux, les plans nationaux de développement peuvent renforcer la pertinence de la coopération pour le développement.

L'auteur tient à remercier Christopher Marais pour le concours qu'il a apporté à l'élaboration de ce chapitre.

Messages clés

- Les fournisseurs de coopération pour le développement se sont engagés à aligner leur soutien sur les besoins et les priorités des bénéficiaires et des pays. Un moyen d'y parvenir consiste à faire fond sur les priorités énoncées dans les plans nationaux de développement.
- Lorsqu'ils reflètent l'éventail réel des trajectoires de développement possibles et l'intérêt de solutions définies et gérées au niveau local, les plans nationaux de développement peuvent renforcer la coopération pour le développement en encourageant l'adoption d'approches adaptées au contexte et en poursuivant des priorités complexes en matière de développement selon une démarche itérative et expérimentale.
- Malgré leurs lacunes et leurs complexités, qui peuvent favoriser leur dévoiement par des élites et des donateurs nationaux poursuivant des intérêts propres au service de besoins privés, commerciaux ou stratégiques, les plans nationaux de développement devraient inciter les bailleurs de fonds à s'attaquer aux causes mondiales des défis auxquels les pays sont confrontés en matière de développement.

La coopération pour le développement est en pleine mutation. Les tensions croissantes à l'échelle mondiale et la menace que représente le changement climatique pour l'humanité viennent accélérer des évolutions géopolitiques de longue haleine. Dans ce contexte, les débats sur un monde « au-delà de l'aide » se poursuivent. Diverses solutions de substitution ont été avancées en matière de financement du développement, dont des propositions en faveur d'un financement à l'appui d'une politique publique mondiale, d'un investissement public mondial, de contributions internationales à l'appui du développement, d'un investissement pour le développement durable et de nouvelles formes d'aide au développement (Mélonio, Naudet et Rioux, 2022^[1]). Parallèlement, les normes et institutions qui sous-tendent la coopération pour le développement sont remises en cause, au point que pour certains observateurs, la période est à la « confusion » normative (Esteves et Klingebiel, 2020^[2]).

Ces débats animés sur le financement du développement et la réforme de ses normes et de ses institutions revêtent un caractère urgent et une grande importance. Le présent chapitre porte son regard au-delà des modalités de la coopération pour le développement pour se concentrer sur le fond de cette coopération. En particulier, il s'intéresse à un thème – la mise à profit des plans nationaux de développement pour hiérarchiser les allocations d'aide dans les pays africains – qui, d'un certain point de vue, peut sembler bien pâle à côté des débats consacrés au financement du développement et à la réforme de ses normes et de ses institutions, mais, d'un autre point de vue, permet de mettre au jour les défis et possibilités liés au regain d'intérêt que manifestent les fournisseurs à l'égard de la pertinence de la coopération pour le développement, définie comme la « mesure dans laquelle les objectifs et la conception d'une intervention correspondent aux besoins, aux politiques et aux priorités des bénéficiaires, du pays, de la communauté internationale et des partenaires/institutions et continuent d'y correspondre même si le contexte évolue » (OCDE, 2021, p. 38^[3]).

Les pays suivent des trajectoires de développement différentes

On dit souvent qu'il n'existe pas de recette miracle en matière de développement. Et en effet, les pays perçus comme ayant « réussi » se caractérisent par la diversité relative de leurs politiques, économiques et autres (Dercon, 2022, p. 14^[4]).

Leurs trajectoires diffèrent en raison d'une multitude de facteurs, notamment la structure de leur économie politique, leur géographie, leur histoire et leur héritage colonial, mais aussi, comme l'ont fait récemment valoir certains observateurs, la nature des accords conclus entre les élites. À ce sujet, Dercon (2022,

p. 93^[4]), dans son ouvrage intitulé *Gambling on Development: Why Some Countries Win and Others Lose*, défend l'idée que certains pays (le Malawi et la Sierra Leone, par exemple) doivent trouver des trajectoires de développement qui tiennent compte de leurs réseaux, vastes quoiqu'informels, fondés sur l'appartenance ethnique, les relations personnelles d'affaires ou les activités criminelles. D'autres pays doivent faire avec des structures prédatrices¹ et clientélistes (comme en République démocratique du Congo ou au Nigéria) ou doivent trouver des moyens de définir et de s'attacher à suivre des trajectoires leur permettant de sortir d'un conflit (par exemple, le Soudan du Sud) (Dercon, 2022, pp. 126, 144^[4]).

Les arguments en faveur de l'existence de multiples trajectoires de développement trouvent un écho dans les critiques plus radicales de la finalité présumée du développement. Les théoriciens de l'après-développement emploient le terme de « pluriversalité » pour s'opposer à l'hypothèse selon laquelle les pays devraient tous, à terme, se développer selon les mêmes trajectoires et en direction du même but ultime (Kothari et al., 2019^[5] ; Escobar, 2020^[6]). D'après eux comme pour d'autres théoriciens, le développement est une réussite lorsque des solutions diversifiées, définies et gérées au niveau local, sont appliquées pour atteindre une pluralité d'objectifs.

Ces théoriciens remettent tout particulièrement en cause l'hypothèse d'un processus de développement axé sur l'adoption des valeurs et des modes de vie de l'Occident comme but ultime. Selon eux, tout objectif de développement reposant sur la poursuite aveugle de la croissance économique et sur la destruction et l'accaparement du patrimoine écologique et des cultures et êtres humains devrait être rejeté (Büscher et al., 2021^[7]).

Les plans nationaux de développement sont complexes, ce qui atteste de la diversité des trajectoires de développement

Le fait de s'appuyer sur des plans nationaux de développement (PND) dans le cadre de la coopération pour le développement s'inscrit sur fond de retour en force de la planification nationale du développement depuis le milieu des années 2010. Alors que seulement 62 pays disposaient d'une stratégie nationale de développement en 2007, ils étaient plus de 130 dans ce cas en 2017 (Chimhowu, Hulme et Munro, 2019^[8]). En réalité, les processus de planification nationale ne sont pas propres aux pays en développement. Les pays de l'OCDE jonglent eux aussi avec des difficultés liées à la complexité, à la cohérence et à la hiérarchisation des priorités.

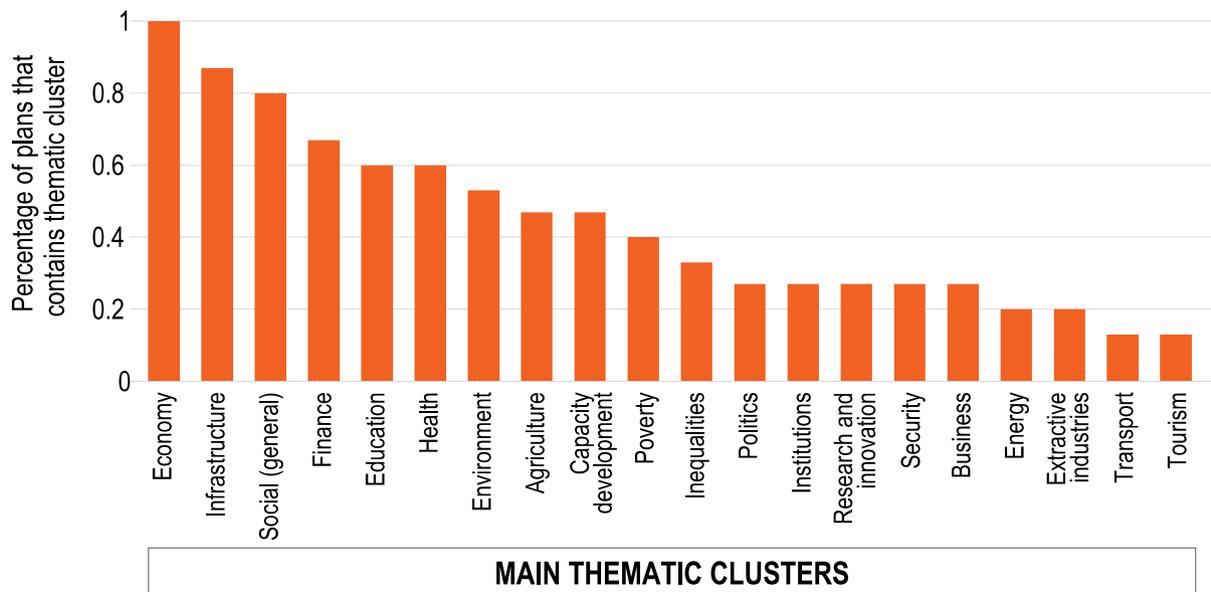
Une analyse des PND des pays africains, menée aux fins de l'élaboration du présent chapitre, illustre les complexités des priorités des pays en matière de développement. En témoigne d'emblée le nombre de thèmes traités dans ces documents. À cet égard, une analyse des 20 mots-clés les plus utilisés dans 15 PND africains livre des enseignements instructifs. Comme le montre le Graphique 20.1, les principaux domaines thématiques couverts par ces plans englobent un large éventail de thèmes relevant de la sphère économique, sociale, environnementale et de la gouvernance. Il importe de noter que chaque domaine thématique recensé est relativement vaste, d'où l'impression encore plus forte que les PND examinés couvrent un grand nombre de thèmes.

Dans le domaine « Économie », par exemple, on trouve des mots-clés comme croissance, produit intérieur brut (PIB), échanges, production et emploi. Dans le domaine « Infrastructures » sont regroupés des thèmes aussi divers et variés que les institutions à l'échelle de la commune, du district, du comté ou de la région, ainsi que la promotion de l'efficacité et de la stabilité des institutions.

Plus révélateur toutefois est le fait que les 20 mots-clés les plus fréquents dans les différents PND correspondent en moyenne à 12 domaines thématiques. Dans un document thématique, on s'attendrait à ce que les mots-clés les plus fréquents correspondent à un nombre réduit de domaines thématiques – du moins lorsque ces derniers sont définis de manière aussi large que pour notre analyse. Or, ce n'est pas le

cas des PND analysés. Même en considérant ces documents d'un point de vue global, il est clair que les thématiques couvertes sont vastes et diversifiées.

Graphique 20.1. Couverture de 20 domaines thématiques principaux dans les plans nationaux de développement de 15 pays d'Afrique subsaharienne



Le fait que les PND analysés aient tendance à reposer sur une pluralité de logiques internes est une autre indication de la complexité des priorités en matière de développement. Cette pluralité signifie que les priorités seront elles aussi multiples, et donc difficiles, voire impossibles, à atteindre en même temps.

Une analyse de la logique interne sous-tendant sept PND de pays africains, effectuée à l'aide du traitement du langage naturel (TLN), illustre utilement cette pluralité². Si le TLN n'apporte aucune preuve concluante de l'existence de logiques multiples, les domaines thématiques recensés offrent un aperçu des micro-logiques potentielles sur lesquelles reposent les PND analysés. Ce résultat s'explique par le fait que le TLN ne se contente pas de compter les mots et groupes de mots, mais développe une compréhension de leur sens et du contexte. Pour pouvoir dresser des conclusions définitives, ces domaines thématiques et les hypothèses associées doivent être validés par des consultations avec les décideurs et par une analyse approfondie des politiques et législations respectives.

Le Graphique 20.2 offre un aperçu des domaines thématiques et donc une indication des logiques internes qui peuvent sous-tendre les plans de développement analysés. Cet aperçu est le fruit de l'analyse effectuée à l'aide du TLN, après nettoyage des résultats initiaux.

Dans le plan de développement du Cameroun, par exemple, la sylviculture et la promotion de l'agriculture sont regroupées sous un même domaine thématique. La croissance des exportations de pétrole et du PIB forment un autre groupe thématique. Ces deux domaines thématiques indiquent des micro-logiques différentes. La promotion de la croissance du PIB par l'accroissement des exportations de pétrole et de gaz pourrait refléter une logique économique extractive, qui pourrait être difficile à concilier avec un développement durable au plan environnemental. En revanche, la promotion de l'agriculture et de la sylviculture – dans une optique durable – pourrait être plus facile à concilier avec ce type de développement.

D'après l'analyse du PND du Kenya, les priorités du pays en matière de développement mettent notamment l'accent sur la promotion de l'entrepreneuriat en tant que moyen de développer l'activité des jeunes, conjuguée au développement de capacités scientifiques sophistiquées englobant les

nanotechnologies et la biotechnologie. Si ces groupes de priorités ne sont pas nécessairement incompatibles, ils posent la question de la viabilité d'investissements en faveur du renforcement des capacités scientifiques qui exigent une grande quantité de ressources, alors que, parallèlement, il convient de s'attaquer à la préoccupation immédiate que constitue le chômage des jeunes en favorisant l'entrepreneuriat. Par ailleurs, le dialogue avec les responsables publics devra permettre de déterminer si le but affirmé de réformer les programmes d'enseignement facilitera dans les faits la concrétisation de nombreuses autres priorités à l'ordre du jour.

Le recensement (à l'aide du TLN) des multiples domaines thématiques et des micro-logiques possibles met en lumière la difficulté tant à définir des trajectoires de développement durable appropriées qu'à les refléter dans des plans de développement. D'un certain point de vue, ces plans énoncent toute une foule de priorités en matière de développement sans établir de hiérarchisation explicite, et parfois même des priorités incompatibles entre elles. D'un autre point de vue, toutefois, le grand nombre de thèmes comme l'apparente multitude de logiques internes pourraient être considérés comme une illustration d'un aspect plus fondamental, à savoir que les plans nationaux de développement des pays africains qui ont été analysés envisagent différentes trajectoires de développement, explicites et implicites.

Graphique 20.2. Domaines thématiques extraits de quatre plans de développement à l'aide du traitement du langage naturel

CAMEROUN	ESWATINI	KENYA	NIGÉRIA
Exportations ; pétrole ; PIB	Agriculture ; cultures ; irrigation ; élevage	Jeunes ; femmes ; personnes handicapées	Environnement ; durabilité ; bioéconomie
Éducation ; formation professionnelle ; enseignement secondaire	Transport routier ; sécurité ; finance ; rail ; installations à câbles	Développement de la jeunesse ; compétences ; mentorat ; entrepreneuriat	Logement ; emprunt immobilier ; coût abordable
Agriculture ; sylviculture	Approvisionnement en eau ; barrages ; assainissement	Exportations ; autochtone	Agriculture ; élevage ; sylviculture ; pêche
Tourisme ; numérique ; industriel ; industrie manufacturière	Élevage ; cultures ; commercialisation ; forêts	Tourisme ; monuments ; gisements ; parcs	Innovation ; science ; technologie ; numérique
Cadre macroéconomique ; agriculture ; croissance	Renforcement des capacités ; aptitudes ; besoins	Infrastructures ; sûres ; efficaces	Infrastructures ; connectivité ; haut débit
Diaspora ; investissement ; banques	Autonomisation économique	Agriculture ; engrais ; sécheresse	Emplois ; création d'emplois ; emploi ; construction
Emploi ; marché du travail ; gouvernance ; réformes	Développement rural ; agriculture	Contenu numérique ; données ; commercialisation de la technologie	Jeunes ; chômage des jeunes ; démographie ; explosion démographique
Bilinguisme ; culture ; multiculturalisme	Investissement ; nation ; à l'étranger	Nanotechnologie ; biotechnologie ; science	Approvisionnement en eau ; assainissement ; hygiène ; accès ; voies d'eau
Production ; agriculture ; pêche	Sécurité sociale ; action sociale ; protection	TIC ; gouvernance ; secrétariat	Santé ; soins de santé ; tertiaire ; patients ; soins
Exportations ; gaz ; pétrole	Emploi ; développement des infrastructures	Enseignement ; programme d'études ; qualité ; réformé	Partenariats public-privé ; dispositifs ; modèles ; structuration

Note : PIB : produit intérieur brut ; TIC : technologies de l'information et de la communication. Ce graphique est présenté à des fins d'illustration ; les domaines thématiques et les logiques internes implicites devront être confirmés par un dialogue avec les responsables publics et par une analyse de la documentation connexe.

Source : Auteur et Christopher Marais.

Il est difficile de dégager un large consensus national autour d'une trajectoire de développement précise

Les plans de développement qui appliquent ce que Chimhowu, Hulme et Munro (2019^[8]) appellent une « rationalité collaborative » sont peut-être davantage susceptibles de reposer simultanément sur plusieurs logiques. En effet, ces plans sont établis à la faveur d'un processus de communication et de négociation qui requiert la participation de nombreuses personnes, lesquelles négocient depuis différentes bases de pouvoir pour atteindre des objectifs reflétant au moins en partie leurs intérêts propres (Chimhowu, Hulme et Munro, 2019^[8]). Les plans qui reposent sur ce type de rationalité sont courants – ils représentent plus de 60 % des 107 plans de développement analysés dans le cadre d'une étude récente (Chimhowu, Hulme et Munro, 2019^[8]). Contrairement aux plans qui adoptent une approche descendante, dictée par des experts, les plans établis selon une approche ascendante tirent leur légitimité du degré de consensus social qu'ils reflètent.

La complexité inhérente aux PND des pays bénéficiaires, comme l'illustre l'échantillon de plans africains analysé, est encore accentuée par la difficulté à dégager et préserver un consensus national général et stable. Cette difficulté s'explique par le contexte profondément pluraliste et diversifié qui est celui de la plupart des pays en développement (Black, 2020, p. O118^[9]), contexte qui limite leur aptitude à parvenir à un « consensus national ». En d'autres termes, l'intensité des intérêts concurrents, des fractures sociales et des inégalités institutionnelles qui caractérise la plupart des pays en développement rend éphémère tout consensus national.

Contrairement aux plans qui adoptent une approche descendante, dictée par des experts, les plans établis selon une approche ascendante tirent leur légitimité du degré de consensus social qu'ils reflètent.

La complexité des plans de développement ouvre la voie à leur dévoiement

D'un côté, l'éventail des thèmes traités et la pluralité des logiques internes qui sous-tendent nombre de plans de développement n'a rien de surprenant. Si l'on part du principe que les PND définissent les priorités des pays tous secteurs et tous ministères confondus et qu'ils véhiculent une forme de consensus dans des sociétés complexes d'un point de vue sociopolitique et en constante mutation, il est naturel que ces documents abordent une multitude de thèmes et reposent sur plusieurs logiques en même temps. Fondièrément, et à l'évidence, cette complexité ne caractérise pas la planification du développement sur le seul continent africain. Comme le reconnaît le programme d'action visant à renforcer la cohérence des politiques au service du développement durable, qui œuvre à cet objectif, tous les gouvernements doivent tirer du sens des priorités multiples et parfois même concurrentes qui sont poursuivies.

Pour autant, la complexité des plans de développement menace les progrès en matière de développement, en particulier lorsque ces plans sont utilisés dans le cadre de la coopération pour le développement. La diversité des thèmes et la pluralité des logiques qui les sous-tendent peuvent servir à légitimer le statu quo, aux dépens d'un changement de comportement et de résultats meilleurs pour les citoyens. Cette menace pèse à la fois sur le pays et sur la coopération pour le développement.

Un plan national de développement qui traite d'un large éventail de thèmes et repose sur une pluralité de logiques peut être dévoyé, en premier lieu par des élites nationales par trop soucieuses de leurs intérêts personnels. En sélectionnant soigneusement les priorités qui concordent avec les intérêts de réseaux patrimoniaux existants, les élites nationales peuvent privatiser l'aide. Des études à grande échelle ont mis au jour une telle propension dans des contextes où les institutions ne sont pas assez robustes (Asongu et

Nwachukwu, 2015^[10]). Une étude récente a établi une corrélation entre les versements d'aide et de fortes hausses des dépôts sur des comptes bancaires offshore, même lorsque la survenue de chocs (conflit, catastrophe naturelle, crise financière, etc.) est prise en compte (Andersen, Johannesen et Rijkers, 2020^[11]).

La captation de l'aide par l'élite est associée à tout un éventail d'effets pervers. Par exemple, des études ont constaté que les attentes à l'égard d'élites politiques qui se soustraient à l'obligation de rendre compte sont *in fine* moins élevées qu'à l'égard de dirigeants plus comptables. C'est ce qu'a montré une étude sur la responsabilité politique au Mali, réalisée dans 95 localités. Les électeurs qui s'accoutument à ce que la classe politique ne serve pas leurs intérêts ont tendance à abaisser leur niveau d'attentes à l'égard de ces représentants aux performances médiocres, ce qui sanctionne de fait les comportements non comptables (Gottlieb, 2015^[12]). L'absence de redevabilité des élites politiques enclenche ainsi souvent un cercle vicieux : elle confirme les attentes (déjà faibles) des citoyens, ce qui nourrit leurs sentiments de cynisme et de découragement, lesquels réduisent encore la probabilité qu'ils demandent des comptes à l'élite politique (de la Cuesta et al., 2022^[13]).

Les fournisseurs d'aide peuvent eux aussi exploiter la complexité des plans de développement au service de leurs propres intérêts. Si les PND, sous réserve d'être mis à profit à bon escient, doivent permettre de bâtir des partenariats plus solides et d'améliorer les résultats au bénéfice des citoyens, leur complexité peut aussi être exploitée à des fins contraires. Des bailleurs de fonds qui se soucieraient indument de leurs propres intérêts peuvent détourner des priorités de développement complexes de pays africains au profit de leurs besoins intérieurs. Ils peuvent ainsi qualifier des interventions porteuses d'avantages commerciaux et géostratégiques à court terme d'activités conformes aux priorités locales (Gulrajani et Silcock, 2020^[14]), sans se soucier des intérêts des bénéficiaires. Le niveau d'intérêt personnel qui guiderait les fournisseurs d'aide traditionnels et émergents continue de susciter un vif débat. L'Allemagne, les États-Unis, La France, le Japon et le Royaume-Uni, par exemple, fournissent davantage d'aide à leurs partenaires commerciaux, tandis que les affectations d'aide de la République populaire de Chine (ci-après la Chine) reflètent l'importance qu'elle accorde à la politique d'une « Chine unique » (Hoeffler et Sterck, 2022^[15]). La propension de certaines élites et de certains bailleurs de fonds à dévoyer des priorités de développement trop générales peut donner l'image d'un alignement superficiel sur les Objectifs de développement durable (ODD), de plus en plus critiqué comme étant une simple posture (Gutierrez et al., 2022^[16]) consistant à mettre à profit les ODD pour légitimer des projets et des activités antérieurs à l'adoption de ces Objectifs. Si une grande partie des recherches dans ce domaine ont été menées au niveau organisationnel (Heras-Saizarbitoria, Urbieta et Boiral, 2021^[17]), le principe fondamental peut être généralisé à la coopération entre pays.

La propension de certaines élites et de certains bailleurs de fonds à dévoyer des priorités de développement trop générales donne l'image d'un alignement superficiel sur les Objectifs de développement durable (ODD), de plus en plus critiqué comme étant une simple posture.

Malgré des lacunes, les plans nationaux de développement des pays africains pourraient redynamiser la coopération pour le développement

Même si les PND africains et autres peuvent être dévoyés, les ambitions et complexités qu'ils renferment peuvent permettre de renforcer la pertinence de la coopération pour le développement dans les pays d'au moins deux façons. Tout d'abord, cette complexité peut ouvrir la voie à d'autres trajectoires en matière de

développement. Ensuite, elle peut mettre en lumière les causes mondiales à l'origine de priorités nationales différenciées, incitant par là même les fournisseurs d'aide à s'adapter aux défis auxquels les pays bénéficiaires sont confrontés.

Reconnaître l'existence d'autres trajectoires en matière de développement

Les plans de développement des pays africains sont complexes en ce qu'ils poursuivent de multiples priorités et reposent sur une pluralité de logiques. Cette complexité remet en cause les hypothèses sur l'existence de trajectoires communes adaptables à plus grande échelle et d'une recette magique universelle en matière de développement. Elle entre également en résonance avec les arguments des spécialistes de l'après-développement qui, en écho au mouvement zapatiste, plaident en faveur d'un développement qui permette de bâtir un monde où il y ait de la place pour plusieurs mondes (de la Cadena et Blaser, 2018, p. 1^[18]).

Malgré des critiques parfois contradictoires et fragiles (Masaki, 2021^[19]), ces spécialistes donnent expression au sentiment général selon lequel les modèles de croissance économique dominants devraient être transformés en profondeur (UBS, 2022^[20] ; Spence, 2012^[21]). Ils font valoir que ces modèles ont été influencés et promus par l'Occident au prétexte qu'ils représentaient une vision universelle et donc incontestable du développement économique, et que cet universalisme est une caractéristique centrale de la « modernité eurocentrique » (Kothari et al., 2019, p. xxxiii^[5]).

Une manière d'intégrer ces critiques dans la coopération pour le développement consiste à reconnaître l'existence de trajectoires de développement multiples et à associer activement les partenaires autour de ces autres voies possibles en matière de développement. Pour que cet effort soit constructif, les fournisseurs comme les bénéficiaires devraient admettre qu'il existe des « liens partiels » entre le modèle de modernité occidentale et d'autres approches du développement (Masaki, 2021, p. 11^[19]). Contrairement au point de vue selon lequel les approches critiques du développement sont inconciliables avec le status quo, la reconnaissance de ces liens partiels (Araya Moreno, 2016^[22]) permet d'élargir l'éventail des trajectoires de développement suivies.

L'acceptation de l'existence de trajectoires de développement multiples peut également réclamer une approche de la coopération pour le développement qui reconnaisse l'importance de l'expérimentation. Dans ce contexte, ce terme est entendu non pas comme ce qui est qualifié de « tournant expérimental » dans la coopération pour le développement (Donovan, 2018^[23]) ou comme le recours connexe aux expérimentations de terrain (de Souza Leão, 2020^[24]), mais comme la résistance à la tentation de mettre à l'échelle des « bonnes pratiques » mondiales, pour se concentrer en lieu et place sur la gestion de priorités nationales complexes en matière de développement selon une approche itérative et expérimentale adaptée au contexte.

Parmi les nombreuses approches expérimentales du développement qui existent, l'adaptation itérative axée sur les problèmes (*problem-driven iterative adaptation*, PDIA) demeure particulièrement utile ; elle met l'accent sur l'apprentissage actif, permanent et expérimental (Andrews, Pritchett et Woolcock, 2013^[25]). Le retour d'information itératif sur les enseignements tirés est ensuite pris en compte dans la conception du projet. Comme le souligne également de Renzio (2016^[26]), cette approche suppose d'appliquer une démarche d'expérimentation axée sur la résolution de problèmes au niveau local (Booth, 2012, p. 84^[27]), plutôt que de tenter d'appliquer des solutions prédéfinies.

Même si cela ne fait pas l'unanimité, ce type de démarche devrait laisser une place à des projets et réformes au départ susceptibles de susciter la critique pour leur amateurisme, leur absence de conformité avec les normes mondiales, voire leur promotion de solutions contraires aux bonnes pratiques (Andrews, Pritchett et Woolcock, 2013^[25]). Au lieu de simplifier la complexité du problème rencontré, cette démarche permet de trouver des angles d'attaque tout en reconnaissant les multiples facteurs qui sont à l'origine du problème. Le fait de placer l'expérimentation pilotée au niveau local et la démarche itérative au cœur de

la coopération pour le développement devrait également permettre de renforcer la résilience des liens établis et des projets menés dans des contextes complexes au plan économique et politique.

Parmi les exemples de projets expérimentaux répondant à des besoins locaux, on peut citer l'association de chefs urbains (des dirigeants urbains locaux qui recourent aux symboles traditionnels) à des projets de développement au Malawi ou le soutien à des structures de soins de santé primaires pour recueillir de faibles sommes auprès des patients afin de financer les dépenses de carburant et de personnel liées aux évacuations d'urgence des femmes enceintes au Niger (Booth, 2012, pp. 81-82^[27]).

Le fait de placer l'expérimentation pilotée au niveau local et la démarche itérative au cœur de la coopération pour le développement devrait également permettre de renforcer la résilience des liens établis et des projets menés dans des contextes complexes au plan économique et politique.

S'attaquer aux causes mondiales à l'origine de priorités nationales différenciées

Ce serait faire fausse route que de favoriser une diversité de trajectoires de développement sans tenir compte des origines supranationales des problèmes sous-jacents. En d'autres termes, les priorités énoncées dans les plans de développement des pays en développement sont, pour beaucoup, déterminées par des facteurs extérieurs au territoire national. C'est pourquoi les PND peuvent également servir d'instruments pour inciter les bailleurs de fonds à déterminer et traiter les causes mondiales des défis auxquels les bénéficiaires sont confrontés.

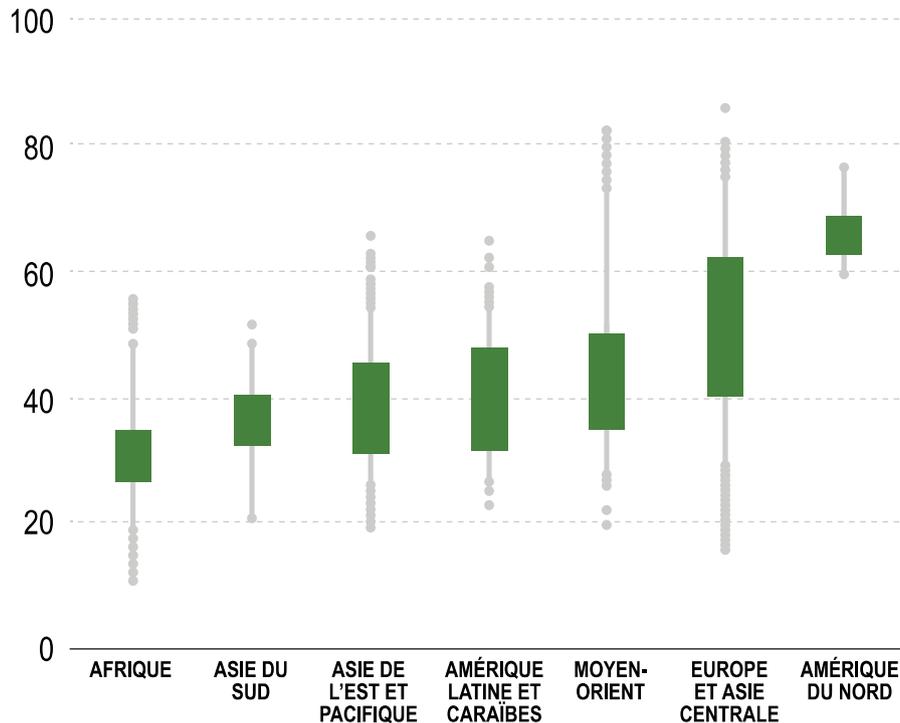
Promouvoir les intérêts des pays touchés par le changement climatique mais non responsables du phénomène

Les effets disproportionnés du changement climatique dans les pays en développement offrent une illustration éloquente et urgente des causes mondiales qui en sont à l'origine, des répercussions du phénomène au plan local et de l'interdépendance entre les deux. Prenons l'exemple des répercussions sur l'insécurité alimentaire. Étant donné que les agriculteurs africains utilisent principalement des systèmes alimentés par l'eau de pluie, la modification des régimes de précipitations sous l'effet du changement climatique accroît tout particulièrement leur vulnérabilité, avec des retombées sur la sécurité alimentaire. D'après certaines estimations, les ménages non agricoles en Afrique, sans surprise, sont donc confrontés à des augmentations allant jusqu'à 60 % des prix des produits de base en raison du changement climatique (Nyiwul, 2021^[28]). De même, des estimations récentes montrent que la hausse des températures a contribué à une réduction à hauteur de 34 % de la productivité agricole en Afrique depuis les années 60 (Organisation météorologique mondiale, 2022, p. 27^[29]).

Le continent étant le moins préparé aux effets du changement climatique (Graphique 20.3) et le moins résilient face au phénomène (Graphique 20.4), les nations africaines seront parmi les dernières à pouvoir s'attaquer à la fois aux causes mondiales et aux répercussions locales des problèmes qui déterminent leurs priorités en matière de développement. Les projections laissent également entrevoir que les effets du changement climatique feront peser une pression supplémentaire sur la capacité de riposte des États africains : la Banque africaine de développement estime que le coût de l'adaptation au changement climatique en Afrique représentera entre 1.7 % et 1.8 % du PIB, contre 1.3 % à 1.4 % dans d'autres régions (Banque africaine de développement, 2022^[30]). Parallèlement toutefois, la contribution de l'Afrique aux émissions mondiales de gaz à effet de serre continue d'être la plus faible au monde : elle se situerait à

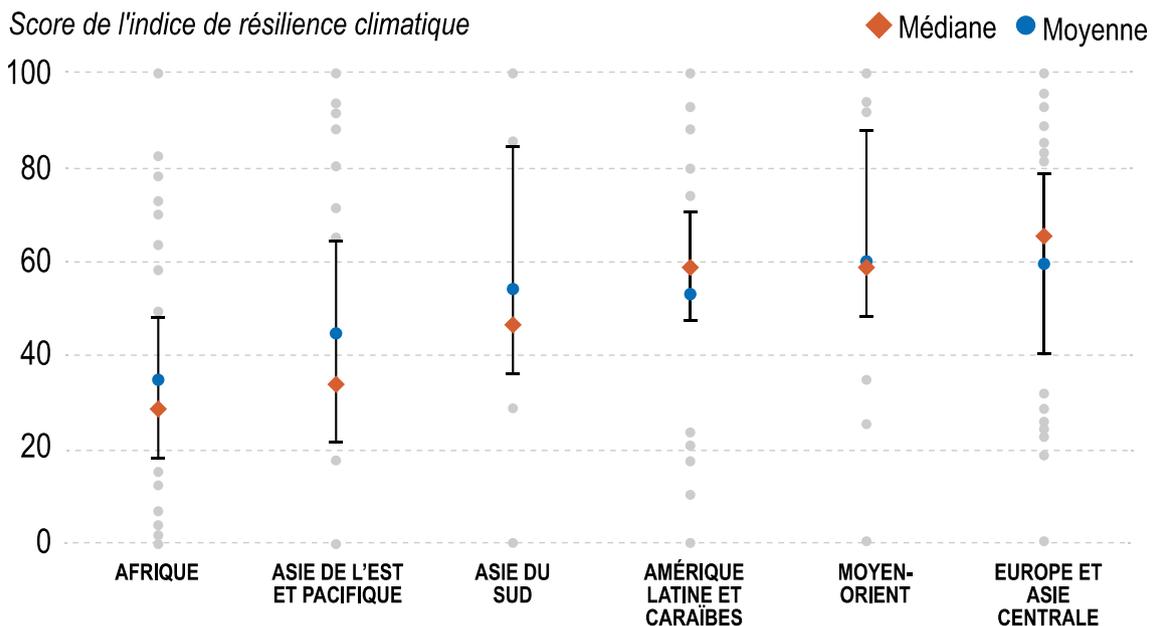
3.8 % selon les estimations, contre 23 % pour la Chine, 19 % pour les États-Unis et 13 % pour l'Union européenne (CDP, 2020^[31]).

Graphique 20.3. Niveau de préparation au changement climatique par région



Source : Banque africaine de développement (2022, p. 55^[30]), « Climate resilience and a just energy transition in Africa », https://www.afdb.org/sites/default/files/2022/05/25/aeo22_chapter2_eng.pdf.

Graphique 20.4. Résilience climatique par région



Source : Banque africaine de développement (2022, p. 53^[30]), « Climate resilience and a just energy transition in Africa », https://www.afdb.org/sites/default/files/2022/05/25/aeo22_chapter2_eng.pdf.

Une des voies par lesquelles les bailleurs de fonds peuvent aider les pays en développement, en particulier en Afrique, à s'attaquer aux effets du changement climatique consiste à prendre les PND comme point de départ concret et tangible, lié aux aspirations exprimées par les bénéficiaires de l'aide extérieure. Par ailleurs, les fournisseurs bilatéraux de coopération pour le développement peuvent mobiliser leurs différentes administrations pour promouvoir les intérêts des pays en développement de manière équitable dans le cadre des institutions et des dispositifs institutionnels mis en place pour gérer les biens publics mondiaux, à savoir, notamment, les organisations multilatérales, les traités internationaux, les « clubs » thématiques et les régimes internationaux (Buchholz et Sandler, 2021^[32]).

Au niveau national, les fournisseurs de coopération pour le développement doivent s'attaquer plus efficacement et de façon plus critique aux aspects relatifs à la cohérence des politiques. Transformer les politiques et les comportements dans les pays qui apportent des financements aiderait également les pays en développement à faire face aux défis qui se posent à eux – une vision à laquelle fait écho le discours établi sur la cohérence des politiques au service du développement durable. Ce discours reconnaît que les politiques mises en place par les pays fournisseurs ont une dimension « transnationale » et « internationale » et qu'elles devraient veiller à ce que la génération actuelle laisse un capital économique, naturel, humain et social suffisant aux générations futures (OCDE, 2016, p. 62^[33]).

Recourir à l'aide extérieure pour aider les pays bénéficiaires sans transformer des politiques et pratiques potentiellement contradictoires du côté des pays fournisseurs semble dénué de logique et inefficace. L'aide dans le domaine de l'agriculture est un exemple souvent cité, qui suscite de vifs débats. Il est généralement admis que les bailleurs de fonds qui sont réellement intéressés par la valeur que leur aide à l'agriculture pourrait permettre de générer devraient également s'atteler à leur propre cadre d'action (Cohen, 2019^[34]), notamment en revoyant leurs politiques commerciales, leurs systèmes de subventions agricoles locales et leur réglementation en matière de déversement, et en réduisant rapidement les émissions de carbone produites par le secteur agricole.

S'attaquer aux causes mondiales ou supranationales des défis auxquels les pays bénéficiaires sont confrontés en matière de développement est une question qui est intimement liée aux débats sur l'aide extérieure et sur la protection et la fourniture des biens publics mondiaux.

Conclusion

Les bailleurs de fonds auraient intérêt à accorder de l'importance aux plans de développement nationaux alors que la montée en puissance de la planification nationale du développement semble loin de ralentir – non seulement en Afrique, mais aussi à l'échelle mondiale.

Utilisés à des fins d'amélioration des résultats, les plans de développement mettent les bailleurs de fonds au défi de revoir la manière dont ils allouent leurs financements. Au lieu d'exploiter les nombreux thèmes et logiques qui sous-tendent ces plans de développement pour légitimer des priorités préexistantes qui leur sont propres, les fournisseurs d'aide devraient remettre en cause leurs propres hypothèses sur les bonnes pratiques à adopter et les trajectoires à suivre en matière de développement.

Une telle approche offre la possibilité de se livrer à des expérimentations face à des priorités, des projets et des modalités de mise en œuvre atypiques, au lieu de prendre comme point de départ des pratiques dites mondiales et d'excellence. Les bailleurs de fonds qui exploitent les plans de développement dans ce sens doivent être disposés à prendre le temps nécessaire pour comprendre le point de vue qu'a le pays bénéficiaire de ses propres priorités en matière de développement, tout en continuant de faire preuve d'agilité pour répondre aux engagements évolutifs qui caractérisent invariablement les institutions dans des démocraties en voie de consolidation.

Les plans de développement appellent également les bailleurs de fonds à reconnaître les causes supranationales de certains des problèmes auxquels les bénéficiaires sont confrontés. L'avantage de

s'appuyer sur les priorités énoncées dans les PND réside dans le fait qu'elles véhiculent une certaine prise en compte du contexte et une certaine réalité concrète dont certains fournisseurs d'aide pourraient considérer qu'elles font défaut dans les débats sur l'aide extérieure et les biens publics mondiaux. Ces priorités exprimées élargissent également la sphère d'action des bailleurs de fonds, au-delà de la simple fourniture de l'aide.

Références

- Andersen, J., N. Johannesen et B. Rijkers (2020), « Elite capture of foreign aid: Evidence from offshore bank accounts », *Document de travail de recherche sur les politiques*, n° WPS 9150, Groupe de la Banque mondiale, Washington, D.C., <http://documents.worldbank.org/curated/en/493201582052636710/Elite-Capture-of-Foreign-Aid-Evidence-from-Offshore-Bank-Accounts> (consulté le 9 mai 2022). [11]
- Andrews, M., L. Pritchett et M. Woolcock (2013), « Escaping capability traps through problem-driven iterative adaptation (PDIA) », *World Development*, vol. 51, pp. 234-244, <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.05.011>. [25]
- Araya Moreno, J. (2016), « Marisol de la Cadena – Earth beings: Ecologies of practice across Andean worlds », *Antípoda* 26, <https://doi.org/10.7440/antipoda26.2016.09>. [22]
- Asongu, S. et J. Nwachukwu (2015), « Foreign aid and governance in Africa », *International Review of Applied Economics*, vol. 30/1, pp. 69-88, <https://doi.org/10.1080/02692171.2015.1074164>. [10]
- Banque africaine de développement (2022), « Résilience climatique et transition énergétique juste en Afrique », dans *Perspectives économiques en Afrique 2022*, Banque africaine de développement, Abidjan, https://www.afdb.org/sites/default/files/2022/05/25/aeo22_chapter2_french.pdf. [30]
- Black, D. (2020), « Development co-operation and the partnership-ownership nexus: Lessons from the Canada-Ghana experience », *Development Policy Review*, vol. 38/S1, <https://doi.org/10.1111/dpr.12476>. [9]
- Booth, D. (2012), *Development as a Collective Action Problem: Addressing the Real Challenges of African Governance*, Overseas Development Institute, Londres, https://cdn.odi.org/media/documents/appp-synthesis-report-development-as-a-collective-action-problem-david-booth-o_7un7DOu.pdf. [27]
- Buchholz, W. et T. Sandler (2021), « Global public goods: A survey », *Journal of Economic Literature*, vol. 59/2, pp. 488-545, <https://doi.org/10.1257/jel.20191546>. [32]
- Büscher, B. et al. (2021), « Planning for a world beyond COVID-19: Five pillars for post-neoliberal development », *World Development*, vol. 140, p. 105357, <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105357>. [7]
- CDP (2020), *Africa Report: Benchmarking Progress Towards Climate Safe Cities, States, and Regions*, CDP, Berlin, https://cdn.cdp.net/cdp-production/cms/reports/documents/000/005/023/original/CDP_Africa_Report_2020.pdf?1583855467. [31]

- Chimhowu, A., D. Hulme et L. Munro (2019), « The 'new' national development planning and global development goals: Processes and partnerships », *World Development*, vol. 120, pp. 76-89, <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.03.013>. [8]
- Cohen, M. (2019), « Let them eat promises: Global policy incoherence, unmet pledges, and misplaced priorities undercut progress on SDG 2 », *Food Ethics*, vol. 4/2, pp. 175-187, <https://doi.org/10.1007/s41055-019-00048-2>. [34]
- de la Cadena, M. et M. Blaser (dir. pub.) (2018), *A World of Many Worlds*, Duke University Press, Durham, NC. [18]
- de la Cuesta, B. et al. (2022), « Owing it: Accountability and citizens' ownership over oil, aid, and taxes », *The Journal of Politics*, vol. 84/1, pp. 304-320, <https://doi.org/10.1086/714929>. [13]
- de Renzio, P. (2016), « Accountability dilemmas in foreign aid », *ODI Working Paper*, Overseas Development Institute, Londres, <https://cdn.odi.org/media/documents/10805.pdf>. [26]
- de Souza Leão, L. (2020), « What's on trial? The making of field experiments in international development », *British Journal of Sociology*, vol. 71/3, pp. 444-459, <https://doi.org/10.1111/1468-4446.12723>. [24]
- Dercon, S. (2022), *Gambling on Development: Why Some Countries Win and Others Lose*, Hurst, Londres. [4]
- Donovan, K. (2018), « The rise of the randomistas: On the experimental turn in international aid », *Economy and Society*, vol. 47/1, pp. 27-58, <https://doi.org/10.1080/03085147.2018.1432153>. [23]
- Escobar, A. (2020), *Pluriversal Politics: The Real and the Possible*, Duke University Press, Durham, NC, <https://doi.org/10.2307/j.ctv11315v0>. [6]
- Esteves, P. et S. Klingebiel (2020), « Diffusion, fusion, and confusion: Development cooperation in a multiplex world order », dans *The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda*, Springer International Publishing, Cham, https://doi.org/10.1007/978-3-030-57938-8_9. [2]
- Gottlieb, J. (2015), « Greater expectations: A field experiment to improve accountability in Mali », *American Journal of Political Science*, vol. 60/1, pp. 143-157, <https://doi.org/10.7910/DVN/28809>. [12]
- Gulrajani, N. et E. Silcock (2020), « Principled aid in divided times: Harnessing values and interests in donor pandemic response », Working Paper 596, Overseas Development Institute, Londres, https://cdn.odi.org/media/documents/pai_working_paper_execsummfinal.pdf. [14]
- Gutierrez, L. et al. (2022), « Rainbow wash or rainbow revolution? Dynamic stakeholder engagement for SDG-driven responsible innovation », *Journal of Business Ethics*, vol. 180, pp. 1113-1136, <https://doi.org/10.1007/s10551-022-05190-2>. [16]
- Heras-Saizarbitoria, I., L. Urbieta et O. Boiral (2021), « Organizations' engagement with Sustainable Development Goals: From cherry-picking to SDG-washing? », *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, vol. 29/2, pp. 316-328, <https://doi.org/10.1002/csr.2202>. [17]

- Hoeffler, A. et O. Sterck (2022), « Is Chinese aid different? », *World Development*, vol. 156, p. 105908, <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2022.105908>. [15]
- Kothari, A. et al. (dir. pub.) (2019), *Pluriverse: A Post-Development Dictionary*, Columbia University Press, New York, NY. [5]
- Masaki, K. (2021), « Do pluriversal arguments lead to a 'world of many worlds'? Beyond the confines of (anti-)modern certainties », *GDI Working Paper*, n° 2021-056, Global Development Institute, University of Manchester, Manchester, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3923554. [19]
- Mélonio, T., J. Naudet et R. Rioux (2022), « L'aide publique au développement à l'âge des conséquences », Policy Paper No. 11, Agence française de développement, Paris, https://www.afd.fr/fr/aide-publique-developpement-age-consequences-melonio-naudet-rioux?origin=/fr/ressources-accueil?query=%2A&filter%5B1%5D=resource_type_k%3DDocument%20de%20recherche. [1]
- Nyiwul, L. (2021), « Climate change adaptation and inequality in Africa: Case of water, energy and food insecurity », *Journal of Cleaner Production*, vol. 278, p. 123393, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2020.123393>. [28]
- OCDE (2021), *Applying Evaluation Criteria Thoughtfully*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/543e84ed-en>. [3]
- OCDE (2016), *Better Policies for Sustainable Development 2016: A New Framework for Policy Coherence*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264256996-en>. [33]
- Organisation météorologique mondiale (2022), *État du climat en Afrique 2021*, Organisation météorologique mondiale, Genève, https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=11348 (consulté le 2 novembre 2022). [29]
- Spence, M. (2012), *The Next Convergence: The Future of Economic Growth in a Multispeed World*, Farrar, Straus and Giroux, New York, NY. [21]
- UBS (2022), « Unsustainable economic growth: Why continued growth in our current economic system is unsustainable? », UBS, <https://www.ubs.com/microsites/nobel-perspectives/en/latest-economic-questions/economics-society/articles/unsustainable-economic-growth.html> (consulté le 2 novembre 2022). [20]

Notes

¹ Un État prédateur est généralement considéré comme un ensemble d'institutions publiques qui favorisent le régime et ses élites par rapport aux citoyens, aux dépens de ces derniers.

² Cette analyse a été effectuée à l'aide du modèle pré-entraîné BERT (pour *Bidirectional Encoder Representations from Transformers*, ou représentations d'encodeur bidirectionnel à partir de transformateurs), qui intègre une compréhension du contexte dans lequel les mots et groupes de mots sont employés. L'avantage de recourir au TLN réside dans la compréhension plus granulaire qu'il offre du lien qui relie les différents thèmes traités dans un plan national de développement.

21 Coup de projecteur : Mettre en place de nouvelles formes de coopération internationale pour rendre l'Afrique plus résiliente

Daphine Muzawazi, Agence de développement de l'Union africaine

Rita da Costa, Centre de développement de l'OCDE

Les pays africains ont progressé dans la réalisation des objectifs de développement et dans le renforcement de leurs capacités institutionnelles depuis le début des années 2000. Des difficultés subsistent néanmoins à l'échelle du continent, en particulier au regard de l'industrialisation et de la compétitivité économique, sources d'emplois. Du fait des asymétries de l'architecture financière internationale, les pays africains ont plus de mal à se relever de la crise liée au COVID-19, à faire face aux coûts croissants du service de la dette, à financer des investissements indispensables dans l'infrastructure pour opérer une transformation structurelle, et à gérer les effets du changement climatique. Les fournisseurs de coopération pour le développement peuvent aider ces pays en repensant leurs approches et leurs outils. La mise en place de nouveaux modèles de partenariats équitables et mutuellement bénéfiques devrait être, à l'avenir, le fondement de la coopération pour le développement.

Les autrices tiennent à exprimer leur gratitude et leurs remerciements à Symerre Grey-Johnson (AUDA-NEPAD) ainsi qu'à Lianne Guerra, Bakary Traoré et Federico Bonaglia (Centre de développement de l'OCDE) pour leurs contributions à la présente étude de cas.

Messages clés

- Les fournisseurs de coopération pour le développement peuvent soutenir l'industrialisation et la transformation productive de l'Afrique en aidant le continent à pallier son manque d'infrastructure et en apportant un soutien à la réalisation de ses grands projets comme la création de la zone de libre-échange continentale africaine.
- Compte tenu des asymétries qui existent dans le système financier international, les fournisseurs de coopération pour le développement devraient accroître leur soutien à l'allègement de la dette et à l'adoption de nouvelles approches relatives au traitement de la dette. Ils pourraient également faciliter le dialogue entre l'Afrique et les agences de notation, et soutenir les mécanismes visant à réaffecter 100 milliards USD de droits de tirage spéciaux du Fonds monétaire international aux pays en développement.
- De nouveaux modèles de partenariats équitables doivent être mis en place, afin de fournir un espace et des outils permettant aux pays africains de trouver des solutions, y compris en recourant au transfert de technologies et au renforcement des capacités, et de s'adapter aux nouvelles règles et normes mises au point collégialement.

Renforcer la résilience dans un contexte de crises mondiales multiples

Le système de coopération internationale actuel n'a malheureusement pas produit les résultats attendus concernant le développement de l'Afrique. Le continent demeure très vulnérable aux chocs extérieurs, et malgré la croissance économique et la réduction de la pauvreté enregistrées à l'échelle de l'Afrique, des écarts significatifs subsistent entre les pays. La pandémie de COVID-19 et les ramifications de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine ont durci les difficultés de l'Afrique et mis au jour la vulnérabilité et la faible résilience d'un continent de plus en plus relié au reste du monde. La pandémie a entraîné une hausse des dépenses publiques en même temps qu'une baisse des recettes, obligeant les gouvernements africains à faire face à une lourde charge financière en plus des difficultés structurelles.

Le cadre élaboré par l'OCDE concernant le « développement en transition » (DiT) formule des conseils utiles à l'intention des acteurs de la coopération pour le développement souhaitant apporter leur soutien au développement à long terme de l'Afrique dans un monde de plus en plus complexe¹. Ce cadre place la réflexion sur l'avenir de la coopération internationale au cœur de la réalité actuelle, à savoir la multiplication des interconnexions à l'échelle planétaire et le manque de cohérence de l'action publique au niveau mondial. Dans ce cadre, le développement est pensé comme un processus multidimensionnel et continu (et réversible), qui tient compte des vulnérabilités qui persistent dans les pays en développement malgré l'augmentation du niveau moyen des revenus. Le DiT préconise en outre l'adoption d'un nouveau système permettant de mieux mesurer les progrès en matière de développement, l'utilisation de nouveaux instruments et la création de partenariats à multiples parties prenantes.

L'Afrique a besoin de cette nouvelle approche – plus globale – de la coopération pour remédier à ses difficultés structurelles internes, notamment l'absence d'intégration au niveau régional et de transformation productive, des capacités techniques et financières trop faibles pour mettre en œuvre des mesures et des projets, la persistance d'une importante économie informelle et d'une faible capacité de génération de recettes publiques, ainsi que des sorties importantes de flux financiers illicites hors du continent (CUA/OCDE, 2019^[1]). Les politiques intérieures seront importantes pour surmonter à l'avenir ces difficultés. Toutefois, dans un monde très interconnecté, elles ne seront pas suffisantes.

Les difficultés structurelles de l'Afrique sont notamment l'absence d'intégration et de transformation productive, des capacités techniques et financières trop faibles pour mettre en œuvre des mesures et des projets, la persistance d'une importante économie informelle et d'une faible capacité de génération de recettes publiques, ainsi que des sorties importantes de flux financiers illicites hors du continent.

Les évolutions institutionnelles majeures qui ont eu lieu au cours des 20 dernières années dans le monde entier et notamment en Afrique ont jeté les bases d'un développement porteur de transformations. La création de l'Union africaine (UA) en 2002 ; la crise financière de 2008-09 et l'émergence de nouveaux acteurs du développement ont entraîné l'élévation du Groupe des vingt (G20) au rang du chef d'État ou de gouvernement. L'UA a posé des jalons pour l'avenir en adoptant l'Agenda 2063 et en transformant le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique en Agence de développement de l'Union africaine, connue aujourd'hui sous l'acronyme AUDA-NEPAD. Il n'en reste pas moins que l'Afrique se heurte toujours à de nombreuses difficultés internes pour mettre en place une croissance économique durable et inclusive et instaurer des transformations qualitatives et quantitatives auprès de sa population (Union africaine, 2013^[2]).

Pour les fournisseurs de coopération de développement, une priorité urgente consisterait à renforcer leur soutien afin d'accélérer la transformation productive. De nouvelles formes de partenariats sont nécessaires pour s'assurer que les programmes d'action mondiaux tels que la transformation numérique et la transition écologique tiennent compte des besoins de l'Afrique. La coopération et les partenariats doivent, dans leur approche, aider l'Afrique dans ses efforts de développement durable, lui accorder une place significative dans les mécanismes de gouvernance internationaux destinés à relever les défis communs, adapter les instruments de coopération et de financement à des scénarios plus complexes, privilégier l'adaptation aux contextes africains, et considérer le renforcement de la résilience de l'Afrique et de sa capacité à mettre en place un développement durable comme une finalité absolue.

Mettre fin aux asymétries du système multilatéral afin d'accroître l'accès aux financements du développement

La réponse décevante apportée au besoin de financements pressant de l'Afrique à la suite de la crise du COVID-19 montre que les asymétries du système financier international font obstacle aux avancées du continent en matière de développement. La communauté internationale doit impérativement accorder la priorité à la mobilisation accrue de moyens financiers pour améliorer la capacité de l'Afrique à s'orienter vers un développement durable. L'accroissement de la résilience de l'Afrique passe aussi par l'amélioration des règles et des mécanismes. La redynamisation du système de coopération internationale et l'amélioration de son inclusivité peuvent jouer un rôle déterminant en corrigeant les asymétries au niveau du traitement de la dette, de l'accès abordable aux financements, de la perception du risque et de l'allocation des droits de tirage spéciaux (DTS). La correction de ces asymétries aiderait en retour l'Afrique dans ses propres initiatives visant à se relever sur de meilleures bases.

Encourager l'allègement de la dette et promouvoir le dialogue avec les agences de notation

Selon les projections actuelles, il faudra aux pays africains plus de cinq ans pour représenter la même proportion (environ 5 %) du produit intérieur brut mondial (PIB) qu'avant la pandémie. La dette de l'Afrique, tout en restant relativement faible, s'est rapidement accrue en pourcentage du PIB depuis 2014 ; en 2022, elle équivaut à 24.1 % du PIB combiné de l'ensemble de ses pays (Banque mondiale, 2022^[3]). Les paiements du service de la dette ont également fortement augmenté sur le continent au cours de la dernière décennie, en partie à cause de la hausse des taux d'intérêt appliqués sur les prêts privés. Les coûts de la dette extérieure ont progressé de 1.1 % du PIB en moyenne entre 2010 et 2019, contrebalançant les presque deux tiers d'augmentation moyenne des niveaux de taxation au cours de la même période (OCDE/ATAF/CUA, 2022^[4]).

Les programmes de coopération internationale et d'allègement de la dette comme l'Initiative de suspension du service de la dette et le cadre commun du G20 pourraient aider les pays africains à rééquilibrer leur situation budgétaire et à accroître leur capacité de remboursement à moyen terme. Toutefois, la mise en œuvre du cadre commun n'a que peu progressé. De surcroît, malgré les risques élevés de surendettement, certains pays en développement sont réticents à participer à ces programmes, craignant que cela n'entraîne leur rétrogradation auprès des agences de notation. Cette réticence à participer à une initiative d'allègement de la dette pourrait aussi avoir un impact négatif sur la viabilité de la dette à long terme des pays concernés.

Les pays membres de l'OCDE pourraient apporter un soutien aux pays d'Afrique dans leur demande d'allègement de la dette, et promouvoir le dialogue entre le secteur public africain et les agences de notation afin que celles-ci revoient les notes attribuées à ces pays. Comme l'a souligné le président du Sénégal et président de l'UA, Macky Sall, ce soutien pourrait se manifester par : la promotion d'une meilleure coordination entre les institutions panafricaines et les groupements économiques régionaux au sujet de la définition de normes régionales ; le renforcement des agences de notation africaines ; et la création d'un observatoire de l'investissement en Afrique qui fournirait des informations sur les tendances, les écosystèmes et les opportunités en matière d'investissement en Afrique (Forum économique international sur l'Afrique, 2022^[5]).

Réaffectation de droits de tirages spéciaux aux pays en développement

Les droits de tirage spéciaux (DTS) permettent d'injecter des liquidités particulièrement nécessaires sans alourdir le fardeau de la dette. L'Afrique réclame la réaffectation de DTS d'un montant de 100 milliards USD – sur le montant historique de 650 milliards USD de droits émis – aux pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire. Le continent n'a reçu que 5 % de l'enveloppe totale, soit son quota de 33 milliards USD. Avec la stagnation voire la baisse attendue de l'aide publique au développement (APD) au cours des années à venir, l'affectation des DTS aux pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire pourrait accroître leur capacité à faire face aux crises mondiales en leur octroyant une plus grande marge de manœuvre financière.

Le Sommet de financement des économies africaines, organisé par la France en 2021, avait également préconisé une réallocation des DTS (Présidence française, 2021^[6]), mais peu d'avancées ont été réalisées (Laub et Dwyer, 2022^[7] ; Plant, 2021^[8] ; Plant, Hicklin et Andrews, 2021^[9]). Les efforts consentis par le Fonds monétaire international (FMI) pour absorber la réaffectation des DTS par l'intermédiaire de son Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance et de son nouveau Fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité se heurtent à des obstacles tels que les critères d'éligibilité (Vasic-Lalovic, 2022^[10]). Par ailleurs, aucune décision n'a été prise au niveau international pour trouver d'autres canaux d'acheminement des DTS. Les partenaires au développement devraient explorer d'autres pistes pour

permettre la réaffectation des DTS par l'intermédiaire de grandes institutions africaines. L'UA a proposé que la Banque africaine de développement devienne un détenteur agréé des DTS (Adesina, 2022^[11]).

Les économies avancées devraient s'engager à acheminer rapidement 30 % au moins de leurs DTS, dans le but d'atteindre l'objectif de 100 milliards USD à l'échelle mondiale, ce qui permettrait aux pays africains de disposer de réserves supplémentaires pour engager la reprise économique post-pandémie et accompagner la transition écologique. Il sera important à l'avenir que les partenaires au développement tiennent fermement leur engagement de ne pas comptabiliser les DTS au titre de l'APD dans les statistiques du CAD (OCDE, 2022^[12]) si cela peut avoir des effets néfastes sur les arbitrages de l'APD en cours.

Il sera important que les partenaires au développement tiennent fermement leur engagement de ne pas comptabiliser les DTS au titre de l'APD dans les statistiques du CAD (OCDE, 2022^[12]) si cela peut avoir des effets néfastes sur les arbitrages de l'APD en cours.

De leur côté, les gouvernements des pays africains devraient s'engager à faire preuve d'ouverture et de transparence afin que les citoyens, les organisations de la société civile et les parlementaires puissent suivre facilement la façon dont les DTS sont utilisés. Il s'agirait notamment de rendre les projets publics, de publier régulièrement leur état d'avancement et d'évaluer l'alignement des activités et de leurs résultats sur les objectifs. Pour l'instant, la plupart des États africains ont dévoilé leurs projets concernant l'utilisation de ces nouvelles ressources, qui vont de l'augmentation des réserves de change à l'amélioration des systèmes de santé et de protection sociale, en passant par le remboursement de la dette (Kerezhi et Gbemisola, 2022^[13]). Si la réaffectation des DTS s'opère par l'intermédiaire des principales institutions africaines, les partenaires au développement pourraient aussi aider les pays et les institutions d'Afrique à procéder à la notification de l'utilisation qui est faite desdits droits, ainsi qu'à la création d'un cadre d'information commun qui faciliterait le suivi des montants réalloués.

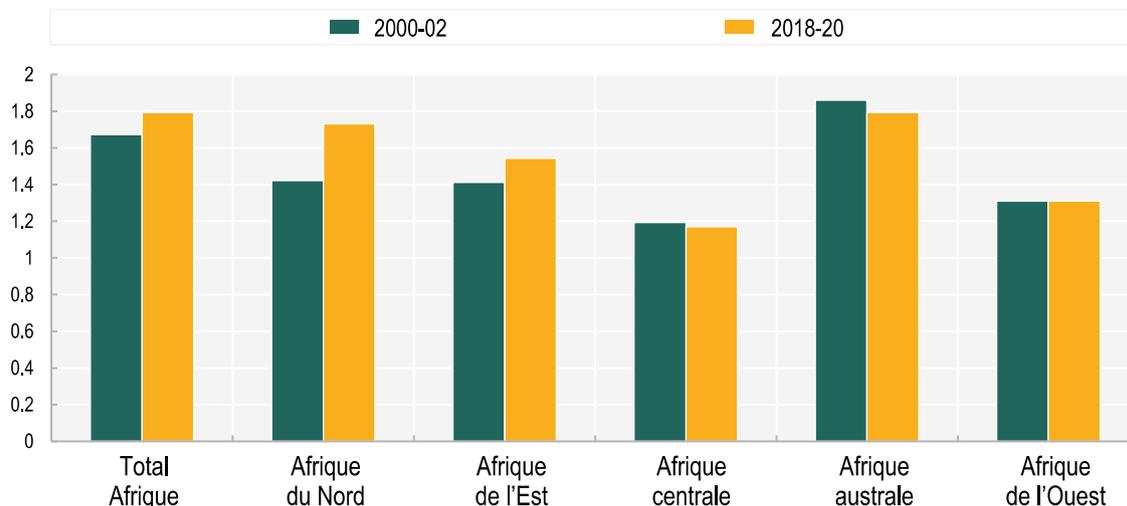
Investir dans l'industrialisation et la transformation productive

L'accélération de la transformation productive est fondamentale pour créer des emplois de qualité qui réduiront la pauvreté et amélioreront la résilience économique de l'Afrique (CUA/OCDE, 2019^[11]). Or, les capacités industrielles et productives du continent demeurent fragiles, ses infrastructures restent insuffisantes, et sa compétitivité sur les marchés internationaux est limitée. La part du continent dans les importations de l'Union européenne et des États-Unis est passée de 2.4 % en 2019 à 2.0 % en 2020, alors que celle de l'Amérique latine et des Caraïbes a légèrement progressé. L'accès de l'Afrique à l'énergie éolienne, à la technologie et aux instruments de financement interne est inégal et imparfait. La création d'emplois productifs peut permettre de réduire les niveaux de pauvreté, dans la mesure où la faible marge de manœuvre budgétaire et l'ampleur de l'économie informelle limitent la portée et l'efficacité des systèmes de protection sociale existants (CUA/OCDE, 2022^[14]).

L'Afrique était parvenue à améliorer la diversification de ses exportations avant la crise du COVID-19, même si une forte hétérogénéité était à noter entre les différentes sous-régions. Le nord et l'est du continent arrivaient en tête, alors que dans les autres sous-régions, la diversification des exportations était soit en baisse, soit stationnaire (Graphique 21.1). Dans le même temps, les performances du secteur privé se sont améliorées dans la plupart des sous-régions africaines – comme le montre indirectement l'augmentation de la formation brute de capital fixe du secteur privé en pourcentage du PIB pendant la période 2000-18 – mais pas suffisamment pour réduire l'écart de la productivité de la main-d'œuvre par

rapport aux États-Unis (Graphique 21.2). Cette situation a des conséquences sur la compétitivité de l'Afrique au niveau mondial et sur sa croissance (OCDE, 2022^[15]).

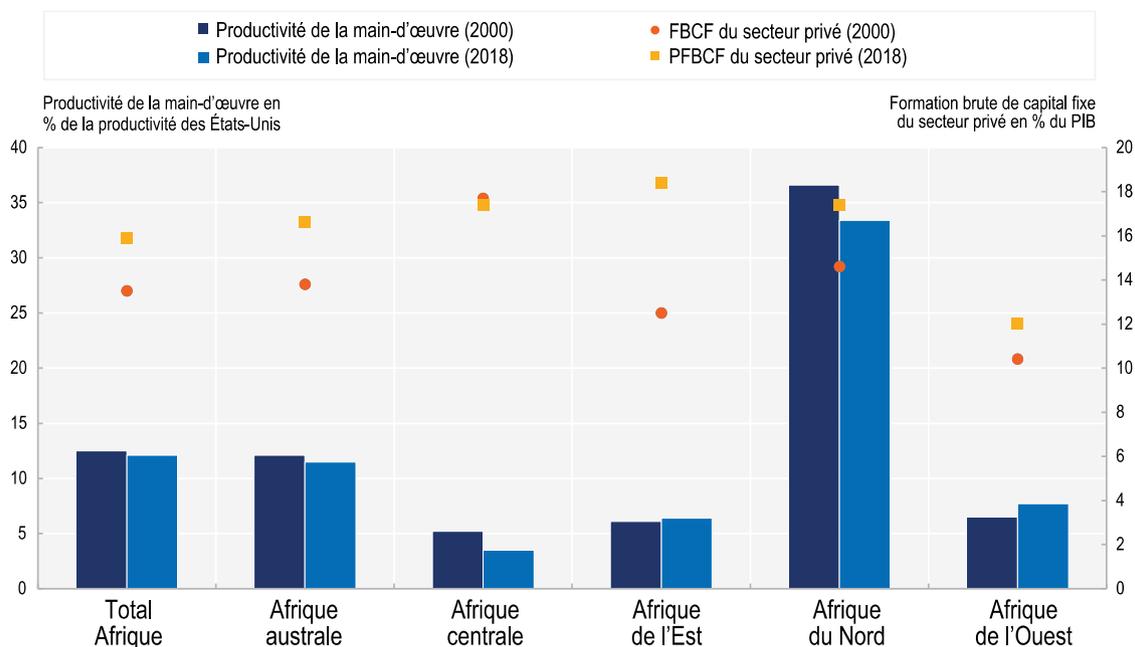
Graphique 21.1. Indice de diversification des produits d'exportation, annuel, 2000-02 et 2018-20



Notes : L'indice de diversification est calculé en mesurant l'écart absolu entre la structure des échanges d'un pays et celle qui prévaut à l'échelle mondiale. Des valeurs comprises entre 0 et 1 sont attribuées, 1 indiquant un plus grand écart par rapport à la structure mondiale. Afin de mieux représenter l'évolution de l'Afrique par rapport au monde, le graphique ci-dessus utilise la matrice du commerce des marchandises de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), ce qui explique pourquoi la valeur maximale ne se situe pas sur une échelle de 0 à 1.

Source : Élaboration des autrices d'après CNUCED (2022^[16]), *Matrice du commerce des marchandises en milliers de dollars des États-Unis, annuel, 2016-2021* (base de données), <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx>.

Graphique 21.2. Productivité de la main-d'œuvre et formation brute de capital fixe du secteur privé



Note : FBCF = formation brute de capital fixe.

Source : Élaboration des autrices d'après Commission de l'Union africaine/OCDE (2019^[11]), *Dynamiques du développement en Afrique 2019 : Réussir la transformation productive*, https://www.oecd-ilibrary.org/fr/development/dynamiques-du-developpement-en-afrique-2019_291046f7-fr.

L'APD doit continuer à soutenir la transformation productive de l'Afrique en aidant le continent à combler son manque d'infrastructure, qui est l'un des principaux obstacles à la croissance de ses revenus et de sa productivité. Les partenaires au développement pourraient en outre aider le continent à attirer les capitaux privés et les technologies avancées. En ce sens, les efforts déployés par ces partenaires pour que l'APD mobilise l'affectation au développement de financements plus importants provenant des marchés financiers et des investisseurs institutionnels sont les bienvenus.

L'APD doit continuer à soutenir la transformation productive de l'Afrique en aidant le continent à combler son manque d'infrastructure, qui est l'un des principaux obstacles à la croissance de ses revenus et de sa productivité.

Les partenaires au développement doivent aussi innover, notamment en utilisant l'aide différemment. Leur soutien actif sera requis pour concevoir de nouveaux outils qui permettront de financer la mise en œuvre des projets d'infrastructure, notamment des services de préparation des projets, des partenariats publics, privés et multilatéraux, ainsi que la fourniture de garanties souveraines aux banques multilatérales de développement pour produire un effet de levier sur leur situation budgétaire (Capital Adequacy Frameworks Panel, 2022^[17]).

Dans un scénario où intervient un plus grand nombre d'acteurs, les partenaires au développement devraient soutenir la création de normes et d'un cadre de référence communs afin de réduire les coûts de transaction et de faciliter la préparation et la mise en œuvre des projets. Les Principes du G20 pour des investissements de qualité dans les infrastructures et le Label de qualité PIDA (Programme pour le développement des infrastructures en Afrique) sont à cet égard des outils utiles.

Les partenaires au développement devraient en outre s'appuyer davantage sur des organismes régionaux comme la Commission de l'Union africaine et l'organisation AUDA-NEPAD pour inciter le secteur privé à accroître ses investissements et encourager l'appropriation par les pays des processus de transformation économique. La contextualisation des défis particuliers auxquels sont confrontés les pays africains est une autre difficulté. Les partenaires au développement pourraient contribuer à instaurer une vision harmonisée par la mise en pratique de l'Agenda 2063, et plus spécifiquement de son objectif de transformation économique. Le renforcement des synergies entre les fournisseurs traditionnels et les apporteurs provenant des économies émergentes est nécessaire, qui plus est dans le respect de l'Agenda 2063 et des ODD.

Les partenaires au développement devraient s'appuyer davantage sur des organismes régionaux pour inciter le secteur privé à accroître ses investissements et encourager l'appropriation par les pays des processus de transformation économique.

À cet égard, la priorité est d'apporter un soutien actif au programme de transformation de la zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf) et de le mettre en œuvre. La ZLECAf est porteuse de grandes promesses, compte tenu avant tout des défis persistants et de la polarisation du système commercial international, ainsi que de la réaction de rejet que suscite la mondialisation dans certaines parties du monde. La ZLECAf est un moteur extrêmement puissant d'intégration du continent et de développement des chaînes de valeur régionales. Sa mise en œuvre entraînera sans doute des arbitrages et nécessitera le renforcement de la résilience des pays aux chocs internes et externes. Il est impératif de modifier les

schémas actuels de participation de l'Afrique aux chaînes de valeur mondiales pour susciter une transformation productive propre à accélérer la reprise économique, créer des emplois de qualité et favoriser la valorisation sociale.

Mettre au point de nouveaux modes de partenariat axés sur l'amélioration de l'autosuffisance

L'Afrique est souvent présentée comme un continent aux prises avec des difficultés importantes. Il est indispensable de bâtir une autre vision de l'Afrique, qui la présente comme un continent plein de promesses. Remédier aux problèmes structurels et aux asymétries dans le domaine du financement et porter une plus grande attention aux difficultés de gouvernance de l'Afrique permettraient au continent de progresser. La résilience et l'autosuffisance devraient être les objectifs principaux des efforts déployés par l'Afrique pour s'orienter vers un développement durable et des initiatives menées par les partenaires au développement sur le continent.

L'Afrique a besoin de partenariats mieux conçus, mutuellement bénéfiques et qui soutiennent davantage ses propres efforts en matière de développement. Elle doit également provoquer un débat sur les asymétries qui, au niveau multilatéral, entravent son potentiel de développement et les actions qu'elle mène pour agir sur son destin. Il sera important, à cet égard, de trouver une solution à l'absence de représentation de l'Afrique dans les principaux processus et les grandes institutions décisionnels mondiaux. Le président de l'UA, Macky Sall, fait partie des personnalités ayant appelé à ce que l'UA bénéficie d'un siège permanent au G20.

Les partenaires au développement devraient inclure dès le départ les pays et les populations d'Afrique dans les actions visant à atteindre les nouveaux objectifs prioritaires mondiaux à l'appui des transitions justes (numérique et écologique). Les nouveaux partenariats ne devraient pas être conçus sur le modèle donneur-bénéficiaire, mais sur la base d'une relation d'égalité. Ils devraient inclure tout pays – quel que soit son niveau de revenu – ayant la volonté et la capacité de contribuer à un partenariat et d'en tirer parti en fonction de ses moyens, ses compétences et ses besoins. Ainsi, les expériences des pays d'Afrique dans des domaines comme le changement climatique, la sécurité, les réponses aux pandémies, les migrations ainsi que les transitions (numérique et écologique) pourraient et devraient être mises à profit dans le cadre des actions mondiales.

Enfin, les partenaires au développement devraient tenir compte de la situation particulière et des ressources spécifiques des pays africains lorsqu'ils mettent en place de nouveaux partenariats. Il sera extrêmement important à l'avenir d'aider ces pays à s'adapter aux nouvelles normes et aux priorités mondiales liées aux transitions numérique et écologique pour s'assurer qu'aucun d'eux ne sera laissé de côté. Il sera à cette fin indispensable de renforcer les capacités, de permettre aux pays de s'adapter selon leur propre rythme, de déployer de nouvelles formes de coopération internationale liées au transfert de technologies, de concevoir le soutien en fonction des ressources spécifiques de l'Afrique, et de définir collectivement les règles et les normes.

Références

- Adesina, A. (2022), *Development in a Context of Global Challenges: Experiences and Lessons from the African Development Bank*, Discours du président de la BAD, Akinwuni A. Adesina à la Conférence commémorative William G. Demas, Groupe de la Banque africaine de développement, Abidjan, <https://www.afdb.org/fr/news-and-events/multimedia/video/discours-du-president-de-la-bad-akinwuni-adesina-la-conference-commemorative-william-g-demas-2022-52615>. [11]
- Banque mondiale (2022), *International Debt Statistics (base de données)*, <https://datatopics.worldbank.org/debt/ids/regionanalytical/MNA#> (consulté le 14 novembre 2022). [3]
- Capital Adequacy Frameworks Panel (2022), *Boosting MDBs' Investing Capacity: An Independent Review of Multilateral Development Banks' Capital Adequacy Frameworks*, Ministère italien de l'Économie et des Finances, Rome, https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/news/news/CAF-Review-Report.pdf. [17]
- CNUCED (2022), *Matrice du commerce des marchandises en milliers de dollars des États-Unis, annuel, 2016-2021 (base de données)*, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Genève, https://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx?ReportId=217476&IF_Language=fr. [16]
- CUA/OCDE (2022), *Dynamiques du développement en Afrique 2022 : Des chaînes de valeur régionales pour une reprise durable*, Éditions OCDE, Paris/Commission de l'Union Africaine, Addis-Abeba, <https://doi.org/10.1787/f92ecd72-fr>. [14]
- CUA/OCDE (2019), *Dynamiques du développement en Afrique 2019 : Réussir la transformation productive*, Éditions OCDE, Paris/Commission de l'Union Africaine, Addis-Abeba, <https://doi.org/10.1787/291046f7-fr>. [1]
- Forum économique international sur l'Afrique (2022), *Principales conclusions et recommandations du Forum*, OCDE/Union africaine/République du Sénégal, Paris/Addis-Abeba, Dakar, <https://www.oecd.org/fr/developpement/forum-afrique/Principales-conclusions-recommandations-Forum.pdf>. [5]
- Kerezhi, S. et J. Gbemisola (2022), « Data Dive: Special drawing rights », <https://data.one.org/data-dives/sdr/#sdr-holdings> (consulté le 14 décembre 2022). [13]
- Laub, K. et S. Dwyer (2022), « Advocating for SDR reallocation: A call to action », *Donor Tracker Commentary*, <https://donortracker.org/insights/advocating-sdr-reallocation-call-action> (consulté le 13 décembre 2022). [7]
- OCDE (2022), *Perspectives économiques de l'OCDE, volume 2022, n° 2*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/25b26d2e-fr>. [15]
- OCDE (2022), *Summary Record of the Meeting of the Working Party on Development Finance Statistics (WP-STAT)*, OCDE, Paris, [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT/M\(2021\)3/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT/M(2021)3/FINAL/en/pdf). [12]

- OCDE/ATAF/CUA (2022), *Statistiques des recettes publiques en Afrique 2022*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/ea66fbde-en-fr>. [4]
- Plant, M. (2021), « How to make an SDR reallocation work for countries in need », *Center for Global Development blog*, <https://www.cgdev.org/blog/how-make-sdr-reallocation-work-countries-need> (consulté le 13 décembre 2022). [8]
- Plant, M., J. Hicklin et D. Andrews (2021), *Reallocating SDRs into an IMF Global Resilience Trust*, Center for Global Development, Washington, D.C., https://www.cgdev.org/sites/default/files/reallocating-SDRs-IMF-global-resilience-trust_.pdf. [9]
- Présidence française (2021), *Sommet sur le financement des économies africaines*, Présidence française, Paris, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2021/05/18/sommet-de-financement-des-economies-africaines-1> (consulté le 13 décembre 2022). [6]
- Union africaine (2013), *Agenda 2063: l'Afrique que Nous Voulons Vue d'ensemble*, page web, <https://au.int/fr/agenda2063/vue-ensemble> (consulté le 14 novembre 2022). [2]
- Vasic-Lalovic, I. (2022), *The Case for More Special Drawing Rights: Rechanneling Is No Substitute for a New Allocation*, Center for Economic and Policy Research, Washington, D.C., <https://www.cepr.net/wp-content/uploads/2022/10/Vasic-Lalovic-2022-PDF.pdf>. [10]

Note

¹ Pour en savoir plus, voir <https://www.oecd.org/dev/development-in-transition.htm>.

22 Coup de projecteur : La planification nationale de la Colombie au service d'une coopération pour le développement ciblée

Ivonne Andrea Ramos Hendez, Agence présidentielle de coopération internationale de Colombie

Juan Camilo Medina Medrano, Département national de planification de la Colombie

Adriana Caicedo, Centre de développement de l'OCDE

En mettant en place un solide processus de planification nationale, les États se donnent les moyens de définir des priorités d'action et de fixer des objectifs, d'en confier la réalisation à des organes gouvernementaux spécifiques, de créer des mécanismes de coordination intergouvernementale formels et informels, et de promouvoir la participation citoyenne et le dialogue social. Ce « Coup de projecteur » sur la Colombie et son processus de planification novateur montre que la complémentarité entre les politiques publiques et les capacités institutionnelles est importante pour mettre en pratique les plans nationaux. Il souligne également que l'alignement des plans nationaux sur les engagements mondiaux (comme les Objectifs de développement durable) peut favoriser une plus grande coordination entre les États ainsi qu'un meilleur ciblage de la coopération pour le développement, et qu'il permet de lutter plus efficacement contre les défis rencontrés à l'échelle planétaire.

Les auteurs tiennent à exprimer leur gratitude et leurs remerciements à Ana María Arias (conseillère, Département national de planification de la Colombie) et Sebastián Fernando Pulgarín (CONPES, Département national de planification de la Colombie) pour leurs contributions à la présente étude de cas.

Messages clés

- En s'appuyant sur son solide système de planification nationale, la Colombie a mis au point une approche novatrice et adaptée à son contexte à l'appui de la concrétisation des Objectifs de développement durable : les objectifs mondiaux sont intégrés aux plans et priorités nationaux, et des mécanismes interinstitutionnels formels sont mis en place pour coordonner les actions et suivre leur avancement.
- La Colombie reconnaît que l'harmonisation des priorités nationales avec les programmes d'action internationaux est indispensable pour agir dans des domaines qui transcendent les frontières nationales. Les fournisseurs de coopération pour le développement peuvent s'inspirer de cette approche pour aider les pays à aligner leurs plans nationaux sur les objectifs internationaux, afin d'aller plus loin dans le sens d'un développement intégré.

Des avancées de développement qui reposent sur un solide système national de planification

Le solide système national de planification de la Colombie est une référence dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes, ainsi qu'un modèle pour les pays souhaitant mettre en œuvre les priorités nationales qu'ils se sont fixées. Les principaux éléments sur lesquels s'appuie le système national de planification de la Colombie sont les suivants :

- **Les plans** – Le Plan national de développement (PND) recense les priorités et les besoins du pays. Utilisé pour décider des dotations budgétaires, il sert de référence pour mesurer le degré de réalisation des principaux objectifs des programmes nationaux.
- **Les institutions** – L'une des principales institutions est le Département national de planification, qui coordonne l'élaboration et le suivi du PND. L'Agence présidentielle de coopération internationale de Colombie est chargée quant à elle de coordonner les financements non concessionnels et les ressources provenant de la coopération avec les principaux ministères et autres institutions participantes.
- **Les mécanismes de coordination interministérielle** – L'un des mécanismes de coordination nationale les plus importants est le Conseil national de la politique économique et sociale (CONPES), qui conçoit et approuve les politiques nationales à long terme¹ visant à résoudre les problèmes précis que rencontrent les pouvoirs publics et qui ont été répertoriés dans le PND. Le gouvernement colombien a en outre été le premier à créer par voie législative une commission interinstitutionnelle dont la mission est de coordonner les actions engagées au niveau national pour atteindre les Objectifs de développement durable (ODD), et d'en suivre les progrès. Enfin, la Table ronde sur l'équité (ou *Mesa de Equidad*), un comité de haut niveau présidé par le président colombien, coordonne les domaines d'action et entités publics du pays et met au point des stratégies pour améliorer l'inclusion sociale et productive de la population, ainsi que pour réduire la pauvreté et les inégalités.
- **Les mécanismes de traçage et de suivi** – Le gouvernement colombien a mis au point et utilise le système *Sinergia* pour assurer le suivi et l'évaluation du PND².

Harmoniser les plans nationaux avec les programmes d'action internationaux afin de faire face aux menaces communes

La Colombie reconnaît que l'harmonisation des priorités nationales avec les programmes d'action internationaux est indispensable pour agir dans des domaines qui transcendent les frontières nationales.

Elle est le premier pays à avoir intégré les ODD dans un PND, celui de 2014-18, à l'aide d'un ensemble d'indicateurs³. Dans le PND de 2018-22, 98 % des indicateurs étaient associés à un ou plusieurs ODD. La politique colombienne en matière de coopération internationale prévoit des mécanismes permettant d'aligner les priorités du pays sur les engagements et les programmes d'action internationaux.

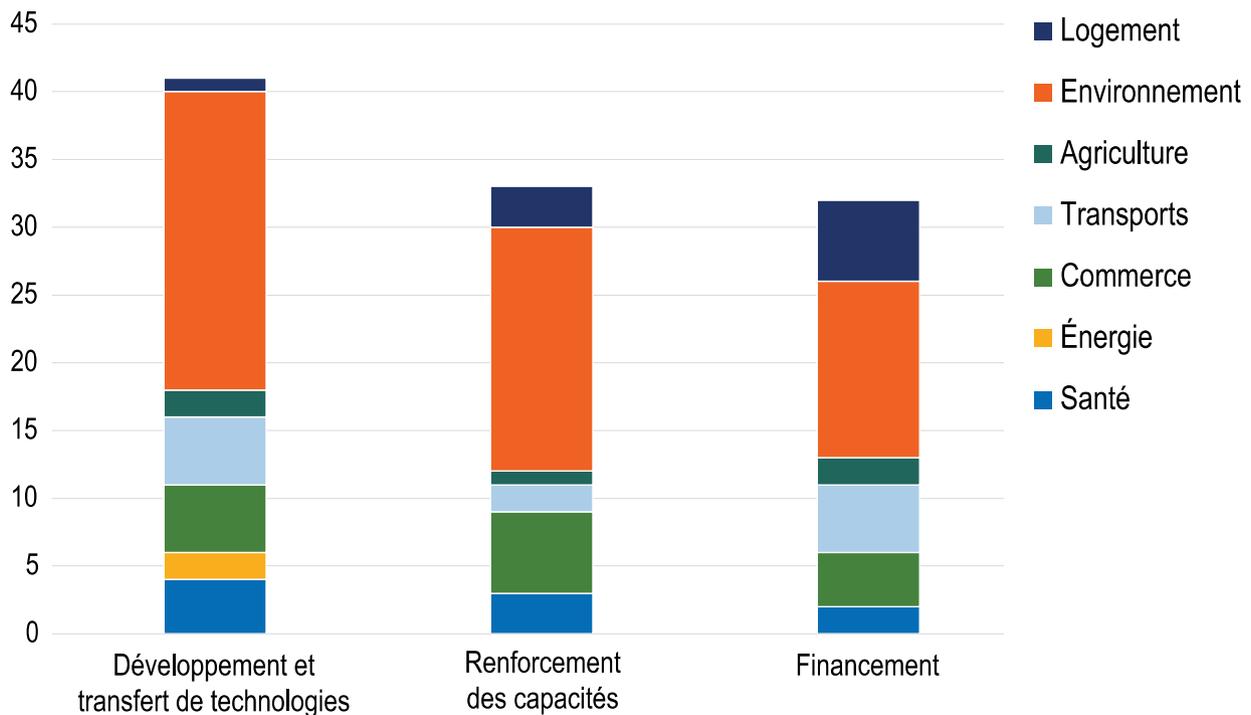
Un PND est, d'abord, un mécanisme favorisant un dialogue inclusif entre l'ensemble des parties prenantes, dans le but de trouver un consensus. En ce sens, il contribue à venir à bout de la complexité de l'économie politique des réformes. En fait, l'actuel PND – couvrant la période 2022-26⁴ – est élaboré lors d'ateliers (appelés « dialogues régionaux obligatoires ») auxquels participent diverses parties prenantes, dont le secteur privé, la société civile et des associations reconnues. Le principal objectif de ce plan est d'instaurer un nouveau contrat social promouvant la paix et le bien-être pour tous, en cherchant à opérer des transformations dans cinq grands domaines : l'aménagement du territoire, la sécurité humaine et sociale, la défense des droits humains et la sécurité alimentaire, la transformation productive et la lutte contre le changement climatique, et la convergence régionale. Les ateliers et les transformations sont des étapes fondamentales pour établir un nouveau contrat social visant à assurer la réalisation des ODD.

Lors de la conception de ses PND, la Colombie garde à l'esprit les défis complexes existant à l'échelle mondiale. La lutte contre ces défis requiert souvent une coordination et une action collective associant différentes institutions nationales, un rôle qui est joué en Colombie par la Commission interinstitutionnelle sur les ODD. Les PND colombiens – qui ont une portée plurisectorielle et à moyen terme, peuvent s'adapter à un certain niveau de changement législatif et permettent d'utiliser des outils de niveau inférieur pour étendre la planification à plus longue échéance – offrent également la possibilité au pays d'harmoniser ses actions avec les initiatives mondiales.

L'approche colombienne est particulièrement judicieuse lorsqu'il est question de biens publics mondiaux comme l'environnement car son processus solide de planification et les PND permettent à la fois de coordonner l'action aux niveaux national et international et d'assurer le suivi des résultats qui pourront être intégrés dans les cadres mondiaux. Pour citer un exemple, dans la mise à jour de sa contribution déterminée au niveau national (CDN), la Colombie recense 132 besoins – qui devront être financés soit grâce à la coopération internationale pour le développement, soit éventuellement à partir du budget national – ayant un lien avec les politiques relatives à la transition écologique et au changement climatique (Graphique 22.1). Ces besoins ont trait au financement, au renforcement des capacités ainsi qu'au développement et au transfert de technologies.

L'approche colombienne est particulièrement judicieuse lorsqu'il est question de biens publics mondiaux comme l'environnement car le processus solide de planification et les PND permettent à la fois de coordonner l'action aux niveaux national et international et d'assurer le suivi des résultats qui pourront être intégrés dans les cadres mondiaux.

Graphique 22.1. Nombre d'initiatives dans chacun des besoins de coopération recensés dans la contribution déterminée au niveau national de la Colombie, actualisée en 2020



Source : D'après la contribution déterminée au niveau national de la Colombie, actualisée en 2020.

L'intégration des plans facilite la mise en place d'une coopération pour le développement ciblée

Le niveau de précision et de clarté obtenu grâce aux processus de planification a permis à la Colombie de formuler des demandes beaucoup plus ciblées à ses partenaires au développement et a créé des attentes supplémentaires à l'égard de ce que devraient fournir les intéressés. Dans la mesure où le pays conçoit et élabore ses PND en associant un large éventail de parties prenantes, le fait que la coopération internationale s'aligne sur les objectifs de ces plans signifie qu'elle reflètera de près les priorités nationales.

De manière générale, lorsque les PND ont été conçus en intégrant les programmes d'action internationaux, les fournisseurs de coopération pour le développement peuvent être sûrs qu'en s'y conformant, ils contribuent également à la réalisation de ces programmes. Cette mise en conformité doit concerner tous les instruments des fournisseurs de coopération, y compris leurs stratégies et leurs cadres de coopération internationaux, leurs stratégies régionales et leurs documents relatifs aux programmes nationaux. L'ensemble des décisions relatives à la coopération pour le développement devraient être prises en concertation avec l'administration publique des pays partenaires. Les cadres financiers et programmatiques doivent par ailleurs être suffisamment souples pour pouvoir être adaptés en fonction de l'évolution des conditions ainsi que de la situation intérieure et internationale⁵.

Favoriser l'appropriation nationale requiert que les fournisseurs de coopération pour le développement utilisent des mécanismes de coordination. Une telle approche permet de limiter le risque de chevauchement, d'absence d'adéquation entre les actions des fournisseurs de coopération et les priorités du pays, de dépendance à l'égard de l'aide et de bureaucratie excessive. En Colombie, le PND, les stratégies sectorielles (par exemple, la stratégie nationale de coopération internationale) et d'autres mécanismes de coordination aident à mieux orienter les initiatives de coopération. Ces dispositifs de

coordination sont complétés par un arsenal législatif. À titre d'exemple, le document 4088 du CONPES datant de 2022 privilégie l'investissement dans sept projets conçus pour atteindre dix des objectifs énoncés dans la version actualisée de la contribution déterminée au niveau national⁶. De même, la loi 2169/2021 présentait un plan (document 4058 du CONPES) de mise en œuvre et de suivi d'un développement bas carbone, de la neutralité carbone et de la résilience au climat⁷. Le volet du PND relatif au financement et à la gestion des ressources permet aux ministères de recenser les besoins et les sources potentielles de financement, dont la coopération pour le développement.

Favoriser l'appropriation nationale requiert que les fournisseurs de coopération pour le développement utilisent des mécanismes de coordination. Une telle approche permet de limiter le risque de chevauchement, d'absence d'adéquation entre les actions des fournisseurs de coopération et les priorités du pays, de dépendance à l'égard de l'aide et de bureaucratie excessive.

S'engager dans un processus de coopération internationale mû par la demande pourrait contribuer à une meilleure – et plus tangible – adéquation avec les PND et, par extension, avec les priorités et les besoins définis au niveau national. Lorsque les plans et les priorités nationaux intègrent les objectifs internationaux, comme c'est le cas en Colombie, le pays et ses partenaires au développement sont mieux équipés pour faire face aux menaces communes.

Notes

¹ Ces politiques sont exposées dans des documents du CONPES qui présentent les politiques publiques multisectorielles ainsi que le financement des projets d'investissement à moyen et long terme.

² *Sinergia* est un système national d'évaluation de la gestion et des résultats qui a été élaboré par le Département national de planification. Il s'agit à la fois d'une plateforme d'indicateurs permettant d'assurer le suivi des politiques publiques, et d'un mécanisme servant à évaluer les résultats de la mise en œuvre du PND.

³ Les indicateurs ont été ajoutés après l'adoption des ODD (en 2015). Pour en savoir plus sur l'historique des PND de la Colombie, voir (en espagnol) <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>.

⁴ Pour en savoir plus sur le PND en cours, voir https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portaIDNP/PND%202022/Bases-PND2022-2026_compilado-CEVC15-10-2022.pdf.

⁵ Pour en savoir plus sur l'importance d'une meilleure prise en compte des plans nationaux de développement dans le cadre de la coopération internationale, voir les documents sur le développement en transition : « [Emerging challenges and shifting paradigms. New perspectives on international cooperation for development \(cepal.org\)](#) » et « [Latin American Economic Outlook 2019](#) ».

⁶ Le document d'orientation sur le développement bas carbone et la réduction des émissions de gaz à effet de serre est disponible (en espagnol) à l'adresse suivante : <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4088.pdf>.

⁷ Ce document d'orientation, qui vise à réduire les risques de catastrophe et à s'adapter au phénomène de la variabilité climatique, est disponible (en espagnol) à l'adresse suivante : <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%c3%b3micos/4058.pdf>.

23 Coup de projecteur :

L'application des principes d'efficacité du financement dans les îles du Pacifique

Toleafoa Alfred Schuster, conseiller en développement et en engagement stratégique dans le Pacifique

Les pays insulaires du Pacifique connaissent de grosses difficultés pour accéder au financement climatique dont ils ont tant besoin. Le Pacte du Forum, une initiative régionale de 2009 visant à améliorer l'efficacité de l'aide, propose des enseignements et des bonnes pratiques pouvant être mis à profit pour instaurer des systèmes nationaux plus robustes et des partenariats solides face au changement climatique. Les cadres régionaux de redevabilité – comme le Pacte du Forum et le Cadre d'évaluation du financement du changement climatique dans le Pacifique (2013) – devraient être mis à profit pour aider les pays insulaires du Pacifique à s'attaquer au changement climatique et à renforcer les principes d'efficacité de l'aide que sont l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation, la gestion axée sur les résultats et la redevabilité mutuelle.

L'auteur tient à exprimer sa gratitude et ses remerciements à Katharina Gugerell pour son aide dans la présente étude de cas.

Messages clés

- Les cadres régionaux de redevabilité comme le Pacte du Forum ont prouvé leur utilité en tant qu'instruments de redevabilité mutuelle et d'amélioration de l'efficacité des approches à l'appui d'un développement à impact dans le Pacifique. Ils devraient être des sources d'enseignements et de bonnes pratiques.
- Bien que les systèmes de gestion des finances publiques des pays insulaires du Pacifique se soient améliorés depuis la création du Pacte du Forum, ils sont souvent trop fragiles répondre aux exigences des financements climatiques.
- Il existe encore une faible corrélation entre la qualité des systèmes nationaux et la probabilité que les partenaires au développement les utilisent.
- La flexibilité du soutien budgétaire et l'harmonisation des évaluations menées par les donateurs sont des pistes importantes pour favoriser l'utilisation des systèmes nationaux.

Les préoccupations exprimées par les pays insulaires du Pacifique (PIC) concernant leur accès aux financements climatiques rappellent les débats de fond sur l'efficacité de la coopération pour le développement qui ont eu lieu pendant la première décennie d'existence du « *Cairns Compact for Strengthening Development Coordination in the Pacific* » (Pacte de Cairns pour le renforcement de la coordination du développement dans le Pacifique), connu sous le nom de Pacte du Forum¹. Cet instrument, point de départ d'un développement constructif, a mis à la disposition des gouvernements des États insulaires du Pacifique une solide enceinte politique, stratégique et régionale qui a facilité l'élaboration d'un programme de réforme de l'aide. L'objectif du Pacte du Forum était de renouveler l'engagement de favoriser les performances de la région dans les domaines de l'économie et du développement, en cherchant principalement à améliorer la coordination des ressources et des acteurs du développement.

Depuis son adoption en 2009, le Pacte du Forum encadre l'action politique menée pour venir à bout de plusieurs obstacles qui freinent depuis longtemps le développement de la région Pacifique. Il a transposé à l'échelon local les engagements internationaux inscrits dans la Déclaration de Paris, le Programme d'action d'Accra et le Partenariat de Busan. Les principes énoncés dans le Pacte du Forum avaient en outre pour but de susciter un changement de comportement auprès de l'ensemble des acteurs du développement concernés, et de corriger les déséquilibres du pouvoir expérimentés par les pays partenaires du Pacifique. En dépit de la perte de vitesse enregistrée par le Pacte du Forum ces dernières années, les PIC et leurs partenaires au développement peuvent appliquer les leçons qui ont été tirées de ses réussites et de ses échecs lorsqu'ils sont confrontés à des problèmes d'efficacité similaires sur la question du financement climatique.

Un cadre de redevabilité régional novateur source de valeur ajoutée

Le Pacte du Forum fournit des enseignements précieux, des bonnes pratiques et un modèle de coordination régionale propres à aider les PIC à améliorer l'efficacité de l'aide et à accroître leur accès à des financements vitaux au regard de l'action climatique et du développement. Ses principales priorités étaient notamment la réduction de la fragmentation de l'aide, la gestion plus efficiente de l'aide, l'amélioration de l'efficacité de l'aide par des mesures telles que l'utilisation accrue des systèmes nationaux, le recours à des engagements de financement pluriannuels et prévisibles, des financements groupés, des travaux d'analyse menés en collaboration et la délégation de la mission de fourniture de l'aide aux principaux donateurs (Pacte du Forum, 2017^[1]).

Le Pacte du Forum a associé des approches nationales du développement à des approches régionales pour s'attaquer aux défis communs. Plus récemment, les PIC se sont regroupés pour gérer collectivement les impacts du changement climatique. La présidence par les îles Fidji de la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques en 2017 (COP23) a consolidé ces efforts, de même que les Orientations des Samoa, un programme d'action approuvé internationalement qui promeut une croissance économique équitable et durable pour les petits États insulaires en développement. Le Pacte du Forum a apporté la preuve de son utilité pour repérer et diffuser les bonnes pratiques, de sa contribution à l'apprentissage transfrontière ainsi que de sa fonction de cadre régional permettant d'assurer le suivi – et les activités de sensibilisation y afférentes – d'éléments qu'il conviendra de préserver dans les travaux qui seront menés à l'avenir sur la région (Pacte du Forum, 2017^[2]). Par ailleurs, les examens par les pairs réalisés dans le cadre de cet accord ont été particulièrement utiles pour mettre en œuvre les Objectifs de développement durable, évaluer l'efficacité du développement et faciliter l'analyse du financement climatique.

Les lacunes des systèmes nationaux entravent l'accès aux financements climatiques

Le Pacte du Forum et, plus récemment, les canaux d'acheminement du financement climatique, dépendent dans une large mesure de l'efficacité des systèmes de gestion des finances publiques. Compte tenu de l'importance de l'efficacité des systèmes nationaux, la question de la réforme de la gestion des finances publiques est continuellement abordée lors des réunions des ministres de l'Économie du Forum des îles du Pacifique. En règle générale, les performances des pays qui ont fait l'objet de plusieurs évaluations des dépenses publiques et de la responsabilité financière se sont légèrement améliorées au fil des ans. Néanmoins, des difficultés subsistent, dont certaines étaient déjà qualifiées de problématiques lors de la création du Pacte du Forum : budgets ayant peu de liens avec l'action publique et la planification à moyen terme ; cloisonnement organisationnel de la planification, la budgétisation et la gestion de l'aide ; séparation du budget ordinaire et du budget du développement ; faible maîtrise de la masse salariale, pratiques de passation des marchés inadaptées et comptabilité incomplète. Bien que ces problèmes ne se rencontrent pas dans tous les pays, leur persistance dans la plupart d'entre eux semble indiquer que les prises de décisions sont encore dictées par des intérêts bien ancrés, et que les faiblesses institutionnelles continuent d'éroder les systèmes de finances publiques (Pacte du Forum, 2017^[1]). Cette situation a d'importantes répercussions. À titre d'exemple, l'accès aux indispensables financements climatiques passe souvent par des processus d'agrément laborieux et complexes, qui obligent les PIC à disposer de systèmes de gestion des finances publiques à toute épreuve. Bien que les fonds pour le climat aient essayé de simplifier ces processus, les PIC ont toujours du mal à accéder à leurs financements car les réformes requises puisent dans les capacités déjà faibles de ces pays (Fouad et al., 2021^[3]).

À titre d'exemple, l'accès aux indispensables financements climatiques passe souvent par des processus d'agrément laborieux et complexes, qui obligent les PIC à disposer de systèmes de gestion des finances publiques à toute épreuve.

Des systèmes nationaux peu utilisés par les partenaires de la coopération pour le développement

Les pays de la région Pacifique ont adopté des plans nationaux novateurs et ont progressivement amélioré leurs systèmes centraux, ce qui a permis des avancées en matière de prévisibilité, d'alignement et d'harmonisation de l'aide. Pourtant, le constat émanant des examens par les pairs est qu'il existe peu de

corrélation entre la qualité d'un système national et la probabilité qu'il soit utilisé par un partenaire au développement. La décision d'utiliser un système national dépend en grande partie des pratiques sectorielles, du niveau global de confiance entre l'administration publique du PIC et le fournisseur de coopération pour le développement, ainsi que du degré de tolérance au risque de ce partenaire. Lors du Cycle de suivi 2016 du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement, certains PIC ont fait état d'une utilisation fréquente des systèmes nationaux. Toutefois, la forte utilisation des systèmes nationaux par certains partenaires au développement ne témoigne pas de la confiance à l'égard de ces systèmes mais est plutôt le reflet d'une pratique ancienne. Dans d'autres PIC, les systèmes nationaux restent peu utilisés par les partenaires au développement. Les Samoa sont le seul pays où le taux d'utilisation de ces systèmes dépassait 80 %. Le recours aux dispositifs nationaux de passation des marchés demeure aussi globalement faible dans l'ensemble des PIC, preuve qu'il s'agit généralement d'un sujet de préoccupation récurrent dans les stratégies de gestion des risques des partenaires au développement (Pacte du Forum, 2017^[1]). L'amélioration des systèmes nationaux et leur utilisation accrue sont des impératifs pour mener à bien les programmes, en particulier ceux relatifs à l'adaptation aux effets du changement climatique.

Pistes pour améliorer l'accès aux financements en vue d'atteindre les objectifs climatiques dans le Pacifique

La Feuille de route du Pacifique pour un développement durable et la dynamique en faveur d'une augmentation des financements climatiques fournissent une nouvelle occasion de consolider les leçons qui ont été tirées au cours des sept années d'existence du Pacte du Forum. La prise en compte de ces leçons dans les mesures qui seront prises à l'avenir afin d'attirer des financements climatiques et de les utiliser efficacement dans la région peut favoriser un usage plus rationnel des ressources.

Utiliser plus efficacement les systèmes nationaux pour mieux acheminer les financements climatiques

Certains partenaires au développement fournissent de plus en plus un soutien budgétaire flexible et coordonné pour accompagner les pays du Pacifique dans leurs propres initiatives de réforme. Ce type de mécanisme est aujourd'hui couramment utilisé par cinq partenaires clés² dans leur coopération avec presque la moitié des pays insulaires du Pacifique signataires du Pacte du Forum, ce qui représente une nette progression depuis 2009, où son utilisation était très restreinte. Des progrès sont toutefois encore possibles. Plusieurs États du Pacifique réclament que leurs systèmes nationaux soient davantage utilisés par les partenaires. Certains partenaires continuent de privilégier un financement bilatéral et par projet, en allouant les fonds sur la base du critère de l'intérêt national ; les financements climatiques demeurent difficiles d'accès et ciblent des investissements particuliers. Les avancées des États du Pacifique et de leurs différents partenaires sur ces questions doivent être pilotées depuis le terrain. Il conviendrait en particulier que les pays mettent en commun leurs bonnes pratiques afin que l'ensemble des partenaires sachent comment procèdent les autres parties prenantes.

Les PIC soulignent également qu'une piste importante pour l'avenir serait de mieux harmoniser les systèmes de passation des marchés, de sous-traitance, d'évaluation, de suivi et de notification des partenaires, en particulier lorsque les systèmes nationaux eux-mêmes sont défaillants. Les systèmes des PIC sont souvent soumis à diverses évaluations des donateurs. En 2013, par exemple, une étude notait que dans trois des plus petites administrations, entre 150 et 200 projets et dons étaient en cours, et la plupart présentaient des formats de notification, des échéances et des exigences de gestion différents (Forum des îles du Pacifique, 2013^[4]). Pour alléger le fardeau administratif qui pèse sur les petits pays et améliorer l'utilisation des systèmes nationaux par les partenaires au développement, il est important : de favoriser et d'adopter des mesures conjointes pour prendre acte des résultats et des recommandations de

réformes provenant des évaluations réalisées par d'autres donateurs ; d'établir formellement des accords de collaboration afin d'harmoniser les procédures de passation des marchés et de notification ; et de compléter l'assistance technique et le recours aux systèmes des donateurs uniquement dans les domaines où des lacunes reconnues existent.

Améliorer la coordination des apports de financements climatiques à destination des pays insulaires du Pacifique

Le volume du financement du développement alloué aux pays du Pacifique a augmenté parallèlement aux engagements internationaux à l'appui de l'adaptation aux effets du changement climatique. La création du Fonds vert pour le climat et les engagements qui sous-tendent le Fonds pour l'adaptation promettaient de faciliter l'accès des pays du Pacifique aux financements climatiques et la concrétisation de leurs priorités en matière d'adaptation. Afin d'améliorer la coordination des initiatives relatives à la gestion et la mise en œuvre des financements climatiques, les États du Pacifique ont adopté en 2013 le Cadre d'évaluation du financement du changement climatique dans le Pacifique (Forum des îles du Pacifique, 2013^[5]), en s'appuyant sur des cadres régionaux et internationaux existants dont l'examen institutionnel des dépenses publiques dans le domaine climatique (conduit par le Programme des Nations Unies pour le développement), le cadre d'examen des dépenses publiques et de la responsabilité financière, les feuilles de route sur la gestion des finances publiques, et le Pacte du Forum. Le programme « *Pacific Islands Climate Change Program* », dont le but est d'aider les pays insulaires du Pacifique à mettre en œuvre la Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, a de nombreux points communs avec le Pacte du Forum, notamment pour ce qui est de la priorité accordée à l'efficacité du développement ainsi qu'au lien entre les initiatives d'adaptation au changement climatique et l'efficacité de l'aide au développement au sens large (mesurée par l'appropriation, l'harmonisation, l'alignement, la gestion des résultats et la redevabilité mutuelle).

Continuer à mettre l'accent sur l'efficacité du développement

Le Cadre d'évaluation du financement du changement climatique dans le Pacifique peut s'appuyer sur d'importants instruments mis en place dans la région – et s'en inspirer –, en particulier le Pacte du Forum. Il reflète la priorité accordée depuis peu à l'échelle régionale aux éléments suivants : l'amélioration de la gestion et de la mise en œuvre du financement du développement ; la nécessité que l'efficacité de la coopération pour le développement soit du ressort et de la responsabilité des États du Pacifique ; et le fait que le rôle principal des fournisseurs d'aide au développement est d'assurer un accès facile aux ressources financières ainsi que l'alignement et l'appropriation de mesures reconnues d'efficacité. Cela dit, depuis 2009, la dynamique du développement a évolué aux niveaux régional et mondial. Par conséquent, la nature de la collaboration entre les pays du Pacifique doit constamment évoluer si les intéressés veulent progresser en direction de leurs objectifs de développement, en particulier s'agissant de la lutte contre le changement climatique.

La difficulté réside dans la nécessité de réorienter l'ambition des principes énoncés dans le Pacte du Forum vers les aspects pratiques des accords de partenariat, notamment en ce qui concerne le financement en faveur du développement et du climat. Les données issues de l'observation montrent que le Pacte du Forum représente une base solide pour permettre aux PIC de jouer un rôle pilote dans la définition des conditions dans lesquelles ils souhaitent inscrire une coopération pour le développement efficace dans le Pacifique ; l'accord prévoit, pour soutenir sa mission, des examens par les pairs, la communication annuelle d'informations par les donateurs sur une sélection d'indicateurs d'efficacité nuancés, ainsi qu'un dialogue régulier, inclusif et régional sur les résultats des processus instaurés par l'accord.

Le Pacte du Forum est un instrument conçu localement par des instances politiques pour encourager la redevabilité mutuelle et l'adoption d'approches plus efficaces destinées à assurer un développement constructif et prometteur dans le Pacifique. La région est trop souvent le théâtre de pratiques censément nouvelles et novatrices en matière de financement du développement et de partenariats efficaces, adoptées par pur attrait de la nouveauté. Il suffit pourtant de regarder en arrière et de considérer le retour sur investissement du Pacte du Forum pour se rendre compte que les approches qui ont fait leurs preuves sont tout aussi efficaces, voire plus.

Références

- Forum des îles du Pacifique (2013), *Pacific Climate Change Finance Assessment Framework Final Report*, Forum des îles du Pacifique, Suva, Fidji, https://library.sprep.org/sites/default/files/2021-04/PCCFAF_Final_Report.pdf. [5]
- Forum des îles du Pacifique (2013), *Tracking the Effectiveness of Development Efforts in the Pacific Report*, Forum des îles du Pacifique, Suva, Fidji. [4]
- Fouad, M. et al. (2021), « Unlocking access to climate finance for Pacific Island countries », *Blog PFM du FMI*, <https://blog-pfm.imf.org/en/pfmblog/2021/09/unlocking-access-to-climate-finance-for-pacific-islands-countries>. [3]
- Pacte du Forum (2017), « Forum Compact Review background note 1: Overview of activities and results », document non publié. [1]
- Pacte du Forum (2017), « Forum Compact Review background note 2: Development outcomes and financing », document non publié. [2]

Notes

¹ Le Pacte de Cairns est une déclaration d'entente formulée par les dirigeants des membres du Forum des îles du Pacifique. Elle reste aujourd'hui un document officiel témoignant de la décision prise par ces dirigeants. Les engagements et les investissements de la région à l'égard des résultats énoncés dans cet accord ont atteint leur apogée au cours de la période 2009-18.

² Les cinq partenaires fournissant régulièrement des informations sur les indicateurs du Pacte du Forum adaptés de la Déclaration de Paris/du Partenariat de Busan sont les suivants : Australie, Nouvelle-Zélande, Banque asiatique de développement, système des Nations Unies et Banque mondiale.

Coopération pour le développement 2023

QUEL SYSTÈME D'AIDE POUR DEMAIN ?

Au cours de ces trois dernières années, les multiples crises mondiales et l'impératif de plus en plus urgent de limiter le changement climatique ont mis les modèles actuels de coopération pour le développement à rude épreuve, sans doute la plus rude depuis des décennies. L'objectif d'un monde meilleur pour tous semble plus difficile à atteindre, compte tenu des nouvelles tensions budgétaires, de l'impératif de fournir des biens publics régionaux et mondiaux, des besoins humanitaires exacerbés et des contextes politiques toujours plus complexes. La critique des racines, de la motivation et du fonctionnement du système international de l'aide se traduit par des appels à un changement radical, qui se manifeste, par exemple, dans les mouvements visant à s'attaquer à l'héritage colonial et au racisme dans ce secteur. Cette édition du rapport *Coopération pour le développement*, qui marque son 60e anniversaire, dresse un état des lieux de ces défis, et propose des pistes à suivre pour l'avenir selon quatre lignes d'action : honorer les engagements, financiers et autres, déjà pris, soutenir une transformation pilotée à l'échelon local dans les pays partenaires, moderniser les modèles d'activité et pratiques de gestion financière, et rééquilibrer les relations de pouvoir dans la prise de décisions et les partenariats à l'échelle internationale. Ce rapport s'appuie sur les réflexions de chefs d'État, de dirigeants d'organisations internationales, de praticiens, d'universitaires et de la société civile, en mettant particulièrement l'accent sur les voix qui représentent des expériences variées et des points de vue de pays à revenu faible ou intermédiaire et de leurs populations.



IMPRIMÉ ISBN 978-92-64-71249-2
PDF ISBN 978-92-64-49852-5



9 789264 712492