



Maintenant ! Une nouvelle gouvernance mondiale de la coopération internationale au développement (CID)

La quatrième Conférence internationale sur le financement du développement (Financing for Development, FfD4) est une occasion cruciale de parvenir à un accord politique sur une convention des Nations unies sur la coopération internationale au développement qui inclue l'établissement d'un mécanisme pour le respect des engagements sur des milliers de milliards de « dette d'aide » non honorés dus aux pays du Sud depuis des décennies.

La racine du problème : une gouvernance inégale et non-représentative.

La CID implique le transfert de ressources concessionnelles d'un pays à un autre, afin de soutenir les objectifs de développement du pays bénéficiaire. Bien que la CID couvre de nombreuses formes de coopération au développement, les discussions sur le sujet se limitent en général à la coopération internationale traditionnelle – en d'autres termes, l'aide publique au développement (APD). Il s'agit en soi d'une observation révélatrice et d'une faiblesse, en particulier lorsque l'on étudie le lieu de prise de décision et d'élaboration des politiques en matière de CID. Il n'est pas acceptable que le paysage complexe de la CID, avec ses nombreux centres d'influence et d'intérêt, comprenant des pays de toutes régions, de toutes tailles et de tous types, et à différents stades de leur développement soit principalement gouverné par un groupe restreint de pays riches – qui sont aussi les fournisseurs traditionnels, regroupés dans le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD-OCDE).¹

L'inégalité (politique) inhérente au système de gouvernance actuel, dans lequel toutes les parties intéressées et concernées ne sont pas représentées, empêche avec certitude le respect des engagements pris. Une architecture de gouvernance exclusive

- sera confrontée à des questions de légitimité et à une faible application et adhésion à ses engagements, en particulier lorsque l'impact de ces engagements s'étend au-delà de ceux qui prennent les décisions ;
- aura du mal à garantir la responsabilité en raison du manque de légitimité perçue, ainsi que de l'incapacité ou de l'absence d'autorité nécessaire pour demander des comptes aux parties non représentées ;
- risque de créer d'autres constellations de gouvernance qui ne sont pas alignées, fragmentant ainsi l'architecture de gouvernance et créant un terrain de jeu inégal.

La création d'un cadre de gouvernance inclusif devient de plus en plus importante dans un contexte où la coopération au développement dans son ensemble, et l'APD en particulier, sont soumises à une pression accrue dans un contexte politique mondial incertain. Dans le même temps, et dans l'esprit de garantir que toutes les formes de coopération internationale au développement

sont démocratiques, équitables, responsables et axées sur le développement, il est important de reconnaître la nécessité d'examiner également, dans le cadre du même système de gouvernance, d'autres types de coopération au développement au-delà de l'APD, comme la coopération Sud-Sud (CSS) et la coopération triangulaire. Les flux Sud-Sud ont connu une croissance rapide au cours des dernières décennies et ont soulevé des inquiétudes quant aux questions de responsabilité et de participation inclusive dans ce type de coopération au développement.

En d'autres termes, la structure de gouvernance actuelle qui façonne la politique de coopération internationale au développement et la prise de décision est dépassée et doit être réformée de toute urgence.

Les conséquences indésirables d'une modification des règles : moins de CID pour les pays du Sud !

« C'est la main qui tient la plume qui écrit l'histoire », et dans le cas du CAD-OCDE, ce qui est écrit ce sont les règles du jeu les plus favorables à ses propres intérêts grâce à une inégalité politique et une injustice profondément enracinées dans le système actuel de gouvernance de la CID. L'exemple récent le plus parlant est le processus de modernisation de l'APD, dans le cadre duquel ce qui peut être considéré comme de l'APD a été modifié par le CAD-OCDE.² Ces modifications ont eu un impact considérable sur les volumes d'APD déclarés, sur les politiques et les priorités des donateurs bilatéraux et, en fin de compte, sur la manière dont l'APD est allouée et sur la destination de celle-ci.

Parallèlement à ce processus de modernisation, les finances publiques ont été de plus en plus sollicitées pour faire face aux problèmes tels que le changement climatique et les questions humanitaires, en particulier celles liées à la paix et à la sécurité. En principe, le financement de la lutte contre le changement climatique et celui des questions liées à la paix et à la sécurité devraient être financés par des budgets ne relevant pas de l'APD, mais ce n'est pas le cas de plus en plus souvent.

Les tendances qui en découlent dans les allocations d'APD sont très préoccupantes pour les pays en développement et signalent un détournement de la CID, en particulier au détriment des pays les moins avancés (PMA), qui comptent sur l'APD pour une part importante du financement externe de leur développement. En effet, l'allocation de l'APD reste bien en deçà des engagements pris par les donateurs de consacrer entre 0,15 et 0,20 %

¹ « Comité d'aide au développement - membres à la date du 28 novembre 2024 » (disponible en français). Guide en ligne de l'activité intergouvernementale de l'OCDE. Consulté le 28 novembre 2024. <https://oecdgroups.oecd.org/Bodies/ShowBodyView.aspx?BodyID=869&BodyPID=15814>.

² « The Modernisation of Official Development Assistance (ODA) » (La modernisation de l'aide publique au développement). Archive temporaire de l'OCDE. Consulté le 28 novembre 2024. <https://web-archiv.oecd.org/temp/2023-11-13/395130-modernisation-dac-statistical-system.htm>.

de leur RNB aux PMA³. Cette situation ne peut que s'aggraver, car les nouvelles règles incitent désormais les pays riches à acheminer leur APD par le biais de modalités telles que les instruments du secteur privé (ISP), qui gravitent autour des pays à revenu intermédiaire (PRI) et non des PMA.⁴ Ces tendances soulèvent la question suivante : Faut-il élaborer et appliquer un ensemble de règles plus complet dans le cadre d'une architecture de gouvernance plus démocratique pour la coopération internationale au développement ? De nombreuses organisations de la société civile du Sud et du Nord en sont convaincues.

Ni définition ni mandat pour la coopération au développement : un problème

Suggérer que la coopération internationale au développement est détournée impliquerait qu'il existe un accord sur la manière dont elle doit être utilisée, et il est surprenant de constater que ce n'est pas le cas. L'APD, telle qu'elle a été définie par ses premiers architectes, est large et se définit comme « l'aide fournie par les États dans le but de promouvoir le développement économique et d'améliorer les conditions de vie dans les pays en développement ».⁵ La CSS est encore moins clairement et formellement définie, bien qu'elle soit souvent associée aux principes de Bandung.⁶ Si une définition large a ses mérites, puisqu'elle devrait permettre aux pays de s'accorder sur la manière dont la coopération au développement peut être déployée au mieux pour améliorer le bien-être des pays en développement, la réalité est que cette flexibilité a eu pour conséquence que la coopération au développement a été déployée d'une manière qui ne correspond pas à son mandat principal. Parmi les exemples les plus évidents, on peut citer la coopération au développement qui passe par des institutions de financement du développement dont le but est clairement lucratif, ou la coopération au développement qui favorise clairement le secteur privé et les intérêts géopolitiques d'un pays riche.

Pour résoudre ce problème, il faut s'accorder sur une définition claire qui inclut les obligations inaliénables que la coopération au développement doit respecter, ce qui peut signifier qu'il soit nécessaire revenir sur certaines des récentes décisions prises à huis clos par un petit groupe de pays non représentatifs.

Bien qu'il existe un ensemble de principes et d'engagements généraux destinés à garantir l'efficacité de la coopération au développement, en veillant à ce qu'elle respecte l'appropriation par les pays, qu'elle soit inclusive, transparente et responsable, et qu'elle ait pour objectif des résultats,⁷ ces engagements ont souffert d'un manque de volonté politique, même de la part des pays qui les ont élaborés à l'origine, ce qui témoigne une

fois de plus des échecs des dispositions actuelles en matière de gouvernance.

Une étape décisive : un nouveau cadre normatif pour la CID

Les Nations unies offrent tous les attributs nécessaires pour établir un nouveau cadre normatif pour la CID qui peut répondre aux nécessités d'un processus multilatéral transparent et inclusif sous les auspices de l'ONU pour convenir d'une compréhension commune des paramètres et des objectifs des flux de la CID. Grâce à sa représentation universelle et égale des États membres et aux instruments juridiques dont elle dispose, l'ONU peut lier les États membres aux engagements qu'ils prennent, par exemple par le biais de conventions-cadres. Une convention-cadre pourrait fournir l'échelle, la portée et l'effet de levier nécessaires pour regrouper tous les engagements, nouveaux et existants, dans un seul instrument juridiquement contraignant, tout en créant un espace dans lequel ces engagements pourraient être contrôlés et évalués.⁸

Un nouveau cadre normatif devrait

- établir des normes et des règles sur l'utilisation et les flux pour la coopération au développement et démocratiser la gouvernance de la CID ;
- être contraignant afin d'éviter les pièges des accords et engagements volontaires passés qui ne sont pas respectés même des décennies plus tard ;
- être accepté par tous les pays, appliqué et mis en œuvre par tous les acteurs ;
- fournir une définition concrète, universellement comprise et irréprochable de la coopération internationale au développement ;
- inclure des systèmes de suivi et de responsabilité permettant de suivre les progrès et d'ajuster les politiques et les comportements afin de respecter les engagements convenus ;
- respecter et non abandonner les engagements existants, mais au contraire les intégrer et les appliquer d'une manière cohérente avec le principe des responsabilités communes, mais différenciées, et la reconnaissance des préjudices subis dans le passé ;
- créer des conditions équitables, promouvoir un meilleur alignement et surmonter la fragmentation de la coopération au développement ;
- s'étendre à toutes les formes de coopération au développement et à tous les fournisseurs, y compris la coopération au développement traditionnelle, la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire, ainsi que d'autres formes de coopération.

La FfD4 est l'occasion de reconnaître et de convenir d'un nouveau cadre normatif et d'une gouvernance mondiale de la CID, sur la base d'une convention-cadre. Ce serait le premier pas vers l'octroi aux Nations unies du mandat nécessaire pour faire avancer une telle proposition dans le cadre du suivi des résultats de la FfD4.

³ « The Modernisation of Official Development Assistance (ODA) » (La modernisation de l'aide publique au développement). Archive temporaire de l'OCDE. Consulté le 28 novembre 2024. <https://web.archive.oecd.org/temp/2023-11-13/395130-modernisation-dac-statistical-system.htm>.

⁴ Mobiliser les financements privés pour le développement | OCDE Consulté le 28 novembre 2024. <https://www.oecd.org/fr/themes/financement-prive-du-developpement.html>.

⁵ « Recommandation sur les conditions financières et modalités de l'aide ». Les instruments légaux de l'OCDE. Consulté le 28 novembre 2024. <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-5006>.

⁶ « Revisiting the 1955 Bandung Asian-African Conference and Its Legacy » (Revisiter la conférence Asie-Afrique de Bandung et son héritage). The South Center. Consulté le 28 novembre 2024. <https://www.southcentre.int/question/revisiting-the-1955-bandung-asian-african-conference-and-its-legacy/>.

⁷ « The Effectiveness Principles » (Les principes d'efficacité). Consulté le 28 novembre 2024. <https://www.effectivecooperation.org/landing-page/effectiveness-principles>.

⁸ Une convention sur la Coopération internationale au développement envisagée par la société civile aborderait d'autres éléments importants en plus de la réforme de la gouvernance globale. Ils peuvent être trouvés dans la proposition du Mécanisme FfD des organisations de la société civile à l'appel à contribution au document sur les éléments de la quatrième Conférence internationale sur le financement du développement (FfD4). <https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2024-10/Civil%20Society%20FfD%20Mechanism%20Submission%20to%20FfD4%20Elements%20Paper.pdf>.