



## Conseil économique et social

Distr. générale  
29 mai 2012  
Français  
Original : anglais

### Session de fond de 2012

New York, 2-27 juillet 2012

Point 2 b) de l'ordre du jour provisoire\*

**Débat de haut niveau : Forum pour la coopération  
en matière de développement**

## **Tendances et progrès en matière de coopération internationale pour le développement**

### **Rapport du Secrétaire général**

#### *Résumé*

Le présent rapport a été établi pour examen par le Forum pour la coopération en matière de développement, conformément à la résolution 61/16 de l'Assemblée générale. Il s'inspire des débats qui ont eu lieu lors des colloques de haut niveau tenus au Mali en mai 2011, au Luxembourg en octobre 2011 et en Australie en mai 2012.

Ses principales conclusions sont les suivantes :

a) Nombre d'engagements pris au titre de l'objectif 8 du Millénaire pour le développement n'ont toujours pas été respectés. La crise économique mondiale réduit la soutenabilité de la dette, les négociations commerciales sont dans l'impasse et l'accès à des médicaments et à des technologies bon marché revêt un caractère fragmentaire. Le renforcement des partenariats en matière de coopération pour le développement pourrait accélérer les progrès;

b) Il y a eu peu de progrès en matière de cohérence entre les politiques de coopération pour le développement et les politiques axées sur des apports autres que l'aide des pays développés. Néanmoins, la coopération pour le développement peut jouer un important rôle dans la mobilisation de ressources financières intérieures pour le développement en accroissant les recettes fiscales et l'accès à des services financiers abordables. Les travaux menés dans le cadre de réunions et études préparatoires du Forum pour la coopération en matière de développement ont permis de déterminer des pratiques de référence;

\* E/2012/100.



c) Le développement durable suppose de repenser le modèle et les résultats de la coopération pour le développement en accordant une place plus grande aux droits au développement, à l'équité, à l'emploi, à l'utilisation rationnelle des ressources et à la lutte contre les changements climatiques. Les institutions mondiales et nationales devront être mieux à même de susciter des politiques cohérentes dirigées par les pays bénéficiaires et y associer pleinement les parties prenantes non dotées de pouvoir décisionnel. Les processus de responsabilité mutuelle doivent refléter cette évolution. Le financement doit être sensiblement accru, ses modalités d'octroi doivent être améliorées et les partenariats entretenus pour stimuler les innovations et les technologies et permettre aux pauvres d'y avoir accès. Ce qui se fait de mieux en matière de coopération pour le développement doit être validé par une étude d'impact réalisée a priori et a posteriori pour montrer que ces pratiques de référence soutiennent les trois piliers (économique, social et environnemental) du développement durable;

d) La croissance dans le domaine de la coopération en matière de développement ralentit mais demeure cruciale pour les pays les moins avancés et pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Les prestataires continuent de diversifier leur aide dans le cadre du renforcement de la coopération Sud-Sud, de la coopération des œuvres caritatives et de la coopération décentralisée. L'aide publique au développement fournie par les pays membres du Comité d'aide au développement va probablement stagner à moyen terme, les chances des pays d'atteindre l'objectif de 0,7 % de leur revenu national brut consacré à l'aide publique au développement allant s'amenuisant;

e) L'allocation de l'aide publique au développement aux pays qui en ont le plus besoin a quelque peu progressé mais doit être accélérée. Les modalités d'octroi de la dette continuent de ne pas être conformes au souhait des pays bénéficiaires des programmes de voir l'appui budgétaire augmenter et l'assistance technique diminuer. Il y a lieu de consacrer davantage d'investissements à l'infrastructure, aux systèmes de santé, à l'éducation de base et à l'égalité des sexes;

f) Les débats du Forum pour la coopération en matière de développement ont souligné l'importance d'un recours à une approche globale pour évaluer la qualité et les résultats de la coopération en matière de développement. Différents prestataires déterminent la qualité différemment, mais les pays bénéficiaires des programmes et les parties prenantes ne relevant pas de l'exécutif mettent l'accent en particulier sur : la mesure des résultats à plus long terme; l'évaluation des progrès dans le domaine de l'amélioration de la prévisibilité; la réduction du niveau de conditionnalité, de la fragmentation et de la subordination; et le maintien de l'élément de libéralité; questions toutes au sujet desquelles les progrès sont insuffisants. Les débats et cadres relatifs à la qualité de l'aide qui font double emploi doivent être évités, notamment en établissant des liens plus systématiques entre les réunions ministérielles de l'après-Busan et le Forum pour la coopération en matière de développement, qui est une instance universelle;

g) La responsabilisation et la transparence sont essentielles aux résultats. Les enquêtes réalisées par l'ONU indiquent que les stratégies nationales, les objectifs fixés pour chaque prestataire d'aide et un encadrement dynamique jouent un rôle déterminant dans les progrès accomplis en matière de responsabilité mutuelle nationale entre les prestataires d'aide et les pays bénéficiaires des programmes. Cette responsabilité mutuelle peut avoir un effet positif considérable sur le comportement

des pays bénéficiaires des programmes et des prestataires et nettement améliorer les résultats. Elle devrait permettre à tous les prestataires et parties prenantes nationales de participer beaucoup plus pleinement aux activités. Un cadre de responsabilité mutuelle global et dynamique est une condition préalable à tout progrès au niveau national tout comme l'est la maîtrise des problèmes de capacité. La transparence est également cruciale mais doit mieux répondre aux exigences de responsabilité;

h) Le dialogue politique mondial sur la coopération Sud-Sud s'est renforcé depuis 2008. Les flux sont censés continuer de croître. Cette coopération varie largement en termes de modalités et de priorités nationales. Des études réalisées par le Forum pour la coopération en matière de développement indiquent que l'appui fourni aux infrastructures dans le cadre de la coopération Sud-Sud est très rentable et prévisible et qu'une coopération Sud-Sud bien conçue dans le domaine agricole peut améliorer la production des petits exploitants et la sécurité alimentaire. La coopération triangulaire continue de présenter d'importants avantages, notamment en matière de renforcement des capacités.

Le rapport s'achève sur un certain nombre de recommandations concrètes sur l'avenir de la coopération en matière de développement. Il s'agit notamment de mesures visant à tenir les engagements pris vis-à-vis de l'objectif 8 du Millénaire pour le développement, de mobiliser des ressources intérieures de manière plus efficace, de promouvoir le développement durable, d'améliorer l'allocation de ressources, de relever la qualité et les résultats, d'accélérer les progrès en matière de responsabilité et de transparence et de tirer le meilleur parti de la coopération Sud-Sud et de la coopération triangulaire. Pour conclure, le rapport examine la manière dont le Forum pour la coopération en matière de développement pourrait aider à faire avancer ces initiatives.

## Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction .....	5
A. Historique .....	5
B. Coopération pour le développement .....	5
II. Partenariat mondial pour le développement .....	6
A. Respect des engagements pris au titre de la réalisation de l'objectif 8 du Millénaire pour le développement .....	6
B. Vulnérabilités des pays en développement à l'endettement. ....	7
C. Négociations commerciales multilatérales .....	8
D. Accès aux médicaments et à la technologie .....	9
III. Cohérence des politiques en faveur du développement .....	9
IV. Développement durable .....	11
V. Tendances récentes de la coopération internationale pour le développement. ....	16
A. Volume, sources et filières de la coopération pour le développement .....	16
B. Affectation des aides au titre de la coopération pour le développement – pays, secteurs et modalités .....	19
VI. Promouvoir une approche globale de la coopération pour le développement. ....	21
A. Nécessité de refléter la diversité .....	21
B. Des questions clefs : prévisibilité, conditionnalité, dispersion, aide liée et concessionalité .....	22
VII. Des partenariats fondés sur la responsabilité mutuelle et la transparence .....	25
A. Responsabilité mutuelle .....	26
B. Transparence .....	28
VIII. Exploiter les avantages de la coopération Sud-Sud et triangulaire .....	29
A. Grandes lignes et caractéristiques .....	29
B. Les secteurs clefs : infrastructures et agriculture .....	31
IX. Principaux messages et recommandations. ....	32

## I. Introduction

### A. Historique

1. C'est le Sommet mondial de 2005 à l'occasion duquel le Conseil économique et social a été invité à convoquer un forum biennal pour examiner les tendances et les progrès dans le domaine de la coopération internationale en matière de développement, promouvoir la cohérence des interventions de divers acteurs du développement et de resserrer les liens entre les aspects normatifs et opérationnels de l'action de l'Organisation des Nations Unies, qui est à l'origine du Forum pour la coopération en matière de développement. Ce dernier est chargé de déterminer les problèmes et obstacles qui se dressent sur la voie de la coopération internationale pour le développement et de formuler des recommandations pratiques permettant de les surmonter.

2. Les travaux qui se sont déroulés lors du premier cycle du Forum en 2007-2008 ont fourni des contributions stratégiques à la Conférence internationale de suivi sur le financement du développement et enrichi ceux du Forum de haut niveau d'Accra sur l'efficacité de l'aide. Les messages clefs véhiculés lors du deuxième cycle du Forum en 2009-2010 et le rapport sur la coopération internationale pour le développement, consacré à l'optimisation des résultats dans ce domaine au titre de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et intitulé : « Development Cooperation for the Millenium Development Goals: Maximizing Results » (ST/ESA/326), qui en a résulté ont contribué aussi aux documents issus du Sommet sur les objectifs du Millénaire pour le développement. Ils ont également influé sur l'Accord de partenariat de Busan pour une coopération efficace en faveur du développement. Le Forum pour la coopération en matière de développement s'est taillé une solide réputation d'instance multipartite qui procède à des échanges de vues sur l'analyse indépendante et livre des recommandations permettant d'améliorer les résultats de la coopération pour le développement.

3. Le troisième cycle du Forum (2011-2012) a axé ses travaux sur six domaines : i) coopération pour le développement au service du développement durable; ii) coopération pour le développement au service du financement national du développement; iii) tendances, allocation et qualité; iv) responsabilité mutuelle et de transparence; v) coopération Sud-Sud et coopération triangulaire; et vi) œuvres philanthropiques et fondations internationales. Il a donné lieu à de multiples études analytiques consacrées à ces questions, qui ont été examinées lors de trois colloques préparatoires de haut niveau tenus au Mali en mai 2011, au Luxembourg en octobre 2011 et en Australie en mai 2012 et de plusieurs autres réunions d'experts, afin de dégager un consensus sur les recommandations pratiques à formuler (voir <http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/2012dcf.shtml>).

### B. Coopération pour le développement

*La coopération pour le développement doit s'élargir et pouvoir mieux aider à relever les immenses défis mondiaux qui se posent*

4. Le présent rapport paraît à l'heure où les crises économique, énergétique et alimentaire mondiales continuent de frapper le plus durement les couches les plus déshéritées de la planète. Les énormes besoins de financement devant permettre

d'accélérer les progrès vers la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement ne sont pas satisfaits. La communauté internationale se concentre sur de nouveaux problèmes de développement économiquement, socialement et écologiquement durable, liés notamment à l'équité, au travail décent, au droit au développement et à la lutte contre les changements climatiques.

5. Pourtant, il y a eu relativement peu de progrès accomplis sur la plupart des aspects relatifs à l'objectif 8 du Millénaire pour le développement (voir sect. III ci-dessous) ou sur la cohérence des politiques globales de développement. Des pratiques de référence en matière de financement national du développement se dégagent (voir sect. IV). Certes la coopération pour le développement a un rôle primordial à jouer dans la promotion du développement durable (voir sect. V), mais le récent accroissement de l'aide publique au développement des pays membres du Comité d'aide au développement a nettement baissé (voir sect. VI.A). On a à peine noté une amélioration de son allocation (voir sect. VI. B) ou de sa qualité (voir sect. VII). La responsabilité mutuelle et la transparence offrent d'énormes possibilités d'accroître l'incidence et les résultats (voir sect. VIII) et la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire, de nombreux enseignements positifs (voir sect. IX). La dernière section du rapport résume les messages clefs et les recommandations, concernant notamment le rôle que le Forum pour la coopération en matière de développement sera appelé ultérieurement à jouer, qui se sont dégagés de ce cycle de travaux du Forum.

## **II. Partenariat mondial pour le développement**

### **A. Respect des engagements pris au titre de la réalisation de l'objectif 8 du Millénaire pour le développement**

*De nombreux engagements pris à cet égard n'ont jusqu'ici pas été tenus*

6. Au Sommet de 2010 sur les objectifs du Millénaire pour le développement, les dirigeants du monde sont convenus de prendre des mesures urgentes et énergiques pour atteindre les objectifs d'ici à 2015 et, surtout, de renforcer le partenariat mondial pour le développement (objectif 8).

7. Depuis lors, la quatrième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés tenue en mai 2011, a recommandé de nouvelles mesures visant à tirer 50 % des pays les moins avancés de cette situation, d'ici à 2020. En novembre 2011, le quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide organisée sous l'égide de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a lancé un nouveau partenariat en faveur d'une coopération pour le développement efficace. La treizième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, qui a eu lieu en avril 2012, a fait de la croissance bénéfique à tous et du travail décent ainsi que du renforcement de la coopération Nord-Sud, Sud-Sud et de la coopération triangulaire, des objectifs essentiels. À l'heure où paraîtra le présent rapport, la Conférence de Rio +20 et les travaux en cours sur les objectifs de développement après 2015 auront à nouveau mis l'accent sur la nécessité de faire figurer le développement durable au centre des stratégies de développement.

8. Malgré cette concertation mondiale et ce renouvellement des engagements, de profondes lacunes subsistent quant au pari à tenir tant au niveau du volume et de la

qualité de la coopération pour le développement (voir sect. VI et VII ci-dessous), que du commerce et de l'allègement de la dette. L'accès aux médicaments essentiels n'a pas beaucoup progressé et la disponibilité et l'accessibilité de nouvelles technologies dans les pays en développement continuent de varier.

9. La lenteur des progrès est accentuée par le fait que les cibles de l'objectif 8 ne sont pas clairement définies par rapport aux autres objectifs du Millénaire pour le développement. Le système des Nations unies a élaboré un cadre de mise en œuvre intégrée pour aider à évaluer les progrès accomplis dans le respect des engagements pris au titre de l'objectif 8 et à déterminer les lacunes et les besoins non satisfaits en vue de sous-tendre les stratégies nationales de développement. Il faudra toutefois faire preuve de beaucoup plus de transparence et de responsabilité pour s'assurer que les engagements pris au titre de l'objectif 8 sont tenus.

## **B. Vulnérabilités des pays en développement à l'endettement**

*Malgré de vastes programmes d'allègement de la dette, la crise entame une soutenabilité de la dette arrachée de haute lutte.*

10. L'allègement de la dette au titre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PTTE) et de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale a permis à de nombreux pays de consacrer plus de ressources à la réduction de la pauvreté. Dans l'ensemble, le service de la dette des 36 PTTE ayant dépassé le point de décision entre 2001 et 2010 a chuté de 13 % à 4 % des exportations et le montant actuel de la dette de 114 % à 19 % du produit intérieur brut (PIB). Pourtant le processus a été lent; sept pays attendent de recevoir une partie ou l'intégralité de leur allègement. À cela s'ajoute le fait que ce ne sont pas tous les créanciers qui offrent un allègement de dette, et la communauté internationale doit élaborer plus de lois pour éviter les litiges de la part des créanciers commerciaux.

11. De plus vastes initiatives destinées à permettre aux pays en développement surendettés de bénéficier d'un allègement plus rapide, plus global, plus transparent et plus impartial de leur dette sont également nécessaires. Or la communauté internationale va dans la direction opposée. La récente fermeture de l'Initiative PTTE à de nouveaux affiliés pourrait empêcher de futurs pays surendettés de bénéficier d'un allègement. Des propositions en faveur d'une procédure d'arbitrage régulière et transparente n'ont pas évolué de manière significative.

12. Des vulnérabilités considérables à l'endettement subsistent. À la fin de 2011, huit pays à revenu faible étaient surendettés et 15 autres en situation de haut risque de surendettement. Faute partiellement de subventions du fait de la crise économique mondiale, de nombreux pays ont de plus en plus recours à l'emprunt pour financer des programmes de développement. L'essentiel de cet emprunt provenant de créanciers nationaux est canalisé vers des entreprises nationales ou des emprunteurs du secteur privé ou par le biais de partenariats entre le secteur public et le secteur privé les années où il n'est pas présenté de budget et d'autres dettes éventuelles. Dans certains pays, cet emprunt conduit déjà à une accumulation rapide de nouvelles dettes. De petits États insulaires en développement à revenu intermédiaire voient également le fardeau de leur dette s'alourdir considérablement.

13. Le Fonds monétaire international et la Banque mondiale ont récemment réexaminé le cadre analytique utilisé par la communauté internationale pour évaluer

la soutenabilité de la dette des pays à faible revenu et décidé de suivre de plus près encore l'évolution de la dette. Les principes de la CNUCED régissant les prêts et les emprunts souverains responsables gagnent également du terrain. Il importe au plus haut point toutefois de faire de ces initiatives, des directives clairement définies à l'intention des prêteurs et des emprunteurs et d'accélérer les efforts visant à renforcer les capacités des pays bénéficiant des programmes en matière de conception de projet et de gestion de la dette, de manière à ce qu'ils puissent financer tous les trois piliers du développement durable sans le poids accru d'une dette insoutenable.

### C. Négociations commerciales multilatérales

*Des progrès en matière de négociations commerciales sont essentiels au développement durable dans les pays les moins avancés*

14. Les négociations menées dans le cadre du Cycle de négociations commerciales de Doha pour le développement sont dans l'impasse. L'appel lancé lors du Sommet de 2010 sur les objectifs du Millénaire pour le développement à tous les pays pour qu'ils exemptent les pays les moins avancés de tarifs et de quotas douaniers d'ici à 2015 demeure sans réponse. Un cinquième des exportations des pays les moins avancés, notamment les produits finis et les produits agricoles transformés, continue de se heurter à des barrières tarifaires élevées. En l'absence de progrès multilatéraux, les arrangements commerciaux régionaux et bilatéraux ne cessent de se multiplier (voir A/66/329). Les pays développés continuent de soutenir leur production intérieure par des mesures non tarifaires qui provoquent des distorsions, tels que les règles, normes et procédures de contrôle et d'homologation.

15. Les progrès des négociations commerciales pourraient aider tous les trois piliers du développement durable. Les pays les moins avancés pourraient diversifier leurs produits primaires au profit d'une progression le long de la chaîne de valeur, des économies d'échelle et d'une réduction de la vulnérabilité aux chocs des prix des produits primaires. Une plus grande ouverture des marchés créerait des emplois, mobiliserait des recettes pour financer les dépenses sociales et contribuerait à une croissance bénéfique à tous. Les nouvelles compétences et technologies qui en découleraient pourraient aider les pays les moins avancés à passer à une production propre et à haut rendement énergétique. Des mesures visant à renforcer la position de négociation des pays en développement dans les chaînes de production mondiale seront toutefois essentielles à la matérialisation de ces avantages.

16. Pour que les pays en développement puissent tirer le meilleur parti des possibilités commerciales mondiales qui s'offrent à eux, les pays développés doivent s'attaquer à trois problèmes. Le premier est de réduire leur protectionnisme de manière à ce que leur aide au commerce puisse avoir les résultats escomptés. Le deuxième est d'étendre la coopération au renforcement de la capacité de production et de diversifier les exportations. Le troisième est de mieux assurer le partage des connaissances et le transfert de technologies, notamment en faveur du développement durable.



## D. Accès aux médicaments et à la technologie

*L'accès à des médicaments abordables est très limité et la coopération pour le développement peut aider*

17. Les médicaments sont encore très peu disponibles et leurs prix très variés. Selon l'Organisation mondiale de la Santé, les médicaments essentiels ne sont disponibles que dans la moitié des installations du secteur public des pays en développement et coûtent en moyenne trois fois plus cher que les prix internationaux de référence. Élargir l'accès à des médicaments abordables nécessite non seulement des ressources financières, mais également une formation, un contrôle qualité et un bon fonctionnement des systèmes de soins de santé.

18. La coopération pour le développement pourrait aider dans ce domaine en : a) favorisant l'innovation; b) aidant les pays à user de la flexibilité qu'offrent les accords sur les aspects des droits de la propriété intellectuelle qui touchent au commerce pour produire des médicaments génériques à un coût modique; c) surmontant les barrières hors prix; et d) renforçant la capacité des systèmes nationaux de soins de santé et pharmaceutiques.

*Les nouvelles technologies se répandent de plus en plus mais ont besoin de partenariats plus dynamiques*

19. L'accès des pays en développement à de nouvelles technologies, notamment en matière d'information et de communication, a quelque peu progressé. Les services de téléphonie mobile et d'accès à Internet se sont vite répandus, mais des disparités régionales persistent s'agissant de l'accès et des coûts. Les échanges Sud-Sud et les relations entières d'investissement ont particulièrement aidé à doter les pays en développement de technologies adaptées à leur niveau d'industrialisation.

20. Les technologies permettant de faire face aux effets des changements climatiques et à l'incidence croissante des catastrophes naturelles ont bénéficié de plusieurs des initiatives mondiales et d'engagements de financement. Le renforcement de la collaboration dans le domaine de la recherche-développement entre acteurs d'organismes privés, à but non lucratif et gouvernementaux par-delà les frontières nationales améliorerait la mise au point et la diffusion de technologies.

## III. Cohérence des politiques en faveur du développement

21. Les préparatifs du Forum pour la coopération en matière de développement ont continué à porter notamment sur la cohérence des politiques. La cohérence en termes de politique en matière de commerce, de dette et de technologie a déjà été abordée dans la section III ci-dessus et la cohérence (ou alignement) sur les stratégies des pays bénéficiaires des programmes est examinée à la section VI.B ci-dessous.

22. Les débats du Forum pour la coopération en matière de développement ont précédemment mis l'accent sur la nécessité pour les pays donateurs membres du Comité d'aide au développement de veiller à ce que leurs politiques n'ayant pas trait à l'aide tendent vers la réalisation des objectifs de développement convenus au niveau international, et pour les pays bénéficiaires des programmes, de coopérer plus efficacement avec leurs partenaires de développement sur des questions allant

au-delà de l'aide. Les progrès enregistrés au niveau de ces deux aspects de la cohérence des politiques demeurent négligeables malgré les efforts faits par certains pays bénéficiaires des programmes pour aborder plus fermement avec les donateurs des questions de politiques n'ayant pas trait à l'aide.

23. La priorité du cycle actuel du Forum pour la coopération en matière de développement a porté sur la cohérence entre la coopération pour le développement et d'autres types de financement du développement – souvent connus sous le nom de « rôle de catalyseur » de la coopération pour le développement. L'attention a été notamment accordée à la manière dont la coopération pour le développement peut aider à s'assurer que les pays bénéficiaires des programmes disposent de sources de financement du développement national plus viables, provenant de la mobilisation de recettes fiscales et du microcrédit. Les futurs travaux du Forum seront axés sur les pratiques de référence permettant de stimuler les flux privés externes, tels que les investissements étrangers et les partenariats entre les secteurs public et privé.

*L'aide à la mobilisation des recettes doit aller au-delà de l'assistance technique pour une meilleure administration*

24. Les pays les moins avancés tendent à avoir une assiette fiscale étroite en raison de la prédominance du secteur informel et d'un manque de diversification. Cette situation peut être aggravée par des exonérations, des évasions et des fraudes fiscales, et par de faibles moyens de répression. La législation des pays de l'OCDE qui insiste pour que les investisseurs soient exonérés d'impôt chez eux ou payent des impôts dans leurs économies sièges de l'OCDE, ajoute au problème. Une partie de l'aide fournie par les donateurs a servi à renforcer les administrations fiscales et la gestion financière publique au cours des dernières années. À compter de 2010 cependant, cela correspondait à moins de 5 % des flux de l'aide publique au développement des pays membres du Comité d'aide au développement.

25. Dorénavant, les priorités en matière d'assistance liée aux recettes sont clairement définies. Au premier d'entre elles figure le financement des échanges de connaissances et la formation entre pays en développement sur les pratiques de référence permettant d'assurer une collecte des impôts plus équitable et plus efficace. Ces priorités sont déjà en cours de mise en œuvre par le biais du Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale, du Forum des administrateurs fiscaux des pays africains et du centre interaméricain d'administration fiscale. Deuxièmement, il est indispensable que toute l'assistance technique fournie pour aider à la collecte des impôts vise à renforcer les capacités nationales à cet égard, plutôt que de rendre des structures locales tributaires de l'assistance technique étrangère. Troisièmement, il est essentiel de s'assurer que les réformes en matière de recouvrement des recettes fiscales sont progressives et découragent la surexploitation des ressources, pour qu'elles puissent contribuer au mieux à l'équité et à la viabilité. Quatrièmement, il est primordial que les principales parties prenantes soient associées aux décisions relatives aux politiques fiscales et aux politiques de dépenses et que les dépenses du Gouvernement soient effectuées au profit des pauvres et se traduisent par de nets résultats en faveur du développement national, maximisant ainsi la prise en charge. Enfin, de meilleurs résultats peuvent être obtenus si les pays de l'OCDE changent les règles fiscales mondiales (et nationales) pour améliorer le recouvrement des recettes fiscales dans les pays en développement et encourager l'échange automatique de renseignements pour réduire la fraude fiscale transfrontière et la fuite des capitaux.

*L'accès à des services financiers abordables joue un rôle clef dans l'élimination de la pauvreté*

26. La coopération pour le développement peut également jouer un rôle de catalyseur en élargissant l'accès de 2,5 milliards d'individus à travers le monde – qui continuent d'en être exclus – à des services financiers abordables. Des documents d'information établis pour le Forum pour la coopération en matière de développement ont conclu que l'exclusion financière prive des individus de possibilités d'investir, d'accroître ou de stabiliser leurs revenus et de diversifier leurs biens. Les pauvres résistent moins aux chocs externes, n'étant pas en mesure de diversifier leurs biens et de les protéger contre les risques. La vulnérabilité économique tend à être accentuée par le manque de possibilités d'épargne. L'accès à la finance est également d'une importance critique pour l'établissement de petites entreprises, qui est au cœur d'un secteur privé dynamique, en favorisant les investissements productifs et la création d'emplois.

27. Le microfinancement a obtenu un immense succès en octroyant des prêts à un grand nombre de pauvres, mais jouit d'un faible palmarès en matière de réduction de la pauvreté. La coopération pour le développement doit s'intéresser de près à ces mécanismes dont la réduction de la pauvreté et le développement durable (plutôt que le profit du secteur financier) constituent la principale motivation.

28. Les travaux de recherche et les délibérations du Forum pour la coopération en matière de développement ont défini des normes précises qui régissent les meilleures pratiques permettant de mieux assurer l'intégration financière. Ils soulignent que les mesures doivent remédier aux insuffisances du marché, prévoir notamment les ajustements à apporter à la réglementation et à la supervision des institutions financières et éliminer les obstacles qui entravent l'accès aux marchés. Ils mettent également l'accent sur la nécessité de s'assurer que le secteur financier fournit des services financiers aux plus pauvres au coût le plus bas possible, en temps et en argent, et notamment l'usage de nouvelles technologies telles que la téléphonie mobile. Les services financiers devraient également viser à garantir des investissements productifs qui créeront des moyens d'existence viables pour les pauvres. La viabilité de ces moyens d'existence devrait être assurée en mobilisant l'épargne destinée à financer des investissements ultérieurs et une plus grande attention, accordée à la microassurance et aux filets de sécurité sociale appelés à protéger les plus pauvres des risques et des chocs et à leur offrir plus de sécurité de manière à encourager l'épargne.

#### **IV. Développement durable**

29. Le Forum pour la coopération en matière de développement de 2012 sera précédé par la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio +20) qui se tiendra du 20 au 22 juin. Le développement durable repose sur trois piliers : promouvoir la croissance équitable et réduire la pauvreté, faire progresser l'équité sociale, garantir la viabilité environnementale. La Conférence devrait être l'occasion de confirmer l'attachement des politiques au développement durable et d'établir une feuille de route pour l'action à mener.

30. Un certain nombre de colloques multipartites consacrés aux implications du développement durable pour la coopération en matière de développement ont déjà eu lieu dans le cadre des préparatifs du Forum. Le plus récent, tenu en Australie, a

livré un certain nombre d'enseignements sur l'efficacité de la coopération mise au service du développement durable.

*Le développement durable impose de repenser le modèle et les indicateurs du développement*

31. La première conclusion issue des débats a été que le développement durable obligeait à repenser le modèle de développement dominant, axé sur la promotion de la croissance et l'orientation essentiellement sociale des objectifs du Millénaire pour le développement. Le Groupe de haut niveau sur la viabilité mondiale a conclu dans son rapport que le modèle de développement mondial actuel était insoutenable et que laisser les choses en l'état n'était pas une option. La Conférence Rio +20 va probablement stimuler les débats lancés récemment au sujet du schéma de développement mondial de l'après 2015, qui doit venir renforcer celui des objectifs du Millénaire.

32. Les valeurs fondamentales inscrites dans la Déclaration du Millénaire resteront d'actualité après 2015, et les objectifs du Millénaire ont parfaitement tenu leurs promesses en appelant l'attention des États et des citoyens sur le développement et les résultats obtenus grâce aux dépenses publiques et à la coopération pour le développement. La raison en est qu'ils sont simples, limités en nombre, transparents et faciles à diffuser dans le monde entier. De ce fait, toutes les parties prenantes les considèrent comme des vecteurs de transformation sur lesquels il importe de faire fond.

33. Pourtant, le programme de l'ONU pour le développement après 2015 devra se préoccuper davantage du développement équitable profitant à tous, et devra être conçu de manière plus inclusive, en mobilisant notamment les parties prenantes ne relevant pas de l'exécutif. Il faut autrement dit partir du droit au développement et s'assurer sur cette base que la croissance est répartie équitablement, au lieu de viser exclusivement la réduction de l'extrême pauvreté. Il s'ensuit qu'il faut privilégier l'accès équitable aux biens productifs, aux services publics, à la nourriture et à l'eau ainsi que le respect des droits de l'homme. Il s'ensuit en outre qu'il faut mettre en exergue l'emploi décent et l'adaptabilité, surtout pour les jeunes, et dépenser davantage pour développer les facultés cognitives des jeunes enfants et favoriser la formation professionnelle et technique. Il s'ensuit enfin qu'il faut analyser plus précisément l'impact de l'urbanisation. Tous ces éléments doivent être concrétisés, sans jamais perdre de vue la nécessité de préserver les ressources et de lutter contre les effets du changement climatique.

34. Le nouveau schéma devra intégrer de manière beaucoup plus poussée la vulnérabilité croissante des pauvres aux catastrophes naturelles et aux chocs économiques, causés notamment par le changement climatique. Il faudra donc prévoir des mécanismes mondiaux de protection sociale solides et des dispositifs spécifiques pour accroître la résilience des pauvres en cas de catastrophe et d'aléa climatique, à travers des programmes de réduction des risques de catastrophe.

35. Concilier les exigences de la croissance équitable, de l'équité sociale et de la viabilité environnementale nécessitera des investissements à grande échelle dans les nouvelles technologies vertes favorables aux pauvres. Ces technologies et les connaissances correspondantes devront être mises à la disposition des pays les plus pauvres et de leurs citoyens de manière à accélérer la transition vers une économie

verte équitable, dans le contexte plus général de stratégies de développement durable au service de l'élimination de la pauvreté.

*Les institutions mondiales et nationales et les processus de responsabilisation mutuelle doivent évoluer*

36. L'architecture (institutions et processus) qui sous-tend la coopération pour le développement aux niveaux mondial et national doit évoluer en profondeur. Le compartimentage des débats et des plans entre questions économiques, sociales et environnementales est un phénomène trop répandu. Les acteurs mondiaux que sont l'ONU et les autres organes multisectoriels (dont le Conseil économique et social et le Forum pour la coopération en matière de développement) devront faire des plans couvrant simultanément les trois piliers du développement durable et éviter tout risque de mise en place d'instances de surveillance ou d'institutions de gouvernance parallèles. Ce changement appelle une collaboration beaucoup plus étroite entre les institutions, les agences et les services/départements.

37. La priorité accordée au développement durable devrait aussi encourager la mise en cohérence des politiques relatives aux trois piliers susmentionnés, et il faudra faire en sorte que les politiques mises en œuvre par les donateurs (qu'elles concernent la coopération pour le développement ou des questions plus générales) aient un impact positif sur chacun d'entre eux. Il faudra par exemple évaluer l'impact des politiques commerciales et des flux et politiques d'investissement sur l'équité, les droits et les conditions de vie des pauvres, la viabilité environnementale et la lutte contre les effets du changement climatique : l'impact positif ne pourra plus se limiter à un ou deux domaines.

38. Le principal moteur du changement viendra de l'initiative des pays de programme. Les stratégies de développement nationales devront être actualisées en conséquence, ou des stratégies nationales de développement durable devront être adoptées, ainsi que préconisé à des sommets antérieurs, de manière à couvrir les trois piliers du développement durable et leurs articulations. Il faudra aussi un leadership renforcé de la part des chefs de gouvernement et une collaboration plus étroite entre des institutions qui se font aujourd'hui souvent concurrence pour obtenir des ressources à des fins de coopération au service du développement.

39. Les acteurs ne relevant pas de l'exécutif (parlements et organisations de la société civile) devront eux aussi sortir de leurs cloisonnements en comités ou ONG et œuvrer ensemble dans les trois grands piliers du développement. Ils devront pour ce faire s'employer plus méthodiquement à associer les organisations d'écologistes, de jeunes, de femmes et de citoyens à la conception et à la mise en œuvre des stratégies de développement nationales et à évaluer régulièrement les progrès accomplis dans le cadre de mécanismes de responsabilité mutuelle.

40. Pour toutes ces institutions et opérations, qu'elles concernent les pays donateurs ou les pays de programme, il faudra renforcer considérablement les capacités d'appui pour aider les décideurs et les personnels concernés à traiter simultanément les trois types de questions.

41. Les considérations d'équité économique et sociale et de viabilité environnementale doivent être plus présentes dans les processus de responsabilisation mutuelle, en termes de résultats de développement et de coopération pour le développement axée sur ces résultats; elles nécessiteront

l'élargissement des cadres de la responsabilité de manière à couvrir la question de la cohérence hors activités d'aide, qui impacte les perspectives de développement durable.

*Le financement, les mécanismes d'exécution et les partenariats devront être considérablement renforcés*

42. Les financements devront être revus nettement à la hausse si l'on veut promouvoir le développement durable et lutter contre les effets du changement climatique. Le montant de l'investissement supplémentaire nécessaire pour réussir la transition vers l'économie verte est estimé à plus de 1,1 milliard de dollars par an (voir E/2012/7). Comme l'APD fournie par le CAD ne progresse guère, il faudra s'attacher davantage à trouver des mécanismes de financement innovants.

43. Ce mode de financement de la coopération pour le développement sera plus automatique et prévisible que s'il provenait de budgets exposés à la volatilité de l'économie. Il pourra et devra continuer de passer par des voies officielles (de préférence multilatérales). Il permettra de tirer parti de leurs meilleurs atouts, à savoir coordination, souci du résultat, allocations fondées sur les besoins et initiative des pays de programme. Les défauts qui caractérisent certains fonds mondiaux, à savoir des décisions imposées d'en haut et des plans, systèmes et structures de gestion parallèles, devraient être évités. Ainsi, les efforts qui seront faits pour améliorer les résultats et l'efficacité de la coopération pour le développement cadreront encore mieux avec les nouvelles structures et filières qui pourraient servir à financer le développement durable.

44. Le fait que la planification et la budgétisation doivent intervenir simultanément dans les trois piliers du développement durable ne peut que renforcer l'argument en faveur des aides budgétaires multisectorielles. S'il n'est pas possible d'aller dans ce sens, les fonds destinés à la coopération pour le développement risquent fort d'être réaffectés à la lutte contre les effets du changement climatique ou à la préservation des ressources naturelles, ce qui pourrait diminuer les flux financiers vers les pays à faible revenu et à l'Afrique subsaharienne, au profit de pays ayant des besoins environnementaux et dans lesquels l'impact du changement climatique est peut-être plus prononcé. Le Forum pour la coopération en matière de développement et d'autres entités devront donc être encore plus attentifs aux tendances futures de l'allocation des ressources.

45. L'ampleur du défi nécessitera par ailleurs un net renforcement des partenariats entre les donateurs membres du CAD, les donateurs du Sud, les organisations philanthropiques et le secteur privé. Ce rapprochement peut enrichir les contributions, favoriser les apprentissages croisés, promouvoir l'innovation et les acquis technologiques. La coopération triangulaire va sans doute devenir particulièrement précieuse.

46. Dans ce contexte, la coopération pour le développement est idéale pour mobiliser les financements alternatifs et favoriser l'innovation et les technologies. Comme dans le cas des médicaments et d'autres produits, elle peut contribuer à surmonter l'obstacle des droits de propriété intellectuelle, promouvoir l'investissement mondial et régional (plutôt que strictement national) et financer des projets pilotes susceptibles d'être reproduits avec des fonds privés. L'analyse des meilleures pratiques devra être beaucoup plus fouillée si l'on veut parvenir à ces résultats. Reste que, comme pour d'autres aspects du rôle catalyseur de la

coopération pour le développement, il faudra aussi analyser et identifier les meilleures pratiques pour s'assurer que les financements au titre de la coopération pour le développement ne servent pas à subventionner des investissements du secteur privé sans grand impact sur le développement durable.

47. Le dernier aspect du financement soutenable concerne la nécessité de réduire la dépendance vis-à-vis des flux extérieurs (financements au titre de la coopération pour le développement mais aussi flux privés très volatils) et renforcer la mobilisation des fonds nationaux. La coopération pour le développement doit intégrer dans sa conception même des stratégies de sortie ainsi que des stratégies de défense contre la volatilité des flux financiers privés, et promouvoir les financements nationaux. Il s'agit en l'occurrence de promouvoir la protection sociale et la création de moyens de subsistance qui permettront aux pauvres de contribuer directement à la croissance et à la mobilisation des revenus.

48. S'agissant des priorités futures du Forum pour la coopération en matière de développement, toutes les parties prenantes ont demandé que le caractère additionnel de ces financements (en particulier l'argent consacré à des projets de lutte contre les effets du changement climatique) par rapport aux financements au titre de la coopération pour le développement continue d'être évalué. Elles ont toutefois souligné que le Forum devait devenir un espace essentiel pour évaluer le nouveau financement sur la même base que la coopération pour le développement, c'est-à-dire en fonction de sa contribution aux résultats.

*Les exemples de meilleures pratiques doivent être assortis d'analyses d'impact prévisionnelles et a posteriori*

49. La coopération pour le développement offre de nombreux exemples de meilleures pratiques dans les trois piliers du développement durable (par opposition aux programmes ou projets qui traitent la viabilité environnementale comme un élément additionnel). Ces programmes permettent aux citoyens les plus pauvres de bénéficier simultanément d'une plus grande équité, de capacités productives renforcées, de possibilités d'utilisation durable des ressources et de moyens de lutte contre les effets du changement climatique. Pourtant, la majeure partie des connaissances actuelles se présente sous forme d'études de cas fournies par les donateurs mais non validées par des contrôles de qualité indépendants et dont on ignore s'ils sont reproductibles ou applicables à plus grande échelle.

50. Pour garantir que seules les meilleures pratiques authentiques sont soutenues et partagées entre les pays, il importe de mettre au point des méthodologies simples que les pays de programme, les donateurs et les parties prenantes ne relevant pas de l'exécutif pourraient appliquer pour faire des évaluations prévisionnelles de l'impact économique, social et environnemental des politiques, programmes et projets (toutes sources de financement confondues). Toutes les interventions pourraient ainsi être estampillées « développement durable ». Il faudrait pour compléter l'ensemble de solides évaluations a posteriori de l'impact des interventions réussies couvrant les trois piliers du développement durable, ainsi qu'un partage systématique des connaissances via des bases de données et des réseaux en ligne, de manière à maximiser l'impact sur les résultats de développement durable.

## **V. Tendances récentes de la coopération internationale pour le développement**

### **A. Volume, sources et filières de la coopération pour le développement**

*La coopération pour le développement croît moins vite, mais elle reste vitale pour les pays les moins avancés et la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement*

51. Le montant estimatif de l'aide au titre de la coopération pour le développement a dépassé les 170 milliards de dollars en 2010, contre 161 milliards de dollars en 2008 et 127 milliards de dollars en 2006. La croissance en valeur nominale s'est considérablement ralentie, passant de 27 % en 2006-2008 à seulement 6 % en 2008-2010.

52. Au cours de la dernière décennie, avec l'augmentation du volume des flux privés (notamment envois des travailleurs émigrés, investissements directs étrangers et nouveaux prêts commerciaux), la coopération pour le développement est devenue une source beaucoup moins importante de financement mondial du développement. Mais si aujourd'hui elle représente globalement moins d'un quart du volume des flux financiers vers les pays en développement, elle compte encore pour environ 70 % dans les flux à destination des pays à faible revenu. S'agissant des pays les moins avancés, sa part dans le revenu national brut (RNB) est même supérieure au montant combiné des envois de fonds des émigrés et des investissements directs étrangers, et elle finance près de 40 % des dépenses budgétaires.

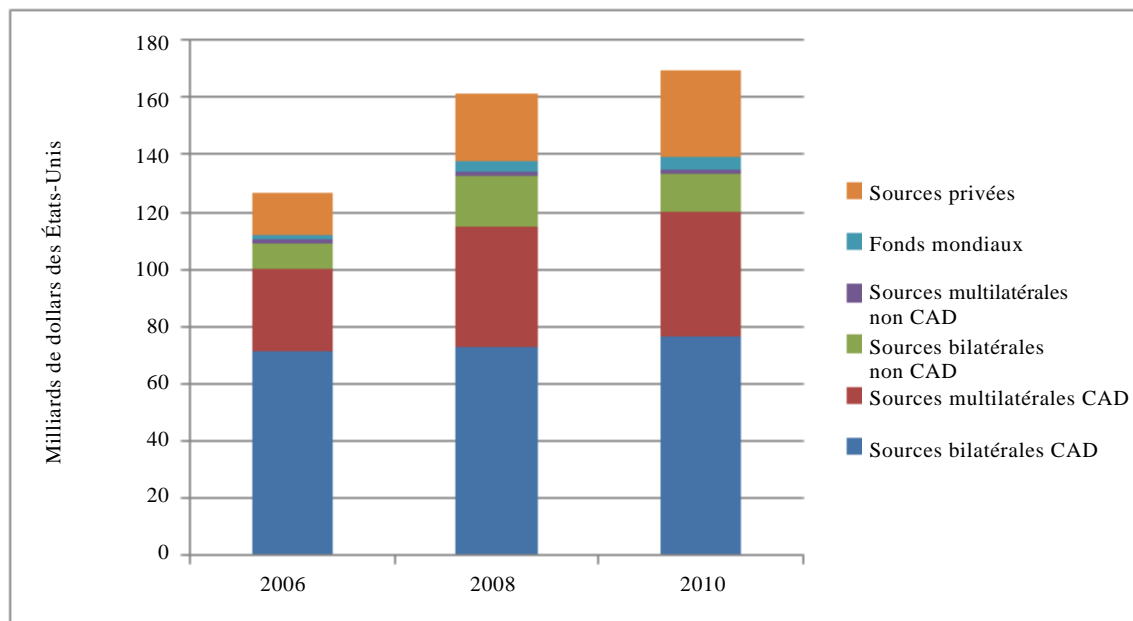
53. De plus, les pays de programme considèrent la coopération pour le développement comme une source de financement primordiale en ce sens qu'elle est beaucoup plus axée sur les questions liées au développement durable (lutte contre la pauvreté et environnement) que les flux privés et qu'elle finance directement une bonne partie des dépenses d'éducation, de santé, de sécurité alimentaire et d'assainissement de la plupart des pays à très faible revenu. Les objectifs du Millénaire pour le développement restent un domaine massivement sous-financé (110 à 120 milliards de dollars par an selon l'OCDE et l'ONU) et la coopération pour le développement n'en est que plus indispensable à l'approche de la date butoir fixée pour les atteindre.

*Les donateurs continuent de se diversifier et la coopération Sud-Sud, l'action philanthropique et la coopération décentralisée gagnent du terrain*

54. Il est difficile d'obtenir des estimations fiables de la coopération pour le développement auprès de sources autres que les membres du CAD de l'OCDE. Pourtant, comme le montre la figure ci-après, les parts de la coopération Sud-Sud, des sources privées et des fonds mondiaux ont considérablement augmenté entre 2006 et 2010.



### Coopération internationale pour le développement, 2006, 2008 et 2010



Source : ONU, Département des affaires économiques et sociales, à partir des données du CAD de l'OCDE et d'autres sources.

55. Les organisations philanthropiques privées<sup>1</sup> sont devenues des acteurs importants de la coopération pour le développement, notamment dans des secteurs essentiels comme la santé et l'éducation. Parce qu'elles opèrent en dehors des filières officielles, les fondations peuvent prendre davantage de risques en investissant dans des projets innovants. Elles peuvent parfois intervenir plus rapidement et avec des coûts de transaction moins élevés dans les situations d'urgence, et réduire les risques de détournements en s'adressant directement aux organisations de la société civile. Mais ces avantages ne concernent que celles qui adoptent les meilleures pratiques, et ils doivent être mis en regard avec le risque de dispersion, de mauvaise coordination, de frais généraux ou prix d'achats élevés et de responsabilités diluées.

56. On sait toutefois peu de choses sur le rôle, le volume, les caractéristiques et la portée de l'action philanthropique privée dans le monde en raison notamment de structures de financement complexes et de cadres opérationnels régis par des régimes juridiques et fiscaux hétérogènes. Il faudrait faire des analyses beaucoup plus nombreuses pour pouvoir déterminer et diffuser les meilleures pratiques en matière de dons privés et en augmenter l'impact sur les résultats de développement. Le Forum pour la coopération en matière de développement continuera de jouer un rôle de premier plan dans la promotion de ces analyses et la participation des

<sup>1</sup> La philanthropie privée, au sens défini dans les recherches préparatoires du Forum, désigne les entités non gouvernementales à but non lucratif qui accordent des dons ou des prêts à des conditions privilégiées à d'autres organisations, institutions ou personnes privées aux fins de promouvoir le développement et le bien-être économiques. Sont concernés les fondations, les fonds, les fonds fiduciaires et fonds de dotation mais non pas les ONG, les organisations de la société civile, les organisations confessionnelles et les institutions autofinancées.

organisations philanthropiques aux concertations mondiales sur la coopération pour le développement.

57. Les gouvernements et les municipalités s'engagent de plus en plus dans la coopération pour le développement sous la poussée de l'urbanisation et de la décentralisation. Cette forme de coopération décentralisée, parce qu'elle entretient des liens de proximité avec les communautés locales, peut être plus réactive face aux besoins exprimés localement. La coopération décentralisée passe aussi de plus en plus fréquemment par les partenaires sociaux, par exemple les syndicats. Mais elle reste mal documentée et on dispose de peu d'éléments sur sa contribution à la réalisation des objectifs de développement. La collecte de données supplémentaires dans ce domaine serait la bienvenue.

*L'APD du CAD va sans doute stagner à moyen terme, et les chances d'atteindre les objectifs de l'aide publique au développement sont médiocres*

58. Tout au long de la dernière décennie, les pays de programme ont tablé en partie sur une augmentation constante de l'APD du CAD, qui a progressé de 63 % entre 2000 et 2010 pour atteindre 128,5 milliards de dollars. Pourtant, en 2011, les contraintes budgétaires de plusieurs donateurs du CAD ont commencé à peser sur les budgets d'aide et 16 membres du CAD ont réduit leur aide. Pour la première fois depuis 1997, les décaissements nets des membres du CAD de l'OCDE au titre de l'aide publique au développement ont diminué en valeur réelle (de 2,7 %), et leur part dans le revenu national brut a reculé de 0,33 à 0,31 %.

59. La timidité de la reprise de l'économie mondiale et la prévalence des risques n'augurent rien de bon pour l'APD du CAD dans l'avenir immédiat. La situation ne peut évoluer que si les gouvernements des pays du CAD affectent à la coopération pour le développement des recettes provenant de dispositifs de financement innovants (taxe sur les transactions financières ou sur les carburants/le carbone). La perspective d'atteindre l'objectif de l'ONU consistant à consacrer 0,7 % des RNB nationaux à la coopération pour le développement à l'horizon 2015 s'éloigne. Ce pourcentage n'a été atteint ou dépassé que dans cinq pays de l'OCDE en 2010, et quatre d'entre eux ont affiché des chiffres en baisse en 2011. Seuls quatre autres donateurs du CAD ont dépassé 0,5 % du RNB et par conséquent la plupart des autres n'atteindront pas 0,7 % d'ici à 2015.

*L'aide au titre de la coopération pour le développement devrait être canalisée davantage par les institutions multilatérales*

60. Les membres du CAD ont continué d'augmenter la part de leur aide allouée par l'intermédiaire des organisations multilatérales, mais la part des contributions ux ressources de base s'est maintenue dans une fourchette de 26 à 31 % entre 2006 et 2011. La part des contributions aux ressources de base à l'ONU a été de 30 % en 2010, contre 33 % en 2007.

61. Du point de vue du donateur bilatéral, la préaffectation des contributions donne un meilleur contrôle de l'utilisation des fonds et des résultats obtenus. Mais dans l'optique des pays de programme, elle affaiblit la réactivité face aux priorités nationales et augmente les coûts de transaction. Pour l'institution multilatérale, elle complique la planification à moyen terme fondée sur les besoins et augmente les coûts administratifs.

62. Canaliser les aides via des organisations multilatérales est considéré à juste titre comme un moyen de réduire la politisation et l'exploitation mercantile de la coopération pour le développement. Cette modalité est donc vue d'un œil favorable par de nombreux pays du CAD. La coopération Sud-Sud passe elle aussi de plus en plus souvent par des filières multilatérales, et certains membres du CAD continuent de verser plus de 60 % de leur aide au titre de la coopération dans un cadre multilatéral. Il faut toutefois veiller à augmenter les contributions sans affectation préalable versées aux institutions multilatérales afin de faire des gains d'efficacité.

63. L'APD bilatérale sous forme de projets et programmes de développement et de coopération technique représente environ 60 % du montant net de l'APD provenant des membres du CAD de l'OCDE. En 2011, elle a diminué de 4,5 % en valeur réelle. Cette baisse a touché de plein fouet les pays les plus pauvres, puisque l'APD bilatérale en faveur des pays les moins avancés a plongé de 8,9 % en valeur réelle.

## **B. Affectation des aides au titre de la coopération pour le développement – pays, secteurs et modalités**

*La répartition de l'APD correspond un peu mieux aux besoins des pays, mais elle doit s'affiner de toute urgence*

64. L'APD de base est un autre indicateur important<sup>2</sup>. Elle donne une valeur qui exclut les opérations humanitaires, l'allègement de la dette et les coûts administratifs du donateur. Elle traduit les flux d'APD disponibles pour la planification et les dépenses correspondant aux priorités nationales. Après une forte poussée en 2010 (55 % du montant total de l'APD), l'APD de base a accusé une baisse estimée à 2,4 % en 2011 et elle devrait stagner dans les quelques années qui viennent.

65. La part des pays les moins avancés dans le volume global de l'APD est passée de 31 % à 48 % entre 2005 et 2010. Celle des petits États insulaires en développement a doublé dans la même période pour atteindre 8 %, tandis que celle des pays sans littoral passait de 18 % à 24 %. La réorientation de l'APD vers les pays les plus vulnérables a été assez nette, mais elle pourrait être beaucoup plus massive.

66. La part de l'APD affectée aux pays à revenu intermédiaire a diminué, passant de 61 % à 42 % : on peut toutefois raisonnablement estimer que ces pays doivent bénéficier d'une certaine aide étant donné qu'ils abritent les trois quarts de la population mondiale vivant avec moins de 1,25 dollars par jour et sont des moteurs de croissance régionale pour les pays voisins les moins avancés.

67. Intervient par ailleurs l'importante considération des « chouchous » et des « orphelins » des donateurs dans les décisions d'attribution de l'APD. La question est de savoir si les fonds vont aux pays qui en ont le plus besoin ou s'ils sont exagérément concentrés dans quelques pays de programme. Le CAD indique qu'en 2010 environ 20 pays de programme recevaient des aides insuffisantes par rapport à leurs besoins et à leurs résultats et que la plupart appartenaient à la catégorie des pays les moins avancés. Certains signes donnent toutefois à penser que l'allocation

<sup>2</sup> Pour des précisions sur la notion d'APD de base, voir [http://www.ocde.org/document/38/0,3746,en\\_2649\\_3236398\\_46022758\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.ocde.org/document/38/0,3746,en_2649_3236398_46022758_1_1_1_1,00.html).

de l'APD de base est moins concentrée, puisque les 10 principaux bénéficiaires de l'APD de base du CAD n'absorbent que 37 % du total, contre 40 % en 2007-2009.

*Les modalités continuent de ne pas correspondre aux priorités des pays de programme*

68. Les pays de programme estiment que la modalité de l'aide budgétaire est la plus propice à l'appropriation et à l'initiative nationales, ne serait-ce que parce qu'elle permet aux parlements et à la société civile de tenir leur gouvernement (plutôt que les donateurs) comptable du fonctionnement efficace et juste des services. Lors du colloque préparatoire du Forum au Mali, il a été recommandé qu'au moins 30 % de l'aide au développement accordée aux pays les moins avancés soit fournie sous forme d'aide budgétaire.

69. Pourtant, l'essentiel de l'APD bilatérale et multilatérale provenant des membres du CAD de l'OCDE continue de prendre la forme de projets. En 2010, les projets représentaient 53 % de l'APD bilatérale et 61 % de l'APD multilatérale, contre seulement 5,6 % de l'aide bilatérale et 18,2 % de l'aide multilatérale pour l'aide budgétaire. Les chiffres concernant l'assistance technique ne sont absolument pas fiables, car la plupart des donateurs du CAD ne déclarent que l'assistance strictement technique alors qu'environ 40 % du financement de projets est aussi une assistance technique, ce qui porte la part réelle de l'assistance technique à plus de 30 %. Les pays de programme ont à maintes reprises exprimé leur souhait de voir la part de l'assistance technique diminuer sensiblement. À titre de comparaison, l'aide humanitaire a représenté 6,5 % du montant total de l'APD du CAD de l'OCDE en 2010.

*Les secteurs : des besoins supplémentaires pour les infrastructures, les systèmes de santé, l'éducation de base et l'égalité entre les hommes et les femmes*

70. En ce qui concerne les secteurs, la période 2009-2010 a vu la gouvernance céder le pas aux infrastructures (énergie et transports), à l'agriculture et à la protection de l'environnement. Ainsi, 18 % de l'APD décaissée pour le secteur énergétique en 2010 sont allés aux énergies renouvelables, soit près du double de 2009 et loin devant les chiffres du secteur des énergies non renouvelables. Cette évolution cadre avec les nouvelles priorités des pays de programme énoncées en 2011 à la Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés. Les projets d'infrastructures restent cependant cruellement sous-financés dans presque tous les pays en développement, d'où la nécessité d'investir beaucoup plus largement dans des projets de développement durable des énergies, des transports et des ressources en eau.

71. La part globale de la santé, de l'eau et de l'assainissement est restée plus ou moins inchangée. Dans le secteur de la santé, les dépenses ont augmenté pour la santé de base, mais avec une polarisation croissante sur les maladies ou sur des sous-secteurs comme le paludisme, la tuberculose et la nutrition, plutôt que sur un soutien intégré des systèmes de santé. Par ailleurs, l'APD pour l'éducation a légèrement diminué et la part de l'éducation de base dans cette enveloppe a été réduite, tandis que les bourses d'études dans les pays donateurs ont continué de représenter une part disproportionnée des dépenses globales.

72. En 2010, environ 22 % de l'APD du CAD sont allés à des projets en faveur de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes, contre 15 % en 2008. Ce

chiffre couvre les projets ciblés directement sur ces objectifs, ainsi que ceux qui ne les visent qu'accessoirement. Les pourcentages varient considérablement selon les donateurs du CAD : trois d'entre eux consacrent plus de 60 % de leur aide à de tels projets, alors que deux y consacrent moins de 10 %.

73. Le Forum pour la coopération en matière de développement a mis en exergue la nécessité d'intensifier ces efforts. Le colloque préparatoire de juin 2010 à Helsinki a permis d'identifier les indicateurs et les bonnes pratiques de nature à amplifier l'impact de la coopération pour le développement sur l'égalité des sexes<sup>3</sup>. Durant le cycle en cours, l'adoption de ces indicateurs a été préconisée dans diverses réunions.

## **VI. Promouvoir une approche globale de la coopération pour le développement**

74. Les débats du Forum pour la coopération en matière de développement ont fait ressortir la nécessité d'adopter une démarche plus intégrée pour évaluer la qualité de la coopération en matière de développement, en s'appuyant sur les contributions des multiples parties prenantes gouvernementales et non gouvernementales. Les participants ont souligné que la prévisibilité de l'aide, les conditionnalités réduites et la souplesse étaient autant d'éléments indispensables pour résister aux chocs et répondre à des besoins évolutifs et ont préconisé une focalisation plus poussée sur l'égalité entre les hommes et les femmes et les résultats de développement.

### **A. Nécessité de refléter la diversité**

*La qualité peut être évaluée différemment selon les domaines*

75. Les récents débats sur la qualité ont été dominés par la question des résultats de développement, qui est primordiale pour tous les pays. Pour évaluer les progrès, il importe toutefois de voir au-delà des simples résultats. Il faut par exemple tenir compte des différentes façons d'évaluer la qualité qui correspondent le mieux aux vues de tous les pays – développés et en développement – et des parties prenantes. Ainsi, certains pays en développement ont souligné la nécessité de prendre en compte la rapidité de l'aide apportée, qui ne figure pas actuellement parmi les critères de l'efficacité de l'aide. De même, de nombreuses organisations de la société civile attachent une grande importance à la participation et à l'autonomisation des bénéficiaires, qui leur semblent essentielles pour pérenniser les résultats. L'approche intégrée de l'évaluation de la qualité de la coopération pour le développement doit donc englober un large éventail d'aspects et de points de vue.

76. La coopération pour le développement doit par-dessus tout être fondée sur les besoins et prendre en compte les vulnérabilités et les besoins structurels. Le financement des activités correspondant aux priorités nationales devrait être équilibré et couvrir tous les grands secteurs. Globalement, la coopération pour le développement devrait rester tournée vers les pays vulnérables et marginalisés (pays les moins avancés, petits États insulaires en développement et pays qui sortent d'un

<sup>3</sup> Pour les indicateurs, voir *Development Cooperation for the Millennium Development Goals: Maximizing Results* (ST/ESA/326), p.68 et 69).

conflit). Ces pays tendent actuellement à recevoir une coopération de moins bonne qualité. Cet état de fait, auquel s'ajoute une grande dépendance vis-à-vis de la coopération, a motivé le lancement du Nouveau Pacte d'engagement dans les États fragiles, pacte qui souligne que, selon leur situation, les pays peuvent apprécier différemment des types de coopération particuliers. C'est ainsi par exemple que ceux qui sortent d'un conflit voudront peut-être accorder une priorité urgente à la consolidation de la paix et à l'édification de l'État.

*Les résultats à long terme doivent être pris en compte dans le débat sur la qualité*

77. Il faut obtenir rapidement des résultats à un coût minimal pour avoir le soutien des contribuables des pays donateurs et des habitants des pays de programme. Mais comme il l'a été signalé au colloque du Forum au Mali, s'obnubiler sur les résultats à court terme et la recherche d'économies peut devenir un exercice très risqué. Les résultats moins quantifiables (autonomisation, soutenabilité et droits) ou difficilement attribuables à un donateur unique peuvent eux aussi avoir un impact considérable en termes de développement durable. L'élaboration d'un cadre réaliste conciliant les impératifs de résultats à moyen et à long terme revêt donc une importance primordiale<sup>4</sup>.

78. Dans le même ordre d'idées, les processus mondiaux d'examen et d'analyse des progrès de la qualité de la coopération pour le développement ne doivent pas faire double emploi. Il faut faire en sorte qu'ils se complètent et se renforcent.

## **B. Des questions clefs : prévisibilité, conditionnalité, dispersion, aide liée et concessionnalité**

79. L'un des principaux messages du colloque du Mali a été que les aides au titre de la coopération pour le développement contribuent grandement à faire reculer la pauvreté si elles sont allouées, distribuées et gérées efficacement. Elles ont un maximum d'impact si elles sont fondées sur les besoins et sont distribuées en temps voulu et dans la transparence. L'amélioration de la qualité et des résultats de la coopération pour le développement passe donc essentiellement par une meilleure prévisibilité, la réduction des conditionnalités, l'arrêt de la prolifération et de la dispersion, le déliement de l'aide et la sauvegarde de la concessionnalité.

*Le ralentissement de la coopération pour le développement compromet la prévisibilité de l'aide*

80. La coopération pour le développement doit être plus prévisible et moins instable. Les pays de programme pourraient ainsi se dispenser de procéder à de coûteuses rebudgétisations de leurs programmes de dépenses. La plupart des donateurs appliquent des cadres pluriannuels à horizon mobile de programmation des flux futurs. Quelques-uns restent dans le format des budgets annuels mais peuvent faire des prévisions indicatives. Les meilleures pratiques en matière d'engagements à long terme doivent être appliquées dans tous les cas de figure.

81. La diminution de l'APD de base du CAD de l'OCDE commence à se répercuter sur la prévisibilité de l'aide. En 2010, les décaissements ont été inférieurs

<sup>4</sup> Voir *Gearing development cooperation towards the MDGs, Report of the Mali High-Level Symposium*, mai 2011

de 5 % aux prévisions. On est loin de 2009, année durant laquelle les décaissements ont dépassé les engagements souscrits, car les organisations multilatérales ont immédiatement débloqué des fonds pour lutter contre la crise économique mondiale.

*Les conditionnalités des politiques et des procédures entament la prévisibilité de l'aide*

82. Les débats du colloque du Mali ont confirmé la nécessité de réduire très sensiblement les conditionnalités pour améliorer la promptitude et la ponctualité des aides au titre de la coopération pour le développement. Dans l'ensemble, les donateurs imposent un peu moins de conditions aux pays de programme et certaines sont fondées sur les propres documents directeurs des pays concernés – documents cependant trop souvent établis par les donateurs eux-mêmes. Il faut donc continuer à rationaliser et simplifier les conditions exigées.

83. Un examen plus attentif des conditions subsistantes fait apparaître un glissement vers la gouvernance, que les pays de programme considèrent comme une entrave à l'appropriation nationale du processus de coopération (voir E/2010/93). Parallèlement, les conditions de réalisations et de résultats se multiplient<sup>5</sup>. Cette évolution pourrait en principe donner aux pays une marge supplémentaire pour formuler leurs propres politiques. Mais elle peut aussi aboutir à toute une nouvelle série d'indicateurs de résultats. On risque ainsi de voir les donateurs microgérer les pays de programme à coup de collectes de données et d'audits.

84. La rapidité de l'exécution appelle aussi la révision à la baisse d'autres conditions liées aux procédures. À cet égard, on ne peut plus se contenter de coordonner des missions de donateurs et des travaux d'analyse. La prochaine étape consisterait à aligner toutes les missions et analyses avec les examens sectoriels ou programmatiques conduits par les gouvernements. Les donateurs s'appuieraient davantage sur les systèmes de suivi et d'évaluation des pays, ainsi que sur les systèmes nationaux de planification, de budgétisation, de gestion financière et de passation de marchés.

*La prolifération et la dispersion des donateurs réduisent l'impact de la coopération pour le développement*

85. La prolifération renvoie à l'augmentation du nombre de donateurs qui aident un pays de programme donné. Des estimations récentes indiquent qu'il y a maintenant 126 donateurs bilatéraux membres du CAD, 23 donateurs n'appartenant pas au CAD et 263 organismes d'aide multilatérale de tailles diverses. Pratiquement tous les pays à faible revenu ont vu une augmentation du nombre de leurs donateurs ces dernières années. Cette prolifération augmente les coûts de transaction (et de coordination) ainsi que le risque d'antagonismes au sujet des priorités et des conditionnalités du développement. Elle risque aussi de réduire les capacités si les homologues des agents des donateurs sont des fonctionnaires ou si les ressources déjà limitées sont réorientées vers le recrutement de personnel d'assistance technique ou la mise en place de services de gestion pour administrer les projets.

<sup>5</sup> Les conditionnalités font apparaître un abandon de la traditionnelle conditionnalité prévisionnelle, qui privilégie l'accord préalable sur l'élaboration et la réforme des politiques, au profit de la conditionnalité a posteriori, qui insiste sur les mesures effectivement mises en œuvre et/ou les résultats et produits.

86. Se pose aussi la question connexe de la dispersion. Le montant moyen de l'APD du CAD par projet a chuté depuis 2007. Parallèlement, le nombre de projets n'a cessé d'augmenter, d'où des coûts de transaction considérables. L'apparition éventuelle de nouvelles filières de financement de la lutte contre les effets du changement climatique et du développement durable, et donc l'éparpillement supplémentaire lié à ces nouveaux objectifs, rend les défis encore plus pressants.

87. Les actions engagées pour atténuer la prolifération et la dispersion grâce à des initiatives telles que la division des tâches entre donateurs n'avancent pas assez vite et ne produisent pas à ce jour des changements visibles dans les allocations et les décaissements. Les pays de programme devraient à l'avenir être en mesure d'évaluer les avantages comparatifs des donateurs et piloter la division du travail en conséquence. La dispersion semble toutefois atteindre des sommets dans les pays à faible revenu et dans les pays les moins avancés, où les capacités d'évaluer les avantages comparatifs et de négocier la division des tâches est la plus faible.

*L'aide liée continue de réduire l'efficacité de la coopération pour le développement*

88. Le fait que la coopération pour le développement puisse être subordonnée à l'achat de biens et de services dans les pays donateurs reste un problème de taille. On estime que l'aide liée augmente les coûts de 25 % à 60 %, ce qui réduit très nettement les résultats. Et pourtant la part de l'APD non liée du CAD a diminué dans les cinq années antérieures à 2010, passant de 91 % à 83 %, et les efforts mondiaux qui sont faits pour réduire l'aide liée se limitent aux pays les moins avancés et aux pays pauvres très endettés, et ils ne concernent pas l'assistance technique ni l'aide en urgence. Si l'aide liée existe aussi parfois dans le cadre de la coopération Sud-Sud, elle est souvent beaucoup moins coûteuse et plus avantageuse que l'aide liée du CAD.

*La révision à la baisse de la concessionnalité compromet la soutenabilité de la dette*

89. La concessionnalité de l'aide au développement est très importante pour éviter l'accumulation de nouvelles dettes et donner une marge budgétaire à long terme pour les dépenses au titre des objectifs du Millénaire pour le développement. Certains pays peu endettés disposent encore d'une marge de manœuvre pour emprunter davantage, même à des conditions moins favorables, pour des projets à retour élevé sur investissement, mais la possibilité doit être soigneusement analysée et utilisée avec prudence.

90. Depuis 2005, la part de l'APD bilatérale du CAD fournie sous forme de dons est passée de 89 % à 85 %. Cinq donateurs du CAD ont changé de politique et accordent de nouveau des prêts à des pays à faible revenu. Cette tendance a été légèrement infléchie par la multiplication des dons multilatéraux, avec une part passée de 61 % à 67 %. La plupart des prêts consentis aux pays à faible revenu par le CAD au titre de l'APD sont assortis de conditions particulièrement favorables et ne risquent donc pas d'alourdir le fardeau de la dette, mais on note aussi une tendance à aider les pays en développement, notamment à revenu intermédiaire, sous forme de crédits à l'exportation.



*Les arrangements de gouvernance institutionnelle devraient changer en fonction de l'évolution du paysage*

91. Les futurs arrangements institutionnels mondiaux qui régiront la coopération pour le développement sont à l'étude à l'ONU et dans le cadre de la procédure d'examen de l'efficacité de l'aide au développement. Le Forum pour la coopération en matière de développement a un rôle primordial à jouer dans l'examen, la promotion et le pilotage de la coopération dans une optique de cohérence et d'efficacité. Il faudrait créer des articulations fonctionnelles et organisationnelles avec les autres mécanismes et maintenir une collaboration étroite entre les organisations multilatérales. La question de la qualité de l'aide devrait être débattue dans des instances ouvertes telles que le Forum pour la coopération en matière de développement. Elle permettrait de mettre en avant toute une série de facteurs de la qualité jugés essentiels par les pays en développement et les autres parties prenantes et de s'assurer que tous les groupes concernés sont régulièrement consultés sur les progrès accomplis. Il faut à cet égard renforcer les effets de synergie entre les diverses instances, dans le strict respect du mandat et des fonctions de chacune.

92. Tous les processus doivent être en phase avec l'évolution du paysage du développement. Les particularités des diverses formes de coopération pour le développement doivent être prises en compte. La coopération Sud-Sud, celle du secteur privé, des organisations de la société civile, des fondations, des administrations décentralisées et des partenaires sociaux ont toutes des caractéristiques qui les distinguent de la coopération Nord-Sud. Des plates-formes et des appuis devraient être prévus pour tous ces donateurs très divers qui souhaitent élaborer leurs propres schémas pour évaluer les caractéristiques, la qualité et les résultats de leur coopération. Il importe aussi de cultiver un environnement qui permet aux acteurs de partager leurs données d'expérience et leurs bonnes pratiques, de défendre des solutions innovantes et de trouver de nouveaux partenaires. Le Forum pour la coopération en matière de développement est parfaitement adapté à cette tâche.

## **VII. Des partenariats fondés sur la responsabilité mutuelle et la transparence**

*La responsabilité mutuelle et la transparence de la coopération pour le développement sont deux facteurs décisifs de résultats*

93. La responsabilisation et la transparence accrues peuvent améliorer la qualité de la coopération pour le développement, avec à la clef des ressources financières plus adéquates, plus prévisibles et mieux ciblées. Les États Membres ont reconnu l'importance de la responsabilisation mutuelle lors du Sommet de 2010 sur les objectifs du Millénaire pour le développement. Les efforts qui sont faits pour renforcer le devoir de responsabilité doivent également être liés au cadre de mise en œuvre intégrée adopté par le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour disposer d'un instrument fort de responsabilisation.

## A. Responsabilité mutuelle

94. La responsabilité mutuelle désigne la somme des obligations réciproques qui lient les gouvernements des pays de programme, les donateurs et les autres parties prenantes (société civile et parlement). Plus elle est forte aux niveaux mondial, régional, national et sectoriel et plus les donateurs au titre de la coopération internationale pour le développement et les pays de programme seront incités à changer de comportement de manière à maximiser les résultats de développement.

*Stratégie nationale, objectifs pour chaque donateur et leadership national : un trio indispensable*

95. Le Département des affaires économiques et sociales et le PNUD ont conduit de vastes enquêtes dans 105 pays en 2010 et 2011. La conclusion qui s'en dégage est que le leadership et la clairvoyance politiques est la condition *sine qua non* d'une véritable responsabilisation mutuelle. Ces études soulignent qu'il faut investir dans le renforcement des capacités et axer la coopération pour le développement sur les résultats. Elles révèlent la nécessité absolue d'un engagement au plus haut niveau des donateurs en faveur de la responsabilisation mutuelle à l'échelle internationale et nationale. Ce facteur est primordial pour promouvoir la révision des politiques au plus haut niveau et faire en sorte que la décentralisation favorise l'adaptation aux priorités nationales.

96. L'analyse conduite par le Forum pour la coopération en matière de développement montre que les processus nationaux de responsabilisation mutuelle doivent compter trois éléments pour être efficaces. Le premier élément est une politique nationale convenue ou un document de stratégie pour la coopération au service du développement. Le deuxième comprend les objectifs de résultats spécifiques fixés aux gouvernement et aux différents donateurs (ces objectifs devant être alignés sur les priorités de développement nationales). Le troisième est le leadership ferme exercé par les gouvernements des pays de programme à travers notamment des concertations au plus haut niveau pour évaluer chaque année les progrès accomplis.

97. Les processus nationaux de responsabilisation mutuelle ont clairement un impact considérable sur le comportement des pays de programme et celui des donateurs. Ils ont amélioré la qualité des stratégies de développement nationales, les cadres de résultats, les systèmes de gestion des fonds publics, l'alignement des activités de coopération des donateurs sur les stratégies et systèmes nationaux. Ils ont par conséquent amplifié les résultats de la coopération pour le développement (et autres dépenses des pays de programmes) en réduisant les coûts de transaction et d'administration, les redondances et la prolifération des projets et en améliorant la prévisibilité.

98. Ces éléments clefs du processus national de responsabilisation mutuelle sont rarement en place. Le progrès est désespérément lent. Vingt-six pays au maximum ont un peu avancé dans ce domaine et 20 ont lancé des initiatives pour améliorer la qualité de leur responsabilité mutuelle. Pourtant, seuls trois pays ont adopté en matière d'aide des politiques qui assignent à chaque donateur des objectifs précis qui font l'objet d'un suivi régulier. La communauté internationale devrait s'employer en priorité à soutenir les efforts que font les pays bénéficiaires pour élaborer des stratégies, ajouter des objectifs de donateurs particuliers aux stratégies

existantes et conduire des analyses annuelles indépendantes, ou dirigées par les pays de programme, afin de déterminer les résultats obtenus par les donateurs au regard des objectifs.

*Les cadres de responsabilisation mutuelle doivent inclure des donateurs et des parties prenantes variés*

99. Il faut pour aller de l'avant que les cadres nationaux de responsabilisation mutuelle se prêtent à l'inclusion des pays donateurs non membres de l'OCDE, aux organisations de la société civile, aux donateurs décentralisés et aux autres acteurs. Cette ouverture est essentielle pour couvrir tous les types de coopération pour le développement (par exemple les financements concernant le changement climatique) afin de maximiser les résultats. Il faudra dans certains cas envisager d'autres cadres et indicateurs pensés en fonction des caractéristiques spécifiques de différents flux.

100. Certains pays ont commencé à élargir les cadres de responsabilisation pour couvrir les « politiques de partenariat », qui englobent des questions telles que le commerce, l'allégement de la dette, l'agriculture, la technologie et autres schémas liés au développement. Cette ouverture permet d'avancer sur des questions plus générales et de réduire à moyen terme la dépendance vis-à-vis de l'aide. Les pays se heurtent cependant aux réticences des donateurs qui hésitent à aborder ces questions dans les débats sur les processus nationaux de responsabilisation mutuelle en raison principalement d'un manque de cohérence entre les ministères des pays donateurs.

101. Les acteurs nationaux doivent pouvoir demander des comptes à leurs gouvernements, aussi bien dans les pays donateurs que dans les pays de programme. Pourtant, seuls 10 pays de programme (et des donateurs relativement peu nombreux) ont véritablement avancé dans ce domaine. La participation à part entière des parties prenantes ne relevant pas de l'exécutif est l'ingrédient indispensable de toute responsabilisation mutuelle réussie. Les parlements, les gouvernements locaux, la société civile, les organisations de femmes, les syndicats et le secteur privé ont tous un rôle déterminant à jouer. Ils doivent être associés aux travaux d'analyse qui sont étudiés aux réunions consacrées à la responsabilisation mutuelle. Ils doivent par ailleurs participer à l'élaboration de l'ordre du jour par leur présence dans les comités exécutifs et les groupes de travail sectoriels/techniques.

*Un cadre mondial solide de responsabilisation mutuelle est une condition préalable à tout progrès national*

102. Le suivi doit être ajusté aux priorités et situations nationales. Pourtant, les signes observés dans les pays de programme et la société civile portent fortement à croire que le progrès ne peut intervenir au niveau national que s'il est étayé par un cadre mondial solide incitatif pour les décideurs des donateurs. Il s'ensuit que les processus mondiaux et nationaux doivent aller de pair.

103. Les initiatives mondiales et régionales peuvent contribuer à stimuler le débat entre les donateurs et encourager le partage des données d'expérience et le renforcement des capacités des pays de programme et des autres parties prenantes. Les divers mécanismes mondiaux visant à encourager le dialogue et le partage des connaissances doivent donc impérativement travailler ensemble dans un esprit de complémentarité et le Forum pour la coopération en matière de développement a un rôle essentiel à jouer à cet égard.

*Le manque de capacités entrave considérablement la responsabilisation mutuelle effective*

104. Le manque de capacités est un problème pour les donateurs et les gouvernements des pays de programme, mais surtout pour les parties prenantes ne relevant pas de l'exécutif. L'analyse efficace du travail des donateurs et des résultats de développement exige le renforcement des capacités d'analyse et de compilation des données. C'est particulièrement le cas en Afrique subsaharienne et dans les pays vulnérables ou sortant d'un conflit. La communauté internationale doit s'atteler plus énergiquement à cette question en soutenant les organes mondiaux, régionaux et nationaux des parties prenantes ne relevant pas de l'exécutif. Les exemples de bonnes pratiques et les échanges Sud-Sud peuvent fournir d'importants jalons pour les prochaines étapes. Des idées d'amélioration pourraient être trouvées dans un recueil d'informations en ligne et auprès d'un réseau de praticiens désireux de partager leurs connaissances et les leçons tirées de leur expérience.

## **B. Transparence**

*La transparence est une composante vitale de la responsabilisation, mais la mise en relation des deux éléments laisse beaucoup à désirer*

105. La compilation intégrale et la diffusion en temps voulu des données sur la coopération pour le développement contribuent à maximiser les résultats. Comme elles permettent aux gouvernements de gérer plus facilement et efficacement cette coopération, elles peuvent améliorer la responsabilisation. L'Initiative internationale pour la transparence de l'aide est un processus mondial utile à cet égard : ses 29 signataires comptent pour 80 % de l'APD du CAD de l'OCDE. Il faut toutefois que les données soient « en temps réel » et aient un horizon de trois à cinq ans pour aider la planification nationale. Il serait par ailleurs utile de distinguer soigneusement entre coopération budgétaire et coopération extrabudgétaire et s'assurer que la coopération budgétaire est classée de manière similaire dans les budgets des pays de programme.

106. Les données mondiales doivent être plus étroitement liées aux systèmes nationaux de gestion de l'information sur l'aide et par conséquent aux systèmes de planification et de budgétisation. Il faudrait en particulier intensifier les efforts mondiaux et nationaux de manière à élargir la communication de données aux pays non membres de l'OCDE, aux organisations de la société civile et aux autres donateurs, qui sont déjà nombreux à communiquer des informations sur les flux dans les pays de programme.

*L'action future doit s'attacher à traduire la transparence en responsabilisation*

107. La transparence doit être le trait marquant des données et des documents que les parties prenantes se communiquent les unes aux autres. Elle s'impose en ce qui concerne le volume et la composition des flux, ainsi que l'efficacité en matière de résultats de développement. Il faudrait idéalement suivre pour ce faire les indicateurs de l'après-Busan et les schémas adoptés par d'autres donateurs en consultant les bases de données mondiales et nationales de manière que les progrès accomplis puissent être suivis automatiquement. Ce système diminuerait la nécessité de faire des enquêtes de suivi et éviterait le risque de lassitude par excès de

rapports. Il appelle aussi une sélection plus stricte qui amènerait à écarter les informations qui ont peu de chances d'être utilisées et entraînent des dépenses inutiles. Il implique aussi une meilleure utilisation des outils utiles aux niveaux décentralisé et local, par exemple le géocodage et la téléphonie mobile.

108. Enfin, on a pu observer une multiplication des mécanismes de promotion de la responsabilisation mutuelle et de la transparence aux niveaux mondial, régional, sectoriel et national. Cette abondance est une bonne chose en ce sens qu'elle peut promouvoir l'apprentissage croisé des bonnes pratiques. Il importe toutefois d'harmoniser et simplifier les mécanismes et d'éviter conflits et doubles emplois. Le Forum pour la coopération en matière de développement devrait continuer d'évaluer la situation des mécanismes de responsabilisation mutuelle et de transparence, sous la direction des pays de programme et en coopération étroite avec les parties prenantes ne relevant pas de l'exécutif. Il faudrait pour ce faire améliorer les méthodes appliquées pour en évaluer la portée et inclure des évaluations des stratégies de développement et des cadres de résultats.

## **VIII. Exploiter les avantages de la coopération Sud-Sud et triangulaire**

### **A. Grandes lignes et caractéristiques**

*La concertation politique mondiale sur la coopération Sud-Sud s'est intensifiée depuis 2008*

109. La concertation mondiale sur la coopération Sud-Sud s'est poursuivie. En écho au document final de Nairobi, le Sommet 2010 sur les objectifs du Millénaire pour le développement et la quatrième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés ont souligné que la coopération Sud-Sud devait venir s'ajouter à la coopération Nord-Sud et non pas s'y substituer (voir résolution 65/1 de l'Assemblée générale)<sup>6</sup>. La Conférence a également insisté sur le rôle important de la coopération Sud-Sud et sur la nécessité d'en mesurer l'impact afin d'en améliorer la qualité dans une optique axée sur les résultats.

110. Parallèlement à ce dialogue mondial, les partenaires du Sud ont souhaité exploiter le potentiel de leur coopération, ce qui a donné lieu à la création et à l'institutionnalisation de plusieurs plates-formes. Des structures comme le Sommet Afrique-Amérique du Sud, le Forum sur la coopération Chine-Afrique et le Sommet du Forum Inde-Afrique deviennent des instances importantes pour débattre de la coopération au service du développement. Lors du récent Sommet des BRICS (Brésil, Russie, Inde, Indonésie Chine et Afrique du Sud), il a été décidé d'explorer la possibilité de créer une banque de développement des BRICS.

*La coopération Sud-Sud est sur la trajectoire de croissance*

111. Selon les documents publics (les budgets par exemple), la coopération Sud-Sud pour le développement a représenté entre 12,9 et 14,8 milliards de dollars en 2010, chiffre sans doute inférieur à la réalité puisque les données ne sont pas

<sup>6</sup> Programme d'action pour les pays les moins avancés pour la décennie 2011-2020, adopté à la quatrième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés.

complètes. La baisse est d'environ 20 % par rapport à 2008, une année marquée par un financement exceptionnellement élevé de l'aide humanitaire par les donateurs arabes et les libéralités du Venezuela sur le pétrole. Le montant global reste toutefois de 50 % supérieur à 2006. La progression de la coopération Sud-Sud devrait se poursuivre, avec une accélération très nette prévue dans le cas de la Chine, de l'Inde et du Venezuela.

*La coopération Sud-Sud varie très largement quant à ses modalités et aux pays ciblés*

112. La coopération Sud-Sud prend de multiples formes. L'assistance technique, le renforcement des capacités, le partage des connaissances et la formation y occupent une place importante, notamment pour les petits donateurs. Pourtant, l'appui aux projets domine en termes de volume, notamment au chapitre du développement des infrastructures (mais aussi l'agriculture, la sécurité alimentaire, la santé et l'éducation). L'aide budgétaire est marginale, sauf en cas de relations privilégiées avec des alliés stratégiques ou des pays voisins.

113. La coopération Sud-Sud est très diversifiée sur le plan géographique. Des donateurs tels que les pays arabes et le Brésil tendent à coopérer surtout avec des partenaires avec lesquels ils ont des liens culturels, religieux et linguistiques. D'autres tendent à privilégier les pays voisins et les partenaires commerciaux importants. Quelques-uns (notamment la Chine, l'Inde et les organisations multilatérales Sud-Sud) interviennent sur un rayon plus large.

114. En ce qui concerne la concessionnalité, de très nombreux petits donateurs Sud-Sud n'accordent que des dons. Certains grands donateurs bilatéraux ou multilatéraux proposent essentiellement des prêts à des conditions privilégiées, fondés généralement sur les critères de concessionnalité définis dans les programmes de développement nationaux, et qui ne risquent donc pas de causer de nouveaux problèmes d'endettement. L'essentiel de la coopération Sud-Sud concerne des marchandises, des services et du personnel provenant du pays fournisseur; pourtant, les conditionnalités sont largement absentes de l'aide des pays arabes.

*Les donateurs du Sud ont exprimé le souhait de mieux évaluer leurs propres résultats*

115. Du fait de son absence de conditionnalités et de sa focalisation sur les infrastructures et le secteur productif, la coopération Sud-Sud est souvent perçue par les pays de programme comme plus réactive et mieux ajustée à leurs besoins et à leurs priorités. La raison en est qu'elle reflète des contextes historiques et des itinéraires de développement similaires ainsi que des liens sociaux et culturels puissants.

116. Une étude de fond conduite pour le Forum pour la coopération en matière de développement montre que les pays de programme jugent l'infrastructure de la coopération Sud-Sud particulièrement économique en raison de ses procédures allégées, de ses coûts de transaction peu élevés, de la rapidité de son déploiement et de sa bonne prévisibilité. Ces traits pourraient être mis en exergue dans tout cadre que les donateurs Sud-Sud pourraient établir pour examiner les résultats de leur coopération.

117. Malgré les efforts faits récemment pour mieux coordonner la coopération au service du développement, de nombreux partenaires du Sud apportent leur aide par des filières et des institutions très diverses. Plusieurs s'efforcent actuellement d'établir des agences plus fortes et mieux centralisées. Le Forum pour la coopération en matière de développement peut faciliter l'échange des données d'expérience sur les modalités de création et de fonctionnement de telles entités.

118. Le renforcement des capacités peut appuyer la mise en place de mécanismes d'auto-évaluation, par les donateurs du Sud, des résultats et du rapport coût-efficacité de leurs activités de coopération. Certains d'entre eux ont indiqué qu'ils souhaiteraient voir des échanges de connaissances plus intenses sur les méthodes d'examen et d'évaluation internes.

## **B. Les secteurs clefs : infrastructures et agriculture**

*Les donateurs du Sud soutiennent massivement le développement des infrastructures et l'agriculture*

119. Sur le plan sectoriel, la coopération de la Chine et des pays arabes pour le développement concerne majoritairement des projets d'infrastructure. Le Brésil et l'Inde font une large place à des projets de coopération technique dans le secteur social et l'agriculture.

120. Le rapport du Secrétaire général présenté au Forum pour la coopération en matière de développement de 2010 (E/2010/93) évoque en détail la coopération Sud-Sud dans le domaine de la santé. Les analyses du cycle en cours ont porté plus particulièrement sur la coopération au service du développement des infrastructures et de l'agriculture.

*Les donateurs du Sud sont des partenaires privilégiés pour les projets d'infrastructures mais doivent appuyer davantage le secteur de l'eau*

121. Les investissements des donateurs du Sud dans les infrastructures aident les pays de programme à diversifier leur économie. Ils produisent des sources d'énergie fiables, des infrastructures de transport et des technologies de l'information et des communications moins coûteuses. Entre 2001 et 2008, les donateurs du Sud ont apporté 47 % du montant du financement officiel des projets d'infrastructures de l'Afrique subsaharienne. La plupart des projets ont été exécutés dans les temps, sans accrocs et à des coûts maîtrisés.

122. Ce facteur, conjugué à la pénurie relative d'APD du CAD pour les projets d'infrastructure, explique pourquoi les donateurs du Sud sont devenus une source d'aide prioritaire pour les pays de programme. Pourtant, certains secteurs tels que celui de l'eau ont été relativement négligés, aussi bien par le CAD que par les donateurs du Sud, ce qui ralentit les progrès vers la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

*Une coopération agricole Sud-Sud bien pensée peut stimuler la production des petits exploitants et améliorer la sécurité alimentaire*

123. Les partenariats agricoles Sud-Sud prennent essentiellement la forme de projets de coopération technique et de transferts de technologie. La coopération triangulaire est également très présente et les organismes des Nations Unies jouent

souvent un rôle de facilitation en la matière. Plus de 40 accords de ce genre étaient déjà signés en 2010.

124. Si elle est bien conçue, la coopération Sud-Sud peut stimuler la productivité agricole nationale, promouvoir l'autosuffisance alimentaire et atténuer les effets des catastrophes naturelles et du changement climatique. Elle peut aussi améliorer l'efficacité de la petite agriculture et la sécurité alimentaire des pauvres. Il faut s'intéresser de près à l'acquisition des terres et aux droits fonciers pour s'assurer que les pauvres conservent l'usage et le contrôle des terres dont ils dépendent pour vivre. Des études supplémentaires devront être conduites pour déterminer plus précisément les meilleures pratiques de la coopération Sud-Sud propres à promouvoir l'agriculture et la sécurité alimentaire.

*La coopération triangulaire présente des avantages majeurs pour les pays de programme*

125. Les pays de programme sont de plus en plus demandeurs de coopération triangulaire. Les priorités de cette coopération sont le renforcement des capacités et le partage des connaissances et de l'information. La coopération triangulaire tire le meilleur parti des atouts comparatifs des financements du Nord et des compétences spécialisées du Sud, de sorte qu'elle est mieux à même de répondre aux besoins et aux priorités des pays de programme. La crédibilité et le potentiel d'amplification de la coopération des grands pays sont considérés comme des atouts importants. La coopération triangulaire se heurte à quelques défis majeurs, à savoir des coûts de transaction élevés et des tensions dans la coordination des politiques, mais ses avantages compensent très largement ses inconvénients éventuels (voir A/66/229).

## **IX. Principaux messages et recommandations**

126. Huit messages se sont dégagés des consultations préparatoires du Forum pour la coopération en matière de développement :

127. Message 1 – Il est grand temps de tenir les engagements en souffrance relatifs à l'objectif 8 du Millénaire pour le développement, à savoir :

- a) Redoubler d'efforts pour atteindre l'objectif consistant à consacrer 0,7 % du RNB à l'APD d'ici à 2015;
- b) Mettre en place des mécanismes d'allègement de la dette plus solides et sans lien de dépendance avec les créanciers, et prendre des mesures renforcées pour que le fardeau de dette reste soutenable;
- c) Exonérer tous les pays les moins avancés de tous droits, quotas et barrières non tarifaires, notamment pour les exportations de produits finis et de produits agricoles transformés;
- d) Agir résolument pour assurer l'accès à des médicaments d'un prix abordable et aux nouvelles technologies.

128. Message 2 – Les financements nationaux pourraient être canalisés plus efficacement au service du développement, moyennant les initiatives ci-après :



a) Élargir l'accès des ménages pauvres à des services financiers peu coûteux et ouverts à tous pour l'épargne, l'assurance et l'investissement dans des entreprises à potentiel de croissance;

b) S'assurer que la microfinance est réglementée de manière adéquate pour réduire les coûts, favoriser la réduction de la pauvreté, créer des moyens de subsistance durables et privilégier l'investissement productif;

c) Mieux appuyer le renforcement des capacités de mobilisation des revenus nationaux, notamment grâce au partage des meilleures pratiques de coopération et de formation Sud-Sud;

d) Approfondir la collaboration transfrontières concernant l'échange d'informations obligatoires en matière de fiscalité et modifier les règles fiscales de l'OCDE pour augmenter les paiements dans les pays de programme;

e) S'assurer que les régimes fiscaux favorisent le développement en décourageant l'utilisation excessive des ressources.

129. Message 3 – Nous devons saisir l'occasion de promouvoir le développement durable et pour ce faire :

a) Mobiliser des financements mondiaux supplémentaires, notamment grâce à des mécanismes de financement innovants;

b) Tirer des enseignements du meilleur modèle de coopération pour le développement qui cible simultanément les trois piliers du développement durable, protège les allocations fondées sur les besoins et promeut les technologies innovantes;

c) Soumettre tout projet de coopération pour le développement à un examen préalable pour s'assurer qu'il a un impact positif sur l'équité, le développement humain et la viabilité environnementale;

d) Faire en sorte que les pays de programme renforcent leur capacité à élaborer des stratégies de développement durable, et piloter les décisions sur l'allocation et la gestion des financements;

e) Élargir les procédures et les indicateurs de responsabilisation mutuelle en vigueur aux niveaux mondial et national de manière à mieux couvrir les questions d'équité et de soutenabilité.

130. Message 4 – Les allocations au titre de la coopération pour le développement nécessitent des améliorations supplémentaires, à savoir :

a) Augmenter la part de l'APD de base des donateurs du CAD qui parvient aux pays de programme;

b) Augmenter la part des fonds sans affectation préalable alloués aux organisations multilatérales au titre de la coopération pour le développement;

c) Allouer une part plus importante des aides sur la base des besoins des populations les plus pauvres et vulnérables et des pays sous-assistés;

d) Aligner les modalités sur les préférences des pays de programme, en augmentant les aides budgétaires et en réduisant l'assistance technique;

e) Privilégier l'investissement dans les infrastructures durables et les capacités productives afin de soutenir la diversification des exportations, qui ne se limiteraient plus aux produits primaires;

f) Focaliser davantage sur l'éducation de base, les systèmes de soins, l'eau et l'assainissement, et mettre en place des systèmes de protection sociale solides;

g) Mieux cibler la coopération sur l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes.

131. Message 5 – La qualité et les résultats de la coopération pour le développement doivent être améliorés, de sorte qu'il faut :

a) Accroître la prévisibilité de l'aide grâce à des calendriers mobiles de décaissements sur des périodes de trois à cinq ans, diminuer les conditions techniques et procédurales et augmenter l'utilisation des systèmes nationaux;.

b) Réduire la multiplication et la dispersion des donateurs grâce à une division du travail pilotée par les pays de programme qui ne réduit pas les flux dans les secteurs clefs.

c) S'efforcer davantage de délier les aides fournies par tous les donateurs au titre de la coopération pour le développement;

d) Augmenter le nombre de dons et de prêts à des conditions favorables aux pays confrontés à un risque de dette insoutenable, de manière à éviter de nouveaux problèmes d'endettement.

132. Message 6 – L'effort de responsabilisation et de transparence doit être soutenu plus largement, ce qui suppose de :

a) Continuer d'appuyer les efforts que font les organisations de la société civile, les fondations et les donateurs décentralisés pour communiquer de leur propre initiative des données sur leurs activités et leurs meilleures pratiques;

b) Mieux soutenir les pays de programme qui s'efforcent d'élaborer des politiques d'aide et de définir des objectifs de résultats pour les différents donateurs, et organiser des concertations annuelles de haut niveau pour mesurer les progrès accomplis;

c) Faire participer pleinement les parties prenantes ne relevant pas de l'exécutif aux initiatives nationales de responsabilisation mutuelle et de transparence;

d) Donner aux gouvernements des pays de programme ainsi qu'aux parties prenantes ne relevant pas de l'exécutif des moyens accrus de renforcer la responsabilité mutuelle et la transparence au niveau national;

e) Développer sous la direction des pays de programme des systèmes d'évaluation et de mesure de la qualité et de l'impact de la coopération des donateurs;

f) Mieux aligner l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide avec les mécanismes d'information sur les budgets nationaux et l'aide afin de suivre les indicateurs de qualité et de réduire le nombre d'enquêtes requises.

133. Message 7 – Il faut maximiser les avantages de la coopération Sud-Sud et triangulaire et donc :

a) Continuer d'appuyer les procédures mondiales qui permettent aux donateurs Sud-Sud de partager sur une base volontaire leurs meilleures pratiques en matière de coopération pour le développement et d'en débattre, notamment sur des questions telles que le rapport coût-efficacité, la rapidité du déploiement de la coopération et l'amélioration de la prévisibilité de l'aide;

b) Cibler plus précisément encore la coopération dans le domaine des infrastructures sur les énergies renouvelables, les systèmes de transport et de communications d'un coût abordable, et focaliser la coopération agricole sur la sécurité alimentaire nationale et l'amélioration de la production des petits exploitants;

c) Continuer d'amplifier la coopération triangulaire au service du renforcement des capacités.

134. Message 8 – Le Forum pour la coopération en matière de développement doit prendre sa part des efforts à consentir pour avancer, à savoir :

a) Continuer de suivre les progrès accomplis vers la réalisation de l'objectif 8 du Millénaire pour le développement et d'en rendre compte, et aider à définir des engagements plus clairs pour la coopération au service du développement après l'échéance de 2015;

b) Élargir ses analyses et ses débats sur le rôle de catalyseur de la coopération pour le développement, notamment pour identifier les meilleures pratiques en matière de flux étrangers directs et d'envois de fonds;

c) Approfondir ses évaluations des enseignements tirés des meilleures pratiques en matière de coopération pour le développement au service du développement durable, et promouvoir les technologies innovantes;

d) Poursuivre le suivi des allocations par pays, par modalité et par secteur, et continuer de déterminer dans quelle mesure la coopération pour le développement est axée sur le développement durable, l'égalité entre les sexes et l'autonomisation;

e) Continuer de promouvoir le débat entre les multiples parties prenantes sur l'évaluation de la qualité de la coopération pour le développement, tout en tenant compte des besoins et priorités des pays et des caractéristiques spécifiques des différents types de coopération;

f) Élargir le suivi des progrès accomplis dans le processus mondial et national de responsabilisation mutuelle et de transparence, de manière à mieux inclure toutes les parties prenantes et la qualité des cadres de résultats;

g) Conduire d'autres études sur les meilleures pratiques appliquées dans divers secteurs et types de coopération Sud-Sud;

h) Continuer de proposer aux organisations philanthropiques une plateforme de partage de l'information et d'analyse des meilleures pratiques permettant d'optimiser les résultats de développement et d'aligner les financements sur les besoins;

i) Approfondir l'analyse des meilleures pratiques en matière de coopération décentralisée, en coopération avec les donateurs décentralisés et les pays de programme;.

j) Intensifier les échanges d'information entre les pays concernant les meilleures pratiques de la coopération pour le développement.

---