

Working Paper
2017 • 2



**De l'architecture classique
de l'aide, à la nouvelle
« configuration » de la
coopération internationale
pour le développement
post-2015**

Carlos CORTES ZEA

De l'architecture classique de l'aide, à la nouvelle « configuration » de la coopération internationale pour le développement post-2015

Carlos CORTÉS ZEA¹

Abstract

Current discrepancies between traditional and South-South Cooperation raises several issues. If traditional donors' practices are discussed within the Development Assistance Committee of the OECD, those of Southern Providers remain out of reach. Therefore, the classic international aid architecture is being eroded.

The international environment following the adoption of the Post-2015 Development Agenda cannot be capitalized upon with outdated concepts. The analysis of the new "configuration" of international development cooperation aims to understand a new distribution of power between relevant stakeholders. While the "architecture" needs to be conceived and planned, a "configuration" has a dynamic nature, and is shaped by the players' strategies to increase their power.

Keywords: GPEDC, ODA, Post-2015 Development Agenda, South-South Cooperation, Southern Providers.

Résumé

La mise à jour du clivage entre la coopération traditionnelle et la Coopération Sud-Sud soulève plusieurs problématiques. Si les pratiques des donateurs traditionnels sont discutées et font l'objet d'une concertation au sein du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE, celles relatives aux Coopérants du Sud restent hors de sa portée. De ce fait, l'architecture classique de l'aide internationale pour le développement est en train d'être bouleversée.

Le nouvel environnement issu de l'adoption de l'Agenda de Développement Post-2015 nécessite d'adopter de nouveaux cadres théoriques. Analyser la nouvelle « configuration » de la coopération internationale pour le développement, c'est tenter de comprendre une nouvelle répartition des forces entre tous les acteurs présents. La « configuration » actuelle est de nature dynamique, et elle est modelée par les stratégies des acteurs qui la constituent afin d'augmenter leur marge de manœuvre.

Mots-clés : APD, Agenda de Développement Post-2015, Coopérants du Sud, Coopération Sud-Sud, PMCED.

¹ Docteur en Sciences économiques. UMR Développement et Sociétés (Paris 1 – IRD).

De l'architecture classique de l'aide, à la nouvelle « configuration » de la coopération internationale pour le développement post-2015

L'éventail de concepts disponibles aujourd'hui n'est plus pertinent pour comprendre les enjeux auxquels sont confrontés l'ensemble des acteurs qui agissent au sein de la coopération internationale pour le développement. A ce titre, il existe un besoin de revitaliser le cadre dont on dispose pour analyser ce phénomène international. Décloisonné, il ne peut être aujourd'hui compris à partir de l'approche d'une seule discipline. Au contraire, l'examen de ce phénomène requiert l'intervention de la science politique, des relations internationales, de l'économie, voire de la sociologie.

Or, il est évident que la coopération internationale pour le développement est traversée à l'heure actuelle par de profondes contradictions. La fin du contexte bipolaire dont elle est le résultat, l'affirmation politique des pays émergents et l'activisme croissant des acteurs non-étatiques (ONG, secteur privé, fondations, universitaires, etc...) bousculent les dynamiques habituelles. Puis, l'importance des flux privés face à la stagnation relative des montants d'APD, redéfinit le rôle des donateurs traditionnels.

En outre, la mise à jour du clivage entre la coopération traditionnelle et la Coopération Sud-Sud soulève plusieurs problématiques. Si la concurrence entre les donateurs traditionnels est régulée par le Comité d'Aide au Développement, les pratiques des Coopérants du Sud sont hors de sa portée. De ce fait, l'architecture classique de l'aide internationale pour le développement est en train de s'éroder.

Proposer de nouveaux cadres d'analyse devient alors nécessaire. De ce point de vue, la conjoncture internationale issue de l'adoption de l'Agenda du Développement Post-2015, ne peut pas être saisie en utilisant les référentiels de naguère. Dans le cadre de ce travail, la notion de « configuration », formulée par Norbert Elias, nous permet d'appréhender le phénomène autrement. Pour Elias, « ce qu'il faut entendre par configuration, c'est la figure globale toujours changeante que forment les joueurs ; elle inclut non seulement leur intellect, mais toute leur personne, les actions et les relations réciproques ».²

² Elias, N. (2003). *Qu'est-ce que la sociologie ?* Paris, Pocket. P.157.

Dans ce sens, analyser la nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement, c'est tenter de comprendre une nouvelle répartition des forces entre tous les acteurs qui constituent ce domaine. Dès lors que l'architecture a été conçue et planifiée, la configuration est plus dynamique, et se trouve modelée par les stratégies mises en œuvre par les acteurs pour augmenter leur marge de manœuvre. Il s'agit en fin de compte, d'une figure qui est définie par le positionnement des acteurs au sein de l'espace commun.

En premier lieu, ce document de travail analysera l'état actuel de la coopération traditionnelle, afin de questionner la viabilité de cette politique publique. En deuxième lieu, on abordera les principales caractéristiques de la Coopération Sud-Sud, afin de savoir s'il s'agit d'une stratégie politique capable de bousculer le *statu quo*. Le passage de l'architecture de l'aide à la configuration de la coopération au développement en constitue la toile de fond.

1. La coopération traditionnelle, une politique publique encore viable ?

Après plus de 50 ans de pratiques accumulées, nombreuses sont les critiques qui remettent en question la viabilité de la coopération au développement traditionnelle en tant que politique publique. De fait, les donateurs traditionnels sont accusés systématiquement de gonfler leurs statistiques d'Aide Publique au Développement ; de ne pas respecter les pratiques qu'eux-mêmes prônent ; de mettre en œuvre des projets inefficaces et de gaspiller leurs ressources dans des dépenses excessives d'administration et de gestion. En fin de compte, on dénonce son incapacité à répondre aux besoins des populations les plus démunies de la planète.

De plus, on met souvent en question les motivations réelles des dirigeants politiques derrière leurs efforts d'aide internationale. Après une longue période où le système international s'est organisé pour encourager, voire contraindre un grand nombre de pays à intégrer la mondialisation, la somme positive de ce jeu n'apparaît plus de façon aussi évidente. Dans le contexte actuel, les pays postindustriels sont confrontés à de nouveaux défis et ils ne disposent plus des moyens qui leur ont autrefois permis de modeler l'équilibre de la

planète en leur faveur. Pour l'auteur de ce travail, l'enjeu de l'analyse de cette question se trouve dans les processus de formulation des politiques de coopération.

Dans un premier temps, cette section sera consacrée à la compréhension de la coopération au développement, comme résultat d'une gouvernance internationale imbriquée avec elle-même. Dans un deuxième temps, il s'agira d'analyser le comportement des donateurs traditionnels, à l'épreuve des défis posés par la nouvelle configuration internationale.

1.1. La coopération au développement : résultat d'une « gouvernance internationale imbriquée »

Dans une conjoncture de profonds changements, l'architecture classique de l'aide opère son ouverture envers les particularités de la Coopération Sud-Sud et ses fournisseurs. L'adoption de l'Agenda du Développement post-2015 devient ainsi le résultat d'une gouvernance internationale imbriquée, vouée à faire converger l'ensemble des efforts en faveur du développement.

Premièrement, cette sous-section identifie les espaces multilatéraux de négociation dans lesquels la coopération internationale pour le développement est gouvernée. Deuxièmement, on analysera les évolutions du Comité d'Aide au Développement face à l'érosion de l'architecture de la coopération internationale pour le développement. Troisièmement, on dressera un bilan du curieux « *momentum* » du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement : de Busan 2011 à Mexico 2014.

a. La coopération internationale pour le développement : espaces multilatéraux de négociation et gouvernance

Selon Bruno Lautier et Marco Ceballos, à partir de la seconde moitié des années 90, on peut constater une progression de l'idée selon laquelle la lutte contre la pauvreté devait devenir l'objectif central du développement. Graduellement, les différents acteurs internationaux dédiés aux questions du développement (gouvernements, institutions

financières internationales, institutions académiques, organisations internationales, bureaux de consultants, ONG) ont fait converger leurs agendas jusqu'à l'adoption en 2000, de la Déclaration du Millénaire et ses huit Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).³

Dans ce sens, s'est constitué ce qui est conceptualisé par les auteurs comme un « champ imbriqué de la gouvernance internationale, où convergent les financements, la recherche et l'expérimentation ». ⁴ Le huitième OMD est explicite à cet égard, le but étant de « mettre en place un partenariat mondial pour le développement » à partir du ciblage de cinq problématiques : le système commercial et financier ; les pays les moins avancés (PMA), les pays en développement sans littoral et les pays insulaires en développement ; la dette des pays en développement ; la disponibilité des médicaments essentiels pour tous ; et l'accès aux nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Dès lors, les objectifs des programmes de coopération internationale au développement ont été alignés sur les priorités établies par les OMD. Les acteurs internationaux ont, par la suite, investi les espaces multilatéraux pour renégocier les règles du « jeu ». Complexe, dispersée, voire contestée, la gouvernance internationale de la coopération au développement est en pleine transformation depuis les années 2000. Autrefois dominée par les donateurs traditionnels et ses rapports Nord-Sud (rassemblés au sein du Comité d'Aide au Développement), elle compte désormais avec la participation active des Coopérants du Sud, ainsi que d'une diversité considérable d'acteurs « nouveaux » (ONG, secteur privé, parlementaires, gouvernements locaux, fondations).

Par ailleurs, l'évolution de cette gouvernance internationale est corollaire au processus de redéfinition de la notion même de « coopération internationale pour le développement ». Abordée dans sa conception la plus large, cette notion concerne non seulement l'Aide Publique au Développement (APD), mais aussi les flux de Coopération Sud-Sud (CSS). Il s'agit ici d'un enjeu majeur, d'ores et déjà discuté au sein des espaces multilatéraux consacrés

³ Les Objectifs du Millénaire pour le Développement sont : (1) Éliminer l'extrême pauvreté et la faim ; (2) Assurer l'éducation primaire pour tous ; (3) Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ; (4) Réduire la mortalité infantile ; (5) Améliorer la santé maternelle ; (6) Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies ; (7) Préserver l'environnement ; (8) Mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

⁴ Ceballos, M. et Lautier, B. (2013). Les CCTP en Amérique Latine. Entre modélisation internationale et conjonctures politiques nationales. *Revue Tiers Monde*. No.214. P.219-245.

à ce domaine. Sans vouloir être exhaustif, nous présentons ci-dessous les espaces où sont négociés les textes normatifs de la coopération internationale pour le développement.

Concepteur de l'architecture classique de l'aide internationale au développement, le Comité d'Aide au Développement (CAD) a été créé au sein de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) en 1961. Ce forum international regroupe l'ensemble des 29 fournisseurs d'APD, en plus de 9 membres observateurs (dont la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International et le PNUD). Son mandat est de « ... promouvoir des politiques de coopération pour le développement et autres, qui contribuent à l'instauration d'un développement durable, y compris à une croissance économique pro-pauvres, à la lutte contre la pauvreté et à l'amélioration du niveau de vie dans les pays en développement, ainsi qu'à un avenir où plus aucun pays ne sera tributaire de l'aide ». ⁵ De ce fait, le rôle du CAD est analysé au cours de la sous-section ultérieure.

Au cœur de l'Organisation des Nations Unies, l'Assemblée Générale (AGONU) constitue son organe normatif le plus important. A l'intérieur de l'AGONU, la Deuxième Commission (économique et financière) est chargée entre autres, des questions relatives au développement, à son financement, à l'éradication de la pauvreté et aux problématiques autour des PMA. Elle prépare aussi des recommandations sur des thématiques liées à l'aide internationale ou à la Coopération Sud-Sud.

En tant qu'organe subsidiaire de l'AGONU, le Comité de Haut Niveau pour la Coopération Sud-Sud est la principale entité normative en la matière. ⁶ Convoqué par l'Administrateur du PNUD (en représentation du Secrétaire Général des Nations Unies), il réunit tous les deux ans l'ensemble des membres du programme. Son objectif est de réaliser un examen intergouvernemental des actions en faveur de la CSS dans le système onusien. Pour sa part, le Bureau des Nations Unies pour la Coopération Sud-Sud assure le secrétariat du Comité au sein de la structure du PNUD depuis 1974. ⁷

⁵ Le Comité d'aide au développement. URL : <http://www.oecd.org/fr/cad/lecomitedaideaudeveloppement.htm> (consulté le 24/03/2016).

⁶ The High-level Committee on SSC. URL: http://ssc.undp.org/content/ssc/services/policy/governing_bodies/high_level_committee.html (consulté le 24/03/2016).

⁷ Créé par l'AGONU en 1974 en tant qu'« Unité Spéciale pour la coopération technique entre pays en développement », sa structure a été renforcée par le Plan d'Action de Buenos Aires en 1978. Puis ses fonctions ont été élargies en 2003, avant de transiter du grade d'« unité spéciale » vers celui de « bureau ».

Créé en 2007 au sein du Conseil Economique et Social (ECOSOC selon son sigle anglais), le Forum pour la Coopération en matière de Développement (FCD) passe en revue les tendances les plus récentes de la coopération internationale pour le développement et encourage la coordination des divers acteurs et activités. Il se veut une plateforme qui rassemble tous les deux ans, les concepteurs des politiques de coopération de tous les pays, ainsi que le reste des nouveaux acteurs (parlementaires, organisations de la société civile, gouvernements locaux et fondations privés).⁸ A partir de l'analyse des tendances actuelles, le FCD prépare un rapport sur la coopération au développement, où il propose des recommandations pour les mesures à prendre.

Or, d'autres espaces multilatéraux méritent d'être évoqués. Le Groupe des Vingt (G20) a établi un Groupe de Travail sur le Développement en 2010, en vue de faire converger leur agenda sur ces questions. Celui-ci est chargé de promouvoir un environnement favorable au développement, ainsi que des réformes qui visent à supprimer les contraintes à la croissance durable et la réduction de la pauvreté⁹. Puis, en 2013, le Département des Affaires Economiques et Sociales des Nations Unies et l'Inde ont lancé le processus de Dehli, d'où est issu le « *Core Group on Southern Providers* », forum unique dans son genre. D'une portée plus limitée, le Dialogue global des agences et ministères pour la coopération au développement s'est réuni à trois reprises depuis 2012¹⁰.

Au niveau régional, des organisations comme l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) et l'Union Africaine accueillent des forums dédiés aux problématiques autour de la coopération au développement. Pour faciliter la compréhension de l'objet d'étude, ce document n'examinera que ceux des forums qui concernent l'Amérique Latine : le Secrétariat général ibéro-américain (SEGIB), la Commission Economique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL), la Communauté d'États latino-américains et caraïbes (CELAC) et l'Organisation d'Etats Américains (OEA).

⁸ En savoir plus sur le Forum pour la coopération en matière de développement. URL : <https://www.un.org/ecosoc/fr/node/49626> (consulté le 23/03/2016).

⁹ Development Working Group Information Exchange Facility. URL: <http://www.g20dwg.org/> (consulté le 24/03/2016).

¹⁰ Global Dialogue of Agencies and Ministries for International Cooperation and Development. URL: <https://gc21.giz.de/ibt/var/app/wp342P/1803> (consulté le 24/03/2016).

En outre, il convient de souligner la contribution des Conférences des Nations Unies sur les Changements Climatiques, ainsi que des Conférences Internationales sur le Financement à dimension normative de la coopération au développement. Il s'agit ici de deux processus internationaux qui ont donné lieu à des engagements emblématiques à cet égard. En outre, les Forums sur l'efficacité de la coopération au développement font intégralement partie de la dimension normative en la matière.

Suite à l'expérience des Objectifs du Millénaire pour le Développement, la société internationale a adopté l'année dernière un nouveau programme universel de développement. Celui-ci comprend un ensemble de 17 Objectifs de Développement Durable¹¹, et a été nommé l'Agenda de Développement Post-2015. Au sein de cet agenda, convergent tous les financements, la recherche, les institutions et les experts. Il illustre bien une gouvernance mondiale imbriquée, où la coopération au développement (et les interactions entre les acteurs qui la constituent) occupe une place primordiale. Pour l'auteur de ce travail, ce nouveau référentiel du développement du monde maximise l'érosion de l'architecture classique de l'aide, et donne lieu à la nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement.

b. Le Comité d'Aide au Développement face au délitement de l'architecture classique de l'aide internationale

Etudier l'« architecture » de la coopération internationale pour le développement équivaut à retracer l'histoire du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE. Etabli en 1961 pour réguler les flux d'aide vers les pays du Sud, le CAD est un espace qui réunit les 29 pays appelés ici « donateurs traditionnels ». ¹² Concepteur d'une architecture de l'aide structurée autour des rapports Nord-Sud, cet espace inclut aussi 9 membres observateurs ¹³. A ce titre, le CAD a formulé en 1969 la définition de l'Aide Publique au Développement

¹¹ (1) Mettre fin à la pauvreté ; (2) Eradiquer la faim ; (3) Garantir la bonne santé ; (4) Garantir une éducation de qualité ; (5) Egalité des genres ; (6) Eau pure et hygiène ; (7) Garantir l'accès à une énergie abordable, fiable, durable et moderne ; (8) Travail de qualité et économie ; (9) Innovation et infrastructures ; (10) Réduire les inégalités ; (11) Villes et communautés durables ; (12) Consommation responsable ; (13) Agir d'urgence contre le changement climatique ; (14) Océans durables ; (15) Exploitation du sol durable ; (16) Paix et justice ; (17) Renforcer les moyens de mise en œuvre et revitaliser le partenariat mondial pour le développement durable.

¹² Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Corée du Sud, Danemark, Espagne, Etats-Unis, Finlande, France, Grèce, Islande, Irlande, Italie, Luxembourg, Norvège, Nouvelle Zélande, Pays Bas, Pologne, Portugal, République Tchèque, Royaume Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse et Union Européenne.

¹³ La Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International, le Programme des Nations Unies pour le Développement, le Chili, l'Estonie, la Hongrie, Israël, la Turquie et le Mexique.

(APD)¹⁴, qui est devenue l'indicateur de référence pour mesurer la totalité des efforts de coopération traditionnelle.

Dès lors, les donateurs traditionnels dominaient l'architecture de l'aide bilatérale et délimitaient ses contours. Néanmoins, à partir des années 2000 cette architecture a été contestée par l'affirmation politique et économique des pays émergents. Le renforcement de leurs programmes de coopération, tout en demeurant bénéficiaires d'APD, a donc précipité l'érosion de l'architecture conçue par le CAD. L'irruption des Coopérants du Sud s'est donc ajoutée à la participation accrue des ONG, du secteur privé, des académiciens, des parlementaires et des gouvernements locaux dans les actions de coopération au développement. C'est ainsi que le contexte multipolaire issu de la fin de la Guerre Froide est venu redistribuer le pouvoir parmi les anciens et les « nouveaux » acteurs de la coopération internationale pour le développement.

Pour répondre aux défis posés par cette conjoncture, le CAD a relancé en 2005 sa stratégie de relations externes, afin de favoriser le dialogue avec les puissances émergentes. Notamment, le CAD et le PNUD ont invité les coopérants non traditionnels à une réunion conjointe à la veille du 2^{ème} Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide (une première en 7 ans). Par la suite, il a accueilli à Paris en septembre 2005, une réunion d'information sur le travail du CAD. Il a aussi organisé trois rencontres consacrées au dialogue politique, l'une à Istanbul en 2006, une autre à Séoul en 2007 et une troisième à Mexico en 2009. De plus, le CAD invite les pays BRICS à ses réunions annuelles de haut niveau depuis 2006.¹⁵ Enfin, il est important de rappeler que l'OCDE est l'un des artisans du processus de Heiligendamm, issu du Sommet du G8 en 2007.

Cependant, les résultats de la stratégie du CAD pour se rapprocher des coopérants n'ont pas été à la hauteur des attentes. Selon Gerardo Bracho, ancien représentant du

¹⁴ Selon la définition du CAD, l'APD est constituée par « tous les apports de ressources qui sont fournis aux pays et territoires sur la Liste des bénéficiaires d'APD ou à des institutions multilatérales et qui répondent aux critères suivants : i. Émaner d'organismes publics, y compris les États et les collectivités locales, ou d'organismes agissant pour le compte d'organismes publics ; ii. Sachant que chaque opération doit en outre : a) avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement ; et b) être assortie de conditions favorables et comporter un élément de libéralité au moins égal à 25 % (sur la base d'un taux d'actualisation de 10 pour cent). »

¹⁵ Bracho, G. et García-López, A. (2009). La reforma de la cooperación mexicana en el contexto internacional: los donantes emergentes y el Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE. *Quince años de México en la OCDE*. México D.F., SRE. Instituto Matías Romero. P.110.

Mexique auprès de l'OCDE et spécialiste du sujet, cela s'explique par la difficulté du CAD à comprendre les spécificités des coopérants émergents. Globalement, ces spécificités concernent la trajectoire particulière qu'ils ont suivie, en devenant des coopérants importants avant même d'avoir résolu leurs propres problèmes de pauvreté et de développement. Par contraste, des pays tels que l'Espagne, le Portugal ou la Corée du Sud auraient suivi une trajectoire traditionnelle et linéaire. Dans ces cas, l'une des fonctions de l'APD était de soutenir leur transition de bénéficiaires nets vers des pays donateurs d'aide. Par exemple, la Corée du Sud se serait « diplômée » de la liste des pays bénéficiaires en 2010 grâce au niveau du PIB par habitant atteint, avant de rejoindre le CAD en tant que membre à part entière.¹⁶

Au départ, la stratégie du CAD cherchait à encourager les coopérants émergents pour qu'ils adoptent les principes et « meilleures pratiques » des donateurs traditionnels. Ces tentatives ont été accompagnées de critiques à l'encontre des actions de coopération de certains, et surtout de la Chine, dont les programmes en Afrique avaient été renforcés à partir des années 2000. Pour les dirigeants du CAD, la Chine avec d'autres coopérants émergents seraient en train de répéter les mêmes « erreurs » commises par les donateurs traditionnels dans le passé.¹⁷

Nonobstant, le positionnement du CAD vis-à-vis des coopérants émergents a enclenché son évolution à partir de 2008. Dans ce sens, le Programme d'Action d'Accra admet explicitement l'importance de la Coopération Sud-Sud en tant que complément de la coopération traditionnelle. Puis, il salue les efforts toujours plus importants des fournisseurs de coopération, en convenant que les donateurs traditionnels ont beaucoup à apprendre d'eux. A ce titre, il reconnaît le caractère unique de leur expertise dans des actions de coopération au développement et lancent un appel pour qu'ils la partagent avec la communauté internationale.¹⁸

Par ailleurs, les rapports du CAD commencent à identifier trois groupes de fournisseurs de coopération au développement. Tout d'abord, sont qualifiés de « donateurs émergents » les pays qui fournissaient déjà des programmes d'aide pendant la Guerre Froide, et qui ont par la suite été bénéficiaires d'APD au vue de leur transition vers l'économie de

¹⁶ Ibid. P.106.

¹⁷ Ibid. P.108.

¹⁸ Smith, K., Yamashiro Fordelone T. et Zimmermann, F. (2010). *Beyond the DAC, the welcome role of other providers of development co-operation*. DCD Issues Brief. P.7.

marché dans les années 90. A l'époque, la plupart d'entre eux venaient d'accéder à l'Union Européenne (République Tchèque, Hongrie, Pologne, Slovaquie, Slovénie ...). De par leur étroite collaboration avec l'OCDE, la Turquie, Israël et la Russie ont aussi été classés dans ce groupe.

Le deuxième groupe concerne les « fournisseurs de Coopération Sud-Sud ». Ils sont donc des pays en développement, des pays à revenu intermédiaire (PRI) et des économies émergentes qui ont renforcé leurs programmes de coopération avec d'autres pays. De ce fait, ils continuent à être bénéficiaires d'APD, malgré la tendance décroissante de ces flux. Dans ce groupe sont particulièrement reconnus le Brésil, la Chine, l'Inde et l'Afrique du Sud, des pays qui seraient réticents à s'engager avec le CAD. Dans cette catégorie, le Mexique et le Chili seraient en revanche à l'aise avec ce rapprochement.¹⁹

Enfin, le troisième groupe est constitué par les « donateurs arabes ». Catégorie rattachée à une appartenance régionale, le CAD convient cependant qu'il s'agit de la Coopération Sud-Sud et que le rapprochement avec ces pays est par conséquent sélectif. Le Kuwait, l'Arabie Saoudite et les Emirats Arabes Unis sont les grands représentants de ce groupe.

A partir des années 2000, la relance de la stratégie de relations externes du CAD a été provoquée par le renforcement des programmes de coopération des fournisseurs du Sud. Face à l'érosion de l'architecture de l'aide conçue par les donateurs traditionnels, le CAD s'est vu obligé d'accepter les particularités de la Coopération Sud-Sud et sa contribution à l'agenda international du développement. De fait, les principes dont il est à l'origine furent dépassés par l'irruption des nouveaux acteurs et leur volonté de redéfinir les règles du jeu. L'architecture de l'aide au développement, gouvernée par une institution internationale, a par conséquent cédé sa place à une configuration dirigée par les acteurs qui la composent. En somme, d'un modèle rigide de régulation des rapports, on a transité vers une configuration internationale orientée par les stratégies des divers acteurs qui interviennent dans l'arène de la coopération au développement.

¹⁹ Ibid. P.1.

c. Le curieux « *momentum* » du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement : de Busan 2011 à Mexico 2014

Le Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement (PMCED) occupe une place particulièrement importante au sein de la gouvernance internationale de la coopération au développement. Processus initié et conduit par le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE, il n'a cessé d'évoluer jusqu'à nos jours. Le PMCED a été fondé sur une série d'initiatives internationales, dont les Objectifs du Millénaire pour le Développement, le Consensus de Monterrey, la Conférence de Rio+20, ainsi que les quatre Forums de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide (Rome 2003, Paris 2005, Accra 2008 et Busan 2011). Il s'agit d'un espace qui a opéré à partir de 2011, une transformation dans sa structure afin de l'adapter aux caractéristiques de la nouvelle configuration internationale. Dans cette perspective, nous analyserons le fil conducteur à l'origine de ces changements.

Le 3^{ème} Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide au développement fut structuré autour de la dichotomie donateur-récepteur et principalement concentré sur la révision du système de suivi des engagements pris par les signataires de la Déclaration de Paris de 2005. Malgré ceci, le Programme d'Action d'Accra de 2008 reconnaît pour la première fois une troisième catégorie de pays coopérants : « les nouveaux bailleurs de fonds ». ²⁰ Le document se félicite alors de « l'arrivée de nouveaux acteurs du développement », s'engage à collaborer avec eux, les encourage à évaluer l'impact de leurs actions et rappelle les particularités de la Coopération Sud-Sud. ²¹ Egalement, il établit l'Equipe de projet sur la coopération Sud-Sud (EP-CSS), qui est chargé d'établir des synergies avec la CSS, au vue du prochain forum.

Etabli à l'issu du 4^{ème} Forum de Busan de 2011, le PMCED vise à intégrer dans sa gouvernance la diversité des « nouveaux » acteurs de la coopération au développement. ²² A

²⁰ (2008). *Programme d'Action d'Accra*. Troisième Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide au développement. §19.

²¹ Ibid. « La coopération Sud-Sud dans le domaine du développement vise à garantir le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des pays, l'égalité entre les partenaires au développement et le respect de leur indépendance, de la souveraineté nationale, la diversité des cultures, l'identité et le contenu local. Elle joue un rôle important dans la coopération internationale pour le développement et constitue un précieux complément à la coopération Nord-Sud. »

²² Au sein de son Comité de pilotage sont représentés en tant que de « circonscriptions » : les banques de développement, les fondations, la société civile, les gouvernements locaux, les parlementaires, le secteur privé,

ce titre, seulement trois des « circonscriptions » qui composent le Comité de pilotage disposent du droit de coprésider le Partenariat : les donateurs traditionnels, les récepteurs nets et les fournisseurs-récepteurs de coopération. Dès sa conception, l'idée était de transiter d'une gouvernance rigide et structurée autour de la participation des Etats, vers une gouvernance souple fondée sur une approche multi-acteurs (*multi-stakeholder partnerships*).

Le Forum de Busan a fait évoluer aussi l'agenda de l'efficacité de l'aide au niveau conceptuel. Tournant majeur dans le processus, l'accord final abandonne la notion d'« efficacité de l'aide » au profit de l'« efficacité de la coopération au développement ». D'un côté, il s'agissait de reconnaître l'importance de divers acteurs qui interviennent dans la nouvelle configuration internationale pour le développement. De l'autre côté, cela a représenté un effort pour faire du Partenariat un espace légitime pour discuter des problématiques autour de l'ensemble des flux de coopération, au-delà de l'APD. Cette évolution conceptuelle change l'approche traditionnelle de l'agenda de l'efficacité (construite autour de la dichotomie donateur-récepteur), par une approche qui se veut globale (l'efficacité de la coopération comprise au sens large du terme).

Dans ce cadre, les principes adoptés dans la Déclaration de Paris de 2005 (appropriation, alignement, harmonisation, résultats et redevabilité mutuelle) ont été reformulés. L'accord de Busan revendique d'une part, le respect des engagements internationaux et une série de principes communs : droits humains, travail décent, l'égalité entre femmes et hommes, la durabilité environnementale et les droits des personnes handicapées. Puis, il réaffirme que la coopération au service du développement efficace doit être fondée sur quatre principes reformulés : l'appropriation des priorités de développement par les pays en développement ; l'orientation vers les résultats ; des partenariats pour le développement ouverts à tous ; et la transparence et la redevabilité réciproque.²³

Par ailleurs, deux paragraphes ont été dédiés à la Coopération Sud-Sud. Le paragraphe 2 reconnaît la participation des Coopérants du Sud sur la base d' « objectifs communs et de principes partagés ». Cette formule étant elle-même une version allégée du principe de

les donateurs traditionnels, les récepteurs nets, les fournisseurs arabes, et les fournisseurs-récepteurs de coopération.

²³ (2011). *Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement*. Quatrième Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide, Busan, République de Corée. §11.

« responsabilités communes mais différenciées », utilisé dans le cadre de la Déclaration de Rio+20. Ainsi, il spécifie que les engagements et actions convenus dans l'accord de Busan n'ont pour les « partenaires Sud-Sud » qu'un caractère volontaire.

Pour sa part, le paragraphe 14 de l'accord de Busan décrit la complexité de la nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement. Il convient de la dimension complexe des fournisseurs de Coopération Sud-Sud, reconnaît leurs avantages comparatifs et souligne leurs particularités. Or, il reconnaît que ces flux ne sont pas voués à se substituer à la coopération traditionnelle. Enfin, il dessine la forme que devra prendre le PMCED, sur la base de l'approche multi-acteurs et la participation des fournisseurs du Sud.

« A Busan, nous faisons désormais tous partie intégrante d'un nouvel agenda plus ouvert à tous auquel ces acteurs participent sur la base d'objectifs communs, de principes partagés et d'engagements différenciés. Sur cette base, nous accueillons favorablement l'inclusion de la société civile, du secteur privé et d'autres acteurs. ».²⁴

Toutefois, l'inclusion des Coopérants du Sud dans le Partenariat n'a pas encore été effective. C'est au moins le cas du Brésil, de l'Inde et de la Chine, de pays ouvertement opposés à ce que les principes de l'efficacité de la coopération puissent être appliqués à la Coopération Sud-Sud. Pour ces pays défenseurs d'une CSS radicalement différenciée de la coopération traditionnelle, l'efficacité de la coopération au développement est un agenda qui comporte de défauts d'origine. Né à l'initiative du CAD de l'OCDE, ces pays argumentent que l'agenda de l'efficacité ne peut pas concerner la CSS, de par sa nature ancrée dans l'histoire de l'APD.

Ce rejet s'est cristallisé lors de la 1^{ère} Réunion de Haut Niveau du PMCED, qui a eu lieu à Mexico en 2014. Lors de ce rendez-vous la Chine et l'Inde ont été absents, tandis que le Brésil a refusé en amont la signature d'un accord (au sens de l'accord de Busan ou de la Déclaration de Paris). Afin de contourner cette éventualité, les facilitateurs du document final ont décidé de négocier un « communiqué » et ont évité toute demande aux délégations pour y adhérer formellement. A portée plus limitée, le Communiqué de la Réunion de Haut Niveau de Mexico rappelle les principes de l'efficacité de la coopération, et réaffirme la différenciation entre la Coopération Sud-Sud et la coopération traditionnelle (paragraphe 6).

²⁴ Ibid. §14.

Puis, il inclut une section consacrée à la CSS, mais confondue avec la Coopération Triangulaire et le partage des connaissances (II.D.).

Globalement, le Communiqué de Mexico déçoit tous ceux qui espéraient avancer vers la convergence des agendas de la coopération traditionnelle et de la Coopération Sud-Sud. Nonobstant, les dirigeants se sont félicités du « *momentum* »²⁵ qui se serait enclenché suite à cette première réunion du Partenariat. Or, l'évolution de l'agenda de l'efficacité illustre bien l'adaptation d'un processus international aux défis de la nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement.

1.2. Les donateurs traditionnels à l'épreuve de la nouvelle configuration

Beaucoup a été écrit sur la difficulté de l'Aide Publique au Développement (APD) à répondre aux défis auxquels sont confrontées les populations les plus démunies de la planète. Par ailleurs, il est intéressant d'analyser les enjeux auxquels sont confrontés les donateurs traditionnels à l'épreuve de la nouvelle configuration internationale.

Tout d'abord, cette sous-section réfléchira à au rôle de l'APD en tant qu'« effet levier », et à la reformulation de la notion de « ressources internationales pour le développement ». Puis, il sera question d'identifier les schémas reproduits par la coopération traditionnelle : l'opacité, fragmentation, sélectivité, canaux d'aide inefficaces et bureaucratisation. Enfin, on fera un état des lieux des flux d'Aide Publique au Développement.

a. L'effet levier de l'APD et la redéfinition de la notion de « ressources internationales pour le développement »

²⁵ A titre d'exemple, on cite ici les dirigeants qui ont fait référence à ce « *momentum* » lors de leurs discours d'ouverture et de fermeture de la réunion : le président du Mexique ; la Ministre pour la planification d'Indonésie ; le directeur international d'IBON et vice-président du partenariat des ONG pour l'efficacité du développement ; la Ministre pour le développement international du Royaume Uni ; l'Administratrice du PNUD ; et la Ministre pour le commerce international et la coopération au développement des Pays Bas. (2014). *Mémoire of the First High Level Meeting of the Global Partnership for Effective Development Co-operation*. México, D.F. Mexican Agency for International Cooperation for Development.

De toute évidence, les critiques à l'encontre de l'Aide Publique au Développement (APD) restent encore d'actualité. Classifiées synthétiquement par Gilles Carbonnier, elles s'inspirent de trois positionnements idéologiques de base : néomarxiste, populiste et néolibéral.²⁶

Pour les néomarxistes, l'APD ne serait qu'un instrument de domination des pays riches sur les pays pauvres. De plus, elle favoriserait la mainmise des pays occidentaux et de leurs entreprises sur les ressources des pays en développement. Les critiques populistes considèrent pour leur part, qu'au lieu d'allouer des ressources publiques à des pays étrangers, celles-ci devraient être destinées à résoudre les problèmes nationaux. Enfin, la critique néolibérale dénonce les effets pervers de l'aide internationale (bureaucratisation, soutien à des régimes non démocratiques et distorsions dans le fonctionnement des marchés), ainsi que son inefficacité pour atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés. Toutefois, l'auteur estime qu'« aujourd'hui, les attaques les plus vives contre le système d'aide, opèrent une synthèse inattendue entre ces divers courants *a priori* antagonistes ».²⁷

Au-delà de la production de critiques, il n'est pas difficile de s'accorder sur un fait : l'APD est insuffisante pour répondre aux défis auxquels sont confrontées les populations les plus démunies de la planète. En comparaison avec d'autres flux, l'APD ne représente aujourd'hui qu'une source faible de financement public international dont la portée est limitée. A titre d'exemple, alors qu'en 2013 l'APD s'est élevée à environ 135 milliards de dollars, les entrées d'investissements étrangers directs (IED) dans les pays en développement ont représenté 778 milliards pour la même année (54% du total mondial).²⁸ Bien que les estimations du CAD entrevoient une légère tendance à la hausse jusqu'en 2018, en termes réels, l'APD totale a décliné de 0,5% de 2013 à 2014. En ce qui concerne l'engagement emblématique d'allouer 0,7% de leur RNB à l'APD, seulement l'un (le Royaume Uni) des cinq plus grands donateurs traditionnels (Etats-Unis, Japon, Allemagne et France) tient sa promesse.²⁹ Inutile de préciser que dans une conjoncture où les réductions budgétaires et les

²⁶ Carbonnier, G. (2010). L'aide au développement une fois de plus sous le feu de la critique. *Revue internationale de politique de développement*. No. 1. P. 141-147.

²⁷ Ibid. P.142.

²⁸ CNUCED. (2014). *Rapport sur l'investissement dans le monde 2014*. New York et Genève. P.vii.

²⁹ OCDE. (2015). *Coopération pour le développement 2015 : Faire des partenariats de véritables coalitions pour l'action*. Paris. Editions OCDE. P.293.

politiques d'austérité font consensus, la perspective d'une augmentation significative de ces flux paraît peu plausible.

Pourtant, un autre consensus semble s'être installé dans les esprits des acteurs de la coopération internationale pour le développement : 135 milliards de dollars d'APD ne seront jamais suffisants pour faire face aux défis des pays en développement. Publiée lors des Réunions de printemps de 2015, la déclaration commune des banques multilatérales de développement et du FMI élucide à cet égard :

« Pour répondre aux besoins des Objectifs du Développement Durable, la communauté globale doit faire évoluer la discussion de « milliards » d'APD vers « milliers de milliards » d'investissements de toutes sortes : publics et privés, nationaux et globaux, dans le capital comme dans les capacités ».³⁰

De fait, les estimations indiquent que les pays en développement ont besoin de 1,500 milliards de dollars annuels pour investir dans leur infrastructure.³¹ En reconnaissant la contribution importante de l'APD, le rapport précise que les flux issus de la philanthropie, des transferts de fonds de migrants, des échanges privés et publics Sud-Sud, et des investissements étrangers directs s'élèvent à environ 1 billion de dollars. D'où la nécessité d'arrêter de réfléchir à la quantité de « milliards » de dollars issus de l'APD, pour commencer à penser aux « milliers de milliards » qui devront être mobilisés (tous flux confondus) pour atteindre les Objectifs du Développement Durable (ODD). Le changement d'approche est clair, désormais, la notion de « ressources internationales pour le développement » va au-delà de l'APD. En incluant un cocktail très varié de flux, cette notion se veut plus large, même si ses contours n'ont pas encore été définis formellement.

Ce changement d'approche, ou volonté pour aller au-delà de l'aide « *Beyond aid* », se manifeste sous plusieurs formes. Du point de vue de la formulation de la politique d'aide des donateurs traditionnels, on met en question ici un élément de langage : l'effet de levier de l'APD. D'un côté, on admet son insuffisance pour financer les ODD, de l'autre, on restreint sa portée en lui octroyant une nouvelle fonction ultime. Pour trouver des références à cette

³⁰ (2015). *From billions to trillions : Transforming development finance*. Development Committee. P.1.

³¹ Multiplier par mille les milliards de dollars pour le développement. URL : <http://blogs.worldbank.org/voices/fr/multiplier-par-mille-les-milliards-de-dollars-pour-le-developpement> (consulté le 23/03/2016).

formule, il suffit de parcourir les rapports annuels des agences traditionnelles de coopération. L'exemple de l'Agence Française de Développement (AFD) est éloquent. Etablie en tant qu'institution financière publique, elle reconnaît par exemple que « grâce à sa capacité à lever des fonds aux meilleures conditions sur les marchés financiers et à concevoir des cofinancements innovants, l'AFD permet à ses bénéficiaires de profiter d'un effet de levier, c'est-à-dire d'une rentabilité économique de leurs investissements supérieure au coût de leur endettement ».³²

Il s'agit en fin de compte, d'intégrer les financements privés à la nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement. Les donateurs traditionnels justifient ainsi leur rapprochement avec les acteurs privés, en assumant un rôle de « catalyseurs de financements ». Dans cette perspective, « aujourd'hui il faut penser partage des risques, effet de levier, garanties, pour attirer l'épargne domestique, les financements privés internationaux là où il y a besoin d'investir ».³³ Dans la pratique, cette approche prend la forme de partenariats publics/privés, cofinancements, mixage prêts/dons, fonds fiduciaires, taxations étiquetées, entre autres.

Face à la complexification de la notion de « ressources internationales pour le développement », de nouveaux concepts sont en train d'émerger. Dans le but de s'adapter à la nouvelle configuration internationale, le CAD de l'OCDE travaille dans une nouvelle mesure financière statistique appelée provisoirement Soutien public total au développement durable (SPTDD). Intégrée pour la première fois dans l'agenda de sa Réunion à Haut Niveau en 2014, le SPTDD vise à cartographier les efforts déployés en faveur du développement et au-delà de l'APD. A ce propos, le communiqué final de la réunion précise :

« Elle sera à même de couvrir la totalité des apports de ressources aux pays en développement et aux organisations multilatérales à l'appui d'un développement durable, qui sont issus de sources publiques et d'interventions du secteur public, quels que soient les types d'instruments utilisés et les conditions financières dont ils sont assortis ».³⁴

A condition qu'elles contribuent à la construction des biens publics globaux, le SPTDD cherche à comptabiliser l'ensemble des ressources fournies aux pays en

³² AFD. (2014). *Rapport annuel 2014*. Paris. Agence Française de Développement. P.19.

³³ AFD. (2014). L'éditorial de Laurence Tubiana. *Rapport annuel 2014*. Paris. AFD. P.4.

³⁴ OCDE. (2014). *Réunion à Haut Niveau du CAD, Communiqué final*. Paris. OCDE. P.4.

développement. Indépendamment de leur origine (donateurs traditionnels, philanthropie, coopérants du Sud, institutions de crédit et export, investisseurs privés, IED ou agences multilatérales), ces flux pouvant être concessionnels ou non.³⁵ L'objectif affiché est de promouvoir le SPTDD comme une mesure légitime au niveau mondial, dépassant ainsi la portée du CAD et de ses membres.

Néanmoins, plusieurs aspects concernant la structure du nouveau concept n'ont pas encore été tranchés. La pertinence d'inclure des flux « privés » tels que les IED ou les transferts de migrants, dans une mesure qui veut cartographier l'ensemble du soutien « public » au développement, doit encore être démontrée. C'est ainsi que les pays ont se sont accordés, lors de la Conférence d'Addis-Abeba en 2015³⁶, pour prolonger les discussions sur la modernisation des méthodes de mesure de l'APD et sur l'utilisation (ou pas) de la notion de SPTDD.

En somme, ni ses fournisseurs ni l'APD ne détiennent plus de monopole sur le programme de la coopération au développement. Par conséquent, les donateurs traditionnels cherchent à redéfinir le rôle de l'aide, en restreignant sa fonction à celle d'un « effet levier ». Dans cette logique, la volonté d'aller au-delà de l'APD modifie profondément la compréhension de la notion de « ressources internationales pour le développement ». Les discussions autour du SPTDD, ne sont qu'un aperçu des arbitrages qui devront être faits pour moderniser le paysage de la coopération internationale.

b. Opacité, fragmentation, sélectivité, canaux d'aide inefficaces et bureaucratismation : les schémas reproduits par l'Aide Publique au Développement

De par ses recherches sur l'inefficacité de l'Aide Publique au Développement (APD), et son débat avec Jeffrey Sachs³⁷, le travail de William Easterly est essentiel pour

³⁵ OECD. (2014). *Towards more inclusive measurement and monitoring of development finance: Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD)*. Paris. OECD. P.2.

³⁶ ONU. (2015). *Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement*. Nations Unies. A/RES/69/313. §55.

³⁷ Consultant spécial du Secrétaire Général des Nations unies Ban Ki-moon, auteur de « *The End of Poverty: How We Can Make it Happen in Our Lifetime* », et l'un des principaux concepteurs des Objectifs du Millénaire pour le développement.

l'argumentaire de ce document. Au-delà de son ouvrage le plus représentatif « Le fardeau de l'homme blanc: L'échec des politiques occidentales d'aide aux pays pauvres », cette sous-section reprendra ses conclusions sur les pratiques des agences traditionnelles de coopération.³⁸ D'ores et déjà, il faut comprendre que l'auteur considère le manque de redevabilité des agences envers les bénéficiaires de leur action, comme étant le vice le plus important de l'aide des donateurs traditionnels. D'où son plaidoyer pour que les donateurs traditionnels fournissent davantage de données sur leurs programmes d'aide internationale au développement.

Pour illustrer ce vice, Easterly part du postulat qu'au sein de la littérature sur l'aide au développement (académique et politique), il existe un consensus autour de ce qui constituerait les « meilleures pratiques » des agences traditionnelles de coopération.³⁹ A cet effet, la transparence serait au sommet de la liste, car sans transparence, l'évaluation des autres pratiques devient problématique. Au surplus, il rappelle que les donateurs traditionnels n'économisent pas dans leurs exigences de plus de transparence envers les pays bénéficiaires.

Entre autres, le degré de concentration de leurs flux d'aide serait un indicateur de l'efficacité des actions des agences de coopération. De fait, le consensus défend l'idée selon laquelle il faudrait éviter l'accumulation de trop de donateurs agissant dans un même pays et dans un même secteur, et/ou trop de projets mis en œuvre par un seul donateur.⁴⁰ En plus, l'allocation des ressources aux pays les moins avancés disposant de gouvernements relativement démocratiques serait une « bonne pratique ». En revanche, la dispersion de l'aide vers des pays « non-pauvres » (les pays à revenu intermédiaire de la tranche haute par exemple) ou gouvernés par de régimes autocratiques et corrompus serait inefficace.

Dans cette logique, le consensus international qualifie trois types de projets d'aide au développement de « assez inefficaces » : l'aide liée, l'aide alimentaire et l'assistance technique. Il souligne qu'en plus de requérir qu'un pourcentage des ressources attribuées soit dépensé dans des biens provenant du pays donateur, l'aide liée augmente la part de marché

³⁸ L'étude est faite à partir des données de 17 agences multilatérales et 23 bilatérales. Ces dernières sont appelées ici « agences de coopération traditionnelles » et concernent : l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, les Pays Bas, la Nouvelle Zélande, la Norvège, le Portugal, l'Espagne, la Suède, la Suisse, le Royaume Uni, les Etats-Unis et la Commission Européenne.

³⁹ Easterly, W. (2007). *Are Aid Agencies Improving ?* Washington, DC. The Brookings Institution.

⁴⁰ Easterly, W. et Pfutze, T. (2008). *Where does the money go?* Washington, DC. The Brookings Institution. P.5.

des entreprises du Nord dans les pays du Sud. Par conséquent, l'impact de l'aide liée en faveur du pays bénéficiaire reste minime.⁴¹

Pour sa part, l'inefficacité de l'aide alimentaire a été décriée par un nombre incalculable d'études. De ce fait, l'auteur affirme que l'aide alimentaire est une manière pour les pays à haut revenu d'écouler leurs excès de production agricole dans les marchés des pays à faible revenu. En outre, l'assistance technique est considérée comme inefficace car elle est généralement octroyée sous forme d'aide liée, et reflète en fin de compte les priorités du donateur, en détriment de celles du pays bénéficiaire.⁴²

Enfin, diminuer la bureaucratie par rapport aux montants alloués est une pratique encouragée afin d'augmenter l'impact de l'aide au développement. Globalement, ce volet concerne le nombre d'employés, ainsi que les coûts d'administration au sein d'une agence de coopération. Il est donc possible d'établir un lien entre une dépense excessive dans les coûts bureaucratiques et l'inefficacité de l'aide octroyée.

A partir de ce postulat, William Easterly utilise une série d'indicateurs pour mesurer le degré au niveau duquel les agences traditionnelles de coopération respectent ces « bonnes pratiques ». Bien qu'il n'échappe pas aux critiques sur son choix méthodologique, ses conclusions sont pour le moins accablantes. Elles confirment d'ailleurs plusieurs des critiques les plus classiques, dressées à l'encontre des donateurs traditionnels. Quant à la première pratique encouragée, l'étude signale que seulement 10 des 31 agences analysées passent l'examen concernant la transparence.

Dans ce sens, l'auteur démontre que l'effort de l'aide est remarquablement éclaté en plusieurs petits efforts dans toutes les dimensions : nombre de donateurs qui allouent de l'aide, de pays qui en bénéficient et nombre de secteurs dans lequel les donateurs interviennent. En 2004 par exemple, les dix donateurs les plus importants (Etats-Unis, Japon, Association internationale de développement, Commission Européenne, France, Royaume Uni, Allemagne, Pays Bas, Suède et Canada) ont alloué 79% de l'APD, tandis que les vingt agences les plus petites n'ont alloué que 6,5% du total.⁴³

⁴¹ Ibid. P.17.

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid. P.11.

Ensuite, il conclut qu'une grande partie de l'APD totale est destinée à des pays autocratiques et corrompus, ainsi qu'à des pays qui ne font pas partie du groupe des « moins avancés ». De la sorte, la part d'APD octroyée aux PMA est restée stable depuis les années 60 (autour de 60%). Puis, il explique que beaucoup de projets d'aide liée, d'aide alimentaire et d'assistance technique peuplent encore les programmes traditionnels de coopération au développement en 2007. Parmi les agences bilatérales, ces projets en représentaient en moyenne 21%, 4% et 24% respectivement. Ceci malgré des décennies de critiques qui les considèrent comme des canaux inefficaces d'aide. Finalement, il dénonce certaines agences de coopération qui dépenseraient trop dans des coûts bureaucratiques, par rapport aux montants d'aide qu'elles octroient (de l'effort total d'aide internationale, 9% est destiné à maintenir la bureaucratie).⁴⁴

Les conclusions du travail de William Easterly nous permettent d'identifier cinq « schémas » qui ne cessent d'être reproduits par les donateurs traditionnels depuis que l'on étudie l'aide, malgré les évidences quant à leur inefficacité. Dans le cadre de ce travail, on comprend par « schéma » le processus selon lequel un phénomène se produit. Les cinq schémas déduits ci-dessus sont : l'opacité des montants d'aide alloués, la fragmentation, la sélectivité, les canaux d'aide inefficaces et l'excessive bureaucratisation de sa gestion. L'Aide Publique au Développement devient ainsi le phénomène qui se trouve à l'origine de ces schémas. Qui plus est, le phénomène ne peut être appréhendé sans saisir les schémas qu'il reproduit.

Dans l'ensemble, l'auteur critique les zones opaques du paysage de l'aide au développement. Ainsi, ses tentatives pour mesurer le degré dans lequel les agences de coopération respectent les « bonnes pratiques », est lui-même confronté à l'absence de données précises et homogènes. A cet égard, Easterly énonce à plusieurs reprises que le fait d'avoir quelques données (même si elles ne sont pas toujours comparables) est mieux que de n'en pas avoir du tout.

Paradoxalement, les schémas reproduits par les donateurs traditionnels encore aujourd'hui, sont à l'opposé des « bonnes pratiques » qu'ils promeuvent au sein des espaces

⁴⁴ Ibid. P.24.

multilatéraux (les principes sur l'efficacité de la coopération, les engagements en matière de financement, etc...). Le fossé classique entre la formulation d'une politique publique et la réalité sur le terrain reste une évidence d'actualité. Or, comme le souligne William Easterly « expliquer pourquoi chacun de ces modèles persiste au fil du temps, soulève un agenda intéressant pour la recherche en économie politique ».⁴⁵

c. Etat des lieux des flux d'Aide Publique au Développement.

Contrairement aux flux de Coopération Sud-Sud, l'architecture de l'Aide Publique au Développement (APD) est bien délimitée. Son concepteur, le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE publie annuellement le rapport sur la Coopération pour le Développement, instrument central de capitalisation de cette politique publique internationale. Grâce au recueil systématique des données sur l'APD globale, le rapport trace depuis 1960 des perspectives pour son évolution. Cette sous-section dressera un état des flux selon les tendances actuelles.

En 2014, les flux d'APD des pays membres du CAD de se sont élevés au total à 135,2 milliards de dollars.⁴⁶ L'APD a ainsi augmenté de 66% en termes réels depuis 2000, accroissement qui s'explique, selon le rapport de 2015, par une mobilisation de ressources sans précédent, encouragée par l'adoption des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et les engagements pris lors de la Conférence Internationale sur le Financement du Développement de 2002. L'affirmation de cet accroissement est difficilement prouvable, mais semble faire consensus au sein de la littérature « grise » produite par les organisations internationales.

Il est possible cependant d'identifier l'impact négatif de la crise économique et financière de 2008 sur les montants totaux d'APD. Alors qu'en 2005 elle a été chiffrée à environ 130 milliards de dollars, elle a diminué au-dessous des 120 milliards en 2007. Puis elle a rebondi pour se situer à environ 133 milliards en 2011, avant se stabiliser à 135

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ OCDE. (2015). *Coopération pour le développement 2015 : Faire des partenariats de véritables coalitions pour l'action*. Paris. Editions OCDE. P.182.

milliards en 2013.⁴⁷ Quant aux pays fournisseurs d'APD en 2014, les Etats-Unis se maintiennent comme le plus important avec 32,7 milliards de dollars ; devant le Royaume-Uni avec 19,3 Mds ; l'Allemagne avec 16,2 Mds ; la France avec 10,4 Mds ; et le Japon qui octroie 9,2 Mds. En termes du rapport de l'APD au Revenu National Brut (RNB), seuls le Danemark, le Luxembourg, la Norvège, la Suède et le Royaume-Uni ont dépassé le fameux objectif de 0,7% fixé par les Nations Unies.

Prospectivement, le rapport sur la Coopération pour le Développement prévoit une légère progression de l'APD jusqu'en 2018, profitant principalement aux pays les moins avancés, alors que l'aide aux pays à revenu intermédiaire devrait rester stable. Dans cette perspective, le plaidoyer des pays à revenu intermédiaire pour que les donateurs traditionnels cessent de diminuer l'aide à leur égard s'avère peu fondé.

En ce qui concerne l'analyse des tendances globales de l'aide, le rapport les examine au vu du type d'aide et du canal d'acheminement. Tout d'abord, il reconnaît une augmentation de l'aide-pays programmable totale de 9,6% en 2013 (61 milliards de dollars), par rapport à 2012. L'aide-pays programmable a représenté alors 55% du total d'APD bilatérale des donateurs traditionnels.

D'autre part, le rapport fait un calcul des montants d'aide allouée aux différents groupes de pays, classifiés par leurs niveaux de revenu : pays les moins avancés (PMA), autres pays à faible revenu ; pays à revenu intermédiaire de la tranche haute ; et pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Bien que tous les groupes de revenu aient profité de l'augmentation de l'APD au cours de la dernière décennie, deux tiers de la hausse de l'APD aux PMA n'a bénéficié qu'à quatre pays (Afghanistan, République Démocratique du Congo, Ethiopie et Soudan/Soudan du Sud). A ce titre, seulement neuf donateurs traditionnels (Belgique, Danemark, Finlande, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Suède et Royaume-Uni) ont atteint l'objectif consistant à affecter 0,15% de leur RNB aux PMA sous forme d'APD nette.⁴⁸

⁴⁷ Le décrochage de l'aide aux pays pauvres se poursuit à mesure que les gouvernements serrent la vis budgétaire. URL : <http://www.oecd.org/fr/cad/stats/le-decrochage-de-laide-aux-pays-pauvres-se-poursuit-a-mesure-que-les-gouvernements-serrent-la-vis-budgetaire.htm> (consulté le 19/03/2016).

⁴⁸ OCDE. (2015). P.185.

Comme nous l'avons analysé dans une sous-section précédente, la mesure du degré de liaison de l'APD est l'un des acquis majeurs du CAD. Selon le rapport, 83% de l'APD bilatérale des donateurs traditionnels en 2013 était non liée, deux points en dessus du pourcentage de 2012. Toujours est-il que le degré de liaison n'est pas indiqué pour 2,3% du total de ces flux. A propos de l'APD dirigée vers et transitant par les organismes multilatéraux, elle a atteint en moyenne 39% entre 2012 et 2013, alors qu'elle était à 37% en 2008 et 2009. Puis, les donateurs traditionnels ont destiné 18 milliards de dollars aux organisations de la société civile en 2013, soit 16,1% de l'aide bilatérale totale.⁴⁹

En outre, le CAD a développé un outil statistique pour mesurer les efforts d'aide axée sur l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes. Ce marqueur examine les activités de la quasi-totalité des donateurs traditionnels (à l'exception de celles des Etats-Unis), au vu de leur contribution à l'égalité des sexes et des droits des femmes. Ainsi, leurs engagements d'aide à cet égard se sont élevés au total à 23 milliards de dollars en 2013, tandis qu'ils représentent 31% du total des projets de coopération au développement pour la même année. Au sujet des montants octroyés en faveur des engagements ciblant les objectifs mondiaux d'environnement des conventions de Rio, ils s'élèvent à 25,7 milliards de dollars, soit 30% de l'APD globale en 2013. Il s'agit ici d'une augmentation de 7% par rapport à l'année précédente (25,1 milliards). Plus spécifiquement, l'atténuation du changement climatique a bénéficié du montant le plus important, c'est-à-dire 13,4 milliards de dollars en 2013 (16% de l'APD totale).⁵⁰

En définitive, on peut constater une augmentation réelle des montants globaux d'Aide Publique au Développement depuis le début des années 2000, coïncidant avec l'adoption de la Déclaration du Millénaire. Toutefois, cette augmentation est sérieusement éclipsée par une autre tendance sur un plus long terme : alors que dans les années 60, les donateurs traditionnels allouaient en moyenne 0,4% de leur RNB à l'APD, aujourd'hui ce pourcentage se situe au-dessous de 0,3%. Qui plus est, les restrictions budgétaires et l'érosion de l'architecture classique de la coopération internationale pour le développement ne laissent pas envisager un retournement de cette tendance. En conséquence, l'affirmation politique des nouveaux acteurs (Coopérants du Sud et d'autres acteurs non-étatiques), ainsi que la

⁴⁹ Ibid. P.187.

⁵⁰ Ibid. P.189.

reformulation de la notion de « coopération au développement » donneront lieu à la nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement.

2. La Coopération Sud-Sud, une stratégie politique capable de bousculer le *statu quo* ?

Affichée le plus souvent comme une alternative à la coopération traditionnelle, il est encore difficile de prouver la valeur ajoutée de la Coopération Sud-Sud sur le plan opérationnel. Issue du mouvement tiers-mondiste des années 50, sa dimension politique l'a historiquement emporté au détriment de ses aspects techniques. Dépourvue d'une définition unifiée et consensuelle, elle est devenue incontournable depuis que les Coopérants du Sud ont relancé leurs programmes de coopération au cours des années 2000.

Formulée à partir du rejet du caractère asymétrique des rapports Nord-Sud, ses fournisseurs s'accordent pour la différencier clairement de l'Aide Publique au Développement (APD). Par ailleurs, l'appellation de ces acteurs est aussi problématique. D'un point de vue sémantique, on fait le choix dans ce travail de faire référence aux fournisseurs de coopération, coopérants du Sud et coopérants émergents. Face à ces difficultés conceptuelles, ce travail propose de qualifier de Coopération Sud-Sud tous les flux de coopération qui se revendiquent de cette tradition, et qui ne remplissent pas les critères établis pour définir l'APD. Dans ce cadre, seuls les pays qui aspirent à adhérer pleinement au CAD (généralement des pays de l'Union Européenne) et la Russie (de par son rôle en tant que donateur pendant l'architecture de la Guerre Froide) ne sont pas concernés par cette définition.

Au croisement d'un mouvement de solidarité et d'une stratégie de positionnement, les tendances actuelles autour de la Coopération Sud-Sud remettent en question la pertinence de la notion d'« architecture de la coopération internationale pour le développement ». Au cours de cette section, on analysera dans un premier temps la trajectoire et la conceptualisation de la Coopération Sud-Sud, ainsi que son ancrage dans le mouvement tiers-mondiste. Puis, on identifiera les tendances et les acteurs de ce qu'on appelle ici le second souffle de la Coopération Sud-Sud. Il s'agira en définitive, de l'analyser comme une stratégie utilisée par

les pays émergents, pour bousculer le statu quo dont fait objet la scène internationale aujourd'hui.

2.1. Trajectoire et conceptualisation de la Coopération Sud-Sud : une approche tiers-mondiste

Afin de comprendre ce que l'on veut dire par « Coopération Sud-Sud », il est indispensable d'étudier sa trajectoire historique. Portée par un projet politique, cette notion ne peut être saisie sans appréhender le contexte dont cette tradition est issue.

Cette section tracera en premier lieu, les fondements de la conceptualisation de la Coopération Sud-Sud, historiquement ancrés dans le mouvement tiers-mondiste. Puis, on analysera le Plan d'Action de Buenos Aires de 1978 texte fondateur de cette tradition, ainsi que l'assimilation de la coopération technique en tant que pratique majoritaire au sein de la Coopération Sud-Sud. Enfin, on passera en revue l'institutionnalisation des dialogues intergouvernementaux sur la Coopération Technique, pendant la période des années 80 et 90.

a. Fondements historiques de la conceptualisation de la Coopération Sud-Sud

Au cours des dernières quinze années, la redynamisation de la Coopération Sud-Sud fait l'objet de nombreux rapports et travaux académiques. De prime abord, ce regain d'intérêt est confronté à la difficulté de préciser le point de départ de cette tradition, ainsi qu'à délimiter son contenu conceptuel. Pour Cristina Xalma⁵¹, cette difficulté est liée au caractère même de la Coopération Sud-Sud, dont la définition est problématique :

« ... le lecteur se trouve face à un phénomène multidimensionnel (politique, économique, financier, technique), qui dépasse la simple « collaboration » entre « pays du Sud », dont les

⁵¹ Chercheure responsable du Rapport sur la Coopération Sud-Sud en Ibéro Amérique, élaboré annuellement par le Secrétariat Général Ibéro-américain.

différentes modalités au travers desquelles elle se manifeste, sont à l'origine de la difficulté pour unifier son concept et la façon de l'identifier ».⁵²

Néanmoins, il y a un consensus sur les fondements conceptuels de la Coopération Sud-Sud (CSS), qui retrace ses origines dans le mouvement tiers-mondiste des années 60 et 70. Les origines de cette tradition peuvent donc être situées dans la conférence de Bandung de 1955, rendez-vous qui jette les bases d'un processus historique qui tend vers le resserrement des liens entre les dits « pays du Sud », et qui marquera la conjoncture de cette période. A ce moment-là, l'intensification des rapports entre les pays s'est surtout manifesté au sein des forums des Nations Unies, encourageant la pression exercée par les « pays du Sud » sur les dits « pays du Nord ». D'une part, ce nouveau rapport de forces était le résultat de l'adhésion à l'organisation internationale d'un nombre important de pays récemment indépendants. D'autre, il avait comme toile de fond l'opposition binaire issue de la Guerre Froide, contre laquelle le tiers-monde se présentait en tant que seule alternative, la troisième voie.

Puis formellement, le Mouvement des non-alignés est né à Belgrade en 1961. Deux ans après, en 1963, est créé ce qu'on appelle depuis le Groupe des 77 (G77). Cette coalition de pays dépose en 1964, la Déclaration commune des 77 pays, en vue de l'établissement de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED). La CNUCED est considérée comme étant l'entrée de la mouvance tiers-mondiste dans le domaine de l'économie internationale. A ce titre, Jorge Alberto Lozoya explique :

« La transition du politique à la revendication de buts économiques a été animée par l'indépendance des anciennes colonies européennes en Afrique et en Asie. Plus tard, l'apparition du néocolonialisme économique a encouragé le transit de la lutte vers le terrain de l'intégrité et de la souveraineté nationales ».⁵³

En 1974, le dessein d'instaurer le Nouvel ordre économique international (NOEI) amène les pays à formuler la Charte des droits et devoirs économiques des Etats. Cet instrument représente le premier consensus entre les pays du Sud, autour des problématiques communes en matière d'économie internationale auxquelles ils doivent faire face. Succédée par divers tentatives pour rassembler les revendications du tiers-monde, cette Charte est l'un

⁵² Xalma, C. (2013). El renovado auge de la Cooperación Sur-Sur: la experiencia iberoamericana. *Integración y Comercio*, No. 36. P.29.

⁵³ Lozoya, J. A.. (1981). El Dialogo Norte-Sur y la diplomacia multilateral. *Foro Internacional*, 21(4 (84)). P.431.

des seuls résultats tangibles de la volonté de mettre en œuvre le NOEI. Qui plus est, sa négociation fut à l'initiative du gouvernement mexicain, qui cherchait sa place dans la configuration internationale de l'époque.⁵⁴

Quand on analyse les fondements conceptuels de la Coopération Sud-Sud, étudier la Charte des droits et devoirs économiques des Etats est crucial. Approuvée lors de la Sixième Période Extraordinaire de Sessions de l'Assemblée Générale des Nations Unies en 1974, elle conçoit le bagage conceptuel à partir duquel sont formulés les principes de la CSS ultérieurement. Il s'agit ici du recueil des revendications générales en faveur du NOEI, inscrits dans un texte qui deviendra l'un des piliers du tiers-monde. Plus spécifiquement, elles concernent : la non intervention ; l'autodétermination ; l'égalité souveraine des Etats ; l'équité dans les relations ; la liberté de chaque pays pour se doter du système politique, économique et social qui lui convient le mieux ; l'égal participation de tous les pays dans la résolution des problématiques économiques mondiales ; l'interdépendance ; l'intérêt commun et la coopération internationale.⁵⁵

En parallèle, la Conférence sur la coopération économique internationale a initié en 1975 le Dialogue Nord-Sud, qui s'étend jusqu'en 1977 et qui est à l'origine du rapport Brandt de 1980. Inscrit dans la même dynamique de questionnement de l'ordre international en vigueur, le rapport popularise le paradigme Nord-Sud pour aborder les problématiques des pays dits « développés » et ceux que l'on considère « en développement ». De plus, il recommande l'organisation régulière de sommets entre les gouvernements appartenant aux deux pôles, afin de renouveler les termes du dialogue et redynamiser leur coopération. Discredité par certains pays du Sud, ce rapport soutient toutefois qu' « il ne s'agit donc pas d'aider le Sud mais de réformer l'économie mondiale de manière à permettre au Tiers-Monde de se frayer son propre chemin de développement ».⁵⁶

Dans un contexte où le tiers-monde dénonçait la « détérioration des termes de l'échange » (pour faire allusion aux idées de Raul Prebisch), l'activisme diplomatique des pays

⁵⁴ Initiative emblématique de la politique extérieure du gouvernement de Luis Echeverria (1970 – 1976), dont les enjeux sont étudiés au cours d'un travail ultérieur sur les « Ruptures des groupes d'acteurs qui s'affrontent sur le terrain de la politique extérieure du Mexique ».

⁵⁵ Green, R. et Heller, C. (1980). Surgimiento y proyección del Tercer Mundo: de Bandung a los ochenta. *Foro Internacional*, v. XXI, No. 82, pp. 161-193.

⁵⁶ Bressand, A. (1980). Le rapport de la commission Brandt : principaux éléments de l'analyse et des recommandations. *Politique étrangère*, No. 2. P.322.

du Sud se fixait l'objectif de faire basculer les rapports internationaux. D'où le lancement de diverses initiatives qui avaient pour vocation de mettre en œuvre le nouvel ordre souhaité, sur la base de la participation accrue des nouveaux acteurs sur la scène internationale. La Coopération Sud-Sud est donc corollaire du paradigme du développement Nord-Sud, mais aussi des revendications portées par le tiers-monde, telles que l'anticolonialisme, la défense de la souveraineté nationale et l'équilibre des échanges commerciaux.

Parmi ces initiatives, l'Assemblée Générale des Nations Unies (foyer naturel du tiers-mondisme), a décidé de convoquer la Conférence sur la Coopération Technique entre pays en développement en 1978. Son document résultat, le Plan d'Action de Buenos Aires, représente la première tentative formelle de conceptualisation de la Coopération Sud-Sud.

b. La Coopération Technique, la Coopération Sud-Sud et le Plan d'action de Buenos Aires de 1978

Nous l'avons vu, le resserrement des mailles du filet a encouragé des changements importants au sein de la configuration internationale de l'époque. L'entrée des pays du Sud dans les espaces internationaux de négociation et les initiatives lancées pour opérer leur rapprochement ont eu simultanément, un impact sur une mondialisation pyramidale, dirigée jusqu'alors par les capitales du Nord. Pour ces pays, l'enjeu était de construire une coalition capable de bousculer le statu quo, afin de modifier un rapport de forces qui leur était défavorable.

Entre autres, le Mouvement des non-alignés et le Groupe des 77 (G77) ont promu deux instruments : la coopération technique et la coopération économique entre pays en développement. Dans un premier temps, la coopération technique fut conceptualisée par les non-alignés comme faisant partie de la coopération économique, avant qu'elle n'en soit dissociée et constituée en tant que concept indépendant.⁵⁷ C'est ainsi qu'en 1972 a été établi un groupe de travail onusien, chargé d'analyser la portée du concept de coopération technique. Puis en 1974, le groupe débouche sur la création de l'unité spéciale pour la coopération technique entre les pays en développement, au sein des Nations Unies. Cette

⁵⁷ López Cabana, S. (2014). *Cronología e historia de la Cooperación Sur-Sur: un aporte desde Iberoamérica*. Montevideo. Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur. P.13.

dernière se fixe l'objectif de positionner le concept dans les forums multilatéraux, et organise la Conférence sur la Coopération Technique entre pays en développement à Buenos Aires, Argentine, en août 1978.

A l'issue de cette conférence, les pays adoptent le Plan d'Action de Buenos Aires, document qui ébauche pour la première fois, une série de principes constitutifs de la Coopération Sud-Sud. Qui plus est, ce texte raccorde la Coopération Technique à la Coopération Sud-Sud, assimilation effectuée encore dans les structures institutionnelles de la plupart des fournisseurs de cette dernière. Ceci étant, le Plan définit la coopération technique comme étant la « nouvelle dimension de la coopération internationale pour le développement ». Selon le texte, celle-ci serait une expression de la détermination du monde en développement pour atteindre l'autosuffisance nationale et internationale, au vu du besoin d'établir le nouvel ordre économique international.⁵⁸ En ce qui concerne les principes accordés, le paragraphe 14 précise :

« La coopération technique entre pays en développement, ainsi que les autres formes de coopération entre tous les pays, doit être fondée sur le strict respect de la souveraineté nationale, de l'indépendance économique, de droits égaux et de la non-interférence dans les affaires intérieures des nations, quelle que soit leur taille, niveau de développement et systèmes social et économique ». ⁵⁹

Ce paragraphe est sans doute constitutif de la tradition de la Coopération Sud-Sud. Tout d'abord, il priorise le transfert de ressources non-financières sur les financières. L'objectif n'est pas de négliger les secondes, mais de promouvoir les premières en tant qu'instrument légitime en faveur du développement. De plus, ce paragraphe ancre la conceptualisation de la Coopération Sud-Sud dans le tiers-mondisme et sa constellation idéologique. Par conséquent, le caractère de cette tradition est naturellement contraire aux rapports promus par les donateurs traditionnels. La coopération technique est alors structurée comme un instrument au service d'un projet global (le NOEI), et en opposition à la coopération entretenue par les pays du Nord avec ceux du Sud (le statut quo).

⁵⁸ (1978). *Buenos Aires Plan of Action for Promoting and Implementing Technical Co-operation among Developing Countries*. New York, Special Unit for TCDC. §12.

⁵⁹ Ibid. §13.

D'autre part, le paragraphe 14 du Plan d'Action de Buenos Aires retrace la dynamique qui animera la Coopération Sud-Sud jusqu'à nos jours. Il s'agit d'une tradition de coopération fondée sur une affirmation politique qui prône l'indépendance des pays du Sud vis-à-vis des puissances mondiales. Dans cette logique, le but n'a pas été de définir de lignes directrices autour des volets techniques, ni de mesurer son véritable impact sur le terrain, avec des instruments pour la planifier, l'évaluer, ou la comptabiliser. Par ailleurs, ces aspects sont encore aujourd'hui problématiques quand on étudie certains programmes de Coopération Sud-Sud. Mais depuis, les pays et institutions concernés ont très peu avancé dans la définition de critères à cet égard.

En outre, deux autres paragraphes du Plan d'Action de Buenos Aires méritent notre attention. Pour sa part, le paragraphe 7 énonce que la coopération technique est un processus multidimensionnel. C'est-à-dire qu'elle peut avoir une portée bilatérale ou multilatérale, régionale, sous régionale ou interrégionale, entre les gouvernements de pays en développement. Egalement, elle peut impliquer la participation d'autres organisations publiques ou privées, voire d'individus, à condition qu'elle soit organisée et encadrée par les gouvernements et les politiques publiques qu'ils formulent.

Enfin, le huitième paragraphe du Plan indique : « la coopération technique entre des pays en développement n'est ni une fin en soi ni un substitut pour la coopération technique avec des pays développés »⁶⁰. L'objectif affiché est d'empêcher que les donateurs traditionnels puissent exiger des Coopérants du Sud l'augmentation de leurs programmes, sous prétexte d'une réduction des flux d'APD. La portée de cet énoncé reste d'actualité, puisqu'il permet à ces derniers de dissocier la trajectoire de la Coopération Sud-Sud de celle empruntée par la coopération traditionnelle. De la sorte, cet énoncé est cité ou paraphrasé dans tous les textes internationaux qui font référence à la Coopération Sud-Sud, comme s'il s'agissait d'un prérequis qui légitimise cette allusion.

Dans un contexte très marqué idéologiquement par la mouvance tiers-mondiste, le Plan d'Action de Buenos Aires pose un jalon constitutif pour la conceptualisation de la Coopération Sud-Sud. Formulée dans un premier temps en tant que coopération technique, cet instrument se constitue en opposition à la coopération traditionnelle. Comme actuellement,

⁶⁰ Ibid. §8.

l'importance de la Coopération Sud-Sud n'est pas déterminée par la quantité des ressources financières transférées, sinon par la légitimité des idées qu'elle véhicule à un moment donné. En fin de compte, elle est un marqueur de la viabilité du projet politique qui la porte.

c. Institutionnalisation des dialogues intergouvernementaux sur la Coopération Technique : évolutions des années 80 et 90

Premier pilier de la conceptualisation de la Coopération Sud-Sud, le Plan d'Action de Buenos Aires de 1978 est un texte qui exhorte les pays en développement à se rapprocher. La coopération technique est alors définie comme étant une nouvelle dimension de la coopération internationale pour le développement. Un processus multidimensionnel complémentaire, mais qui n'a pas vocation à se substituer à la coopération traditionnelle. Pour la première fois, un texte accordé dans les espaces internationaux de négociation reconnaît dans cette nouvelle modalité de coopération une contribution sérieuse aux efforts en faveur du développement, disposant du potentiel pour l'accélérer.

Constitué à partir des revendications du tiers-mondisme, le bagage conceptuel de la Coopération Sud-Sud porte un idéal sur la nature des rapports entre les pays en développement et ceux qualifiés de « développés ». Pertinemment synthétisé par Gerardo Bracho, cet idéal prône l'horizontalité entre égaux, en contraste avec les relations Nord-Sud plutôt verticales entre de partenaires inégaux ; la souveraineté et la non-interférence dans les affaires internes, en opposition avec les violations faites par les puissances coloniales ou néocoloniales ; la non-conditionnalité, opposée aux conditionnalités imposées par les pays du Nord ; le bénéfice mutuel, en contraste avec le paternalisme du Nord ; et la coopération volontaire, en opposition avec les responsabilités endossées par les donateurs traditionnels.⁶¹

Suite à la Conférence de Buenos Aires de 1978, la coopération technique a suivi une trajectoire d'institutionnalisation au niveau international. C'est ainsi qu'en 1980 est créé le Comité de Haut Niveau des Nations Unies pour l'examen de la coopération technique ; puis une année après, le Comité Intergouvernemental pour le suivi et la coordination sur la coopération économique entre de pays en développement ; en 1986, la Commission du Sud ;

⁶¹ Bracho, G. (2015). *In Search of a Narrative for Southern Providers: The Challenge of the Emerging Economies to the Development Cooperation Agenda*. Bonn. German Development Institute. P.7.

et le Centre pour la coopération technique Sud-Sud du Mouvement des non-alignés en Indonésie en 1995.⁶² Instaurée au sein du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) en 1974, l'Unité spéciale pour la coopération technique a vu son mandat élargi en 1991, afin de couvrir d'autres types de rapports entre les pays en développement, tels que la coopération triangulaire.

En ce qui concerne les mécanismes pour financer la coopération technique, trois initiatives méritent d'être mentionnées. Administré par l'Unité spéciale du PNUD au nom du G77, le Fonds d'affectation spéciale Pérez-Guerrero a été créé en 1983, afin de soutenir les initiatives de coopération technique entre les pays de ce groupe.⁶³ Ensuite, le Fonds des Nations Unies pour la Coopération Sud-Sud est créé en 1995, dont l'objectif est d'appuyer les actions de ce type au sein du système onusien. Enfin, au niveau régional, le Fonds Spécial Multilatéral du Conseil Interaméricain pour le Développement Global de l'Organisation des Etats Américains a été établi en 1997, pour financer de projets qui visent l'amélioration des capacités humaines des gouvernements de la région.⁶⁴

Toutefois, comme pour les théories de développement de l'époque, les années 80 ont ralenti l'essor et annulé l'engouement autour de la coopération technique. Il convient de le rappeler que l'échec du NOEI, puis la victoire du Consensus de Washington ont bouleversé durablement les discussions qui ont établi les agendas internationaux, ainsi que les priorités nationales en faveur du développement. Au surplus, les chocs pétroliers et leurs implications dans le surendettement des pays du Sud (la crise de la dette du Mexique en 1982 étant l'une des plus emblématiques) ont marginalisé le tiers-mondisme. Par conséquent, le processus de conceptualisation de la coopération technique a été vidé de sens, puisqu'un nouveau modèle de développement venait se substituer à l'ancien. Le dogme de l'Etat minimal, remplaçait celui de l'Etat providence, qui était à la base responsable d'initier les échanges en matière de coopération technique.

En ce sens, la fin de la Guerre Froide réaffirme la victoire du Consensus de Washington et sa constellation d'idéaux. Entre autres, les programmes d'ajustement structurel

⁶² López Cabana, S. (2014). P.17.

⁶³ United Nations Office for South-South Cooperation. Background. URL : <http://ssc.undp.org/content/ssc/about/Background.html> (consulté le 10/03/2016).

⁶⁴ Organización de los Estados Americanos. Fondo Especial Multilateral del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral. URL: <http://www.oas.org/es/sedi/femcidi/about.asp> (consulté le 10/03/2016).

limitent les dépenses des Etats du Sud et s'imposent comme l'antidote aux différentes crises survenues pendant la « décennie perdue ». Pendant les années 80 et 90, les acteurs concernés n'avancent que très peu dans la conceptualisation de la Coopération Sud-Sud. Pour l'auteur de ce document, cette interruption est liée à l'absence d'un projet de politique internationale capable d'être porté par les pays du Sud. Autrement dit, au manque de puissances moyennes du « Sud », disposant des arguments nécessaires pour revendiquer des modèles de développement alternatifs au modèle dominant de ces années là.

A la différence du mouvement tiers-mondiste, la coopération technique a poursuivi son institutionnalisation au niveau international pendant les années 80 et 90. Cependant, le processus de conceptualisation s'est limité à promouvoir la coopération technique, en tant que transfert de ressources non-financières entre des pays à développement similaire. Son objectif avait été réduit à la résolution de problèmes spécifiques à caractère technique. Ainsi, la Coopération Sud-Sud a été dépourvue de sa dimension de rassemblement des efforts en faveur du rapprochement des pays en développement. Mais aussi, d'une définition qui la regardait comme étant :

« Probablement davantage comme faisant partie du processus de renforcement des relations et de la solidarité entre pairs, et moins comme étant le résultat d'un processus d'identification de capacités et de besoins, disposant d'objectifs de développement bien définis ». ⁶⁵

En définitive, la Coopération Sud-Sud nécessite d'être ravitaillée par des expériences réussies de politiques publiques formulées par les pays en développement.

2.2. Le second souffle de la Coopération Sud-Sud : les années 2000, tendances et acteurs dans la nouvelle configuration internationale

Comme conséquence de l'intensification de leur interdépendance, les pays du Sud ont renforcé leurs programmes de coopération au développement. C'est ainsi que la Coopération Sud-Sud acquiert un second souffle à partir des années 2000. Ajoutée à cela, la crise économique et financière de 2008 a redéfini la répartition des pouvoirs au sein de la configuration de la coopération internationale pour le développement.

⁶⁵ Ibid. P.14.

Cette sous-section exposera le point d'inflexion dans la conceptualisation de la Coopération Sud-Sud, avec notamment l'analyse de la Déclaration de Nairobi de 2009. Puis, on abordera les chantiers et contradictions au sein de cette tradition de coopération, au regard de la nouvelle conjoncture internationale. Enfin, il sera question de détailler l'état des lieux des flux de Coopération Sud-Sud aujourd'hui, ainsi que ses principaux fournisseurs.

a. Conceptualisation de la Coopération Sud-Sud et les principes de la Déclaration de Nairobi 2009

La nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement trouve ses origines dans l'adoption de la Déclaration du Millénaire en 2000. Pendant les quinze années qui ont suivi, les pays émergents ont considérablement élargi leur marge de manœuvre pour y agir en vue de la défense de leurs intérêts nationaux. De la sorte, ces pays ont réussi à occuper des espaces laissés pour compte par les anciennes puissances industrialisées, conséquence du repli de ces dernières dans plusieurs domaines (économique, politique et culturel). Pour ce faire, la Coopération Sud-Sud (CSS) est devenue l'un des instruments privilégiés des pays émergents pour asseoir leur légitimité en tant que puissances moyennes et acteurs indispensables dans le contexte actuel. L'augmentation des flux de Coopération Sud-Sud est donc corollaire au rôle toujours plus important des pays émergents au sein de la nouvelle configuration internationale pour le développement.

A partir de l'année 2000, la notion de coopération technique fut progressivement écartée des débats internationaux par celle de Coopération Sud-Sud. Tout d'abord, la Coopération Sud-Sud commence à être abordée en tant que moyen de mise en œuvre des Objectifs du Millénaire pour le Développement ; puis des engagements pris lors de la Conférence Internationale pour le Financement du Développement, qui a eu lieu à Monterrey en 2002.

Qui plus est, le terme de coopération technique entre pays en développement a été formellement remplacé par Coopération Sud-Sud dans la 58^{ème} session de l'Assemblée

Générale des Nations Unies en 2003.⁶⁶ D'une part, il s'agissait d'encourager les pays à intensifier leurs programmes de CSS et Triangulaire. D'autre part, il était question d'inciter les institutions multilatérales à placer ces modalités de coopération au centre de leurs actions en faveur du développement.⁶⁷

Pour sa part, le processus de l'efficacité de l'aide s'est progressivement réorienté pour inclure la Coopération Sud-Sud sans son agenda. Dans un premier temps, les forums de haut niveau sur l'efficacité de l'aide (Rome 2002 et Paris 2005) furent structurés autour de la dichotomie donateur-récepteur. Originaires du travail du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE, leurs documents finaux n'ont accordé aucune mention ni aux flux Sud-Sud, ni aux particularités de leurs fournisseurs. Formulés à partir de l'histoire de l'APD, les cinq principes sur l'efficacité de l'aide inscrits dans la Déclaration de Paris (appropriation, alignement, harmonisation, gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle) ont été adoptés par l'ensemble des Coopérants du Sud.

Entre temps, la redynamisation des flux Sud-Sud a encouragé des initiatives pour répertorier leurs actions. Plus particulièrement, les pays latino-américains ont mandaté le Secrétariat Général Ibéro-américain pour qu'il constitue le premier rapport sur la Coopération-Sud-Sud dans la région. Publié depuis 2007, son objectif est de « reconstituer et caractériser l'évolution de la Coopération Sud-Sud en Amérique Latine et d'identifier, à partir de la construction d'un discours politique partagé, le poids croissant de l'agenda global de la coopération au développement ».⁶⁸

En second lieu, le Troisième Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide (Accra 2008) initie un changement d'approche dans ce domaine. Dès son processus préparatoire, des Coopérants du Sud (Chine, Thaïlande, Mexique et Colombie) ont été intégrés aux travaux du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide (*Working Party on Aid Effectiveness* selon son appellation anglaise). Pour la première fois, les flux Sud-Sud ont été inclus dans l'agenda, en reconnaissant le caractère multi-acteurs de la nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement.

⁶⁶ ONU. (2003). *Coopération économique et technique entre pays en développement*. 58^{ème} session de l'Assemblée Générale des Nations Unies. A/RES/58/220.

⁶⁷ General Assembly underscores need for successful conclusion of Doha development agenda as it acts on Second Committee texts. URL: <http://www.un.org/press/en/2003/ga10224.doc.htm> (consulté le 11/03/2016).

⁶⁸ Xalma, C. (2013). P.32.

Toutefois, il convient de noter qu'ici, la notion de Coopération Sud-Sud ne recouvrait plus la même signification que dans les années 70 et 80. A l'instar de la Conférence de Buenos Aires, la Conférence de Haut Niveau des Nations Unies sur la Coopération Sud-Sud en 2009 a posé un jalon important dans la trajectoire de cette tradition. Organisée à Nairobi, la rencontre définit les directions à prendre dans les années à venir pour soutenir cette modalité de coopération. Au surplus, les participants reconnaissent que la CSS « constitue la base d'une stratégie de sortie de crise dans une conjoncture mondiale marquée par les impacts de la crise économique et financière et ceux des changements climatiques ». ⁶⁹

La Déclaration de Nairobi de 2009 a été adoptée à l'issue de la conférence. De par son caractère volontaire, il s'agit d'un accord international à portée très limitée, mais constitutif du concept actuel de Coopération Sud-Sud. Au-delà du bilan réalisé sur la mise en œuvre du Plan d'Action de Buenos Aires, la Déclaration de Nairobi met à jour la place de cette modalité de coopération et de ses acteurs, au sein de la nouvelle configuration internationale du développement. Dans cette perspective, elle reconnaît l'importance de distinguer l'histoire différente et les particularités de la Coopération Sud-Sud. Puis, elle réaffirme que celle-ci est une manifestation de solidarité entre les peuples et les pays, dont le but est de contribuer au bien-être national, à l'autosuffisance et à la réussite des objectifs internationaux de développement (dont les OMD). Enfin, elle énonce les principes qui sont considérés aujourd'hui comme devant guider les actions de CSS :

« La coopération Sud-Sud et le programme d'action afférent doivent être définis par les pays du Sud et devraient continuer à être régis par les principes de la souveraineté nationale, de l'appropriation et de l'indépendance nationales, de l'égalité, de l'absence de conditions, de la non-ingérence dans les affaires nationales et de l'intérêt mutuel ». ⁷⁰

Bien que la conceptualisation de la Coopération Sud-Sud ne soit pas encore aboutie, la Déclaration de Nairobi a fortement contribué à sa délimitation. Dans le cadre de ce travail de recherche, elle s'inscrit formellement dans la nouvelle configuration de la coopération

⁶⁹ La Conférence de haut niveau des Nations Unies sur la coopération Sud-Sud s'ouvre à Nairobi dans un contexte de crise économique et financière. URL : <http://www.un.org/press/fr/2009/DEV2778.doc.htm> (consulté le 14/03/2016).

⁷⁰ (2009). *Document final de Nairobi adopté par la Conférence de haut niveau des Nations Unies sur la coopération Sud-Sud*. Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies. A/RES/64/222. §11.

internationale pour le développement. Ainsi, la CSS devient en 2009, un instrument légitime pour mitiger les conséquences de la crise financière et économique qui avait explosé en 2008. Comme il avait été prévu par Jorge Alberto Lozoya « à un nombre majeur d'intérêts et de répartitions du pouvoir économique et politique, correspond une fonction toujours plus large des multiples forums »⁷¹

Nous assistons donc à une redynamisation de ces flux, comme conséquence de l'augmentation de leur volume et de la diversification des mécanismes et instruments utilisés par les Coopérants du Sud.

b. Chantiers et contradictions au sein de la Coopération Sud-Sud dans la nouvelle configuration internationale

La crise financière et économique de 2008 a encouragé à plusieurs égards, une redistribution des pouvoirs entre les acteurs qui constituent la configuration de la coopération internationale pour le développement. Dans cette conjoncture, les pays émergents ont été amenés à assumer un rôle plus important, favorisés par le repli (principalement économique) des pays anciennement industrialisés. Dépassé par les particularités des pays émergents, le paradigme Nord-Sud s'est brisé définitivement. La nouvelle configuration internationale, en tant que figure toujours changeante, ne peut dorénavant être saisie sans analyser l'action de ces acteurs.

Dans le contexte actuel, la Coopération Sud-Sud est redevenue un instrument de légitimation des pays émergents. Néanmoins, son caractère de politique publique internationale est confronté à de nombreux problématiques et déficits institutionnels. Globalement, ceux-ci ont été abordés par le rapport « Coopération Sud-Sud et Coopération Triangulaire dans le Système des Nations Unies », publié en 2011. Préparé par le Corps commun d'inspection suite à la demande du Comité de Haut Niveau pour la CSS, ce rapport dresse un bilan concluant. Puis, il formule des recommandations pour renforcer le soutien à ces modalités de coopération (au niveau des mandats, politiques, processus intergouvernementaux, structures, financements et coordinations).

⁷¹ Lozoya, J. A.. (1981). P.430.

Le premier constat du Corps commun d'inspection concerne l'inexistence d'une définition universellement acceptée ni de notion claire de la Coopération Sud-Sud. Malgré la contribution de la Déclaration de Nairobi sur le plan conceptuel, on peut constater des variations importantes dans les définitions utilisées par les différents organismes régionaux et internationaux, mais aussi par les Coopérants du Sud eux-mêmes sur le plan opérationnel. Par exemple, les notions de coopération technique entre pays en développement et Coopération Sud-Sud seraient utilisées indifféremment, alors qu'au sein du système onusien, elles recouvreraient des définitions distinctes.⁷² D'autre part, le rapport indique :

« Les tentatives pour transformer en « donateurs » les pays à revenu intermédiaire qui jouent un rôle plus important dans la coopération Sud-Sud, entretiennent sans doute cette confusion autour des concepts de coopération Sud-Sud et de coopération triangulaire ».⁷³

Au surplus, l'absence d'une définition unifiée entraîne des imprécisions dans le processus de programmation, d'allocation des ressources, de comptabilisation et de notification des activités.⁷⁴ En vue de l'atténuation de ces biais, le rapport recommande l'aboutissement du processus nécessaire pour formuler une définition commune, et de son approbation par l'Assemblée Générale des Nations Unies. Cependant, le manque de consensus à cet égard reste encore aujourd'hui l'un des défis les plus problématiques de la Coopération Sud-Sud et de ses fournisseurs.

Entre autres, le rapport attire l'attention sur la gouvernance globale insuffisante dans ce domaine. D'une part, il rappelle la portée limitée du mandat du Comité de Haut Niveau pour la CSS des Nations Unies, qui recouvre surtout l'examen de la mise en œuvre du Plan d'Action de Buenos Aires. D'autre part, les inspecteurs concluent que la gouvernance de la CSS doit être repensée dans son ensemble. Dans ce sens, ils appellent à intégrer dans la discussion, non seulement les agences onusiennes spécialisées et les pays, mais aussi, les acteurs non-étatiques (tels que la société civile, les universités et le secteur privé).⁷⁵ L'objectif étant de concevoir un système cohérent de gouvernance globale, capable de répondre aux défis posés par le nouvel élan des actions de CSS et Triangulaire.

⁷² Zahran, M., Roman-Morey, E. et Inomata, T. (2011). *Coopération Sud-Sud et Coopération Triangulaire dans le système des Nations Unies*. Genève. Corps commun d'inspection. Nations Unies. P.9.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Ibid. P.21.

En outre, le rapport précise qu'il n'y a pas assez de mécanismes pour faire rapport sur les activités en faveur de la Coopération Sud-Sud. Spécifiquement, les inspecteurs recommandent d'investir davantage de moyens dans les instruments pour suivre, contrôler et évaluer l'impact de ces programmes sur le terrain. De plus, ils signalent l'insuffisance du financement comme étant un obstacle sérieux auquel sont confrontés les agences spécialisées des Nations Unies mais aussi les Coopérants du Sud. A cet effet, ils conviennent de la nécessité d'une action plus efficace des commissions onusiennes régionales. Selon le Corps commun d'inspection, ces mécanismes de coordination devraient être amenés à jouer un rôle plus important dans la promotion de la Coopération Sud-Sud et Triangulaire.⁷⁶

A ce titre, il est important de noter que la Coopération Triangulaire (CTr) a été, depuis les années 2000, intégrée aux discussions qui concernent la Coopération Sud-Sud. Reléguée le plus souvent à un second plan, cette modalité est confrontée aux mêmes défis que la CSS, sans pour autant partager la même trajectoire historique. Elle est cependant, une clé fondamentale pour comprendre les rapports entre les donateurs traditionnels et les Coopérants du Sud au sein de la nouvelle configuration internationale pour le développement.

Avant d'exposer l'état des lieux des flux de Coopération Sud-Sud, il est crucial de soulever la contradiction majeure par laquelle elle est traversée. Celle-ci concerne les intentions pour rendre les actions de CSS plus efficaces. Issue du rejet des rapports inhérents à la coopération traditionnelle (qualifiée d'asymétrique), la construction de la CSS s'est faite autour d'un projet politique. En revanche, elle a très peu avancé sur des aspects techniques tels que les méthodologies pour la comptabiliser ou l'évaluer. Pour les défenseurs de la CSS les plus « puristes », ces aspects seraient contraires à la nature solidaire et désintéressée de cette modalité de coopération. Malgré ces considérations, la Déclaration de Nairobi de 2009 n'interdit pas les efforts pour augmenter l'efficacité de la CSS. Au contraire, son paragraphe 18 signale :

« La coopération Sud-Sud ne doit pas être envisagée comme une forme d'aide publique au développement. C'est un partenariat entre égaux fondé sur la solidarité. Nous reconnaissons à cet égard la nécessité de renforcer l'efficacité de la coopération Sud-Sud en matière de développement en continuant à en accroître la transparence et à développer les responsabilités

⁷⁶ Ibid. P.50.

mutuelles, ainsi qu'en coordonnant les initiatives prises dans ce cadre avec d'autres projets et programmes de développement menés sur le terrain, compte tenu des priorités et plans nationaux de développement. Nous estimons également qu'il convient d'évaluer l'efficacité de la coopération Sud-Sud afin d'en améliorer, si besoin est, la qualité en mettant l'accent sur les résultats ». ⁷⁷

Tout en affirmant sa différenciation avec la coopération au développement traditionnelle, ce paragraphe fait appel subtilement aux principes internationaux sur l'efficacité de l'aide. Et pourtant, ces principes sont encore présentés comme étant incompatibles avec les particularités de la Coopération Sud-Sud.

c. Etat des lieux des flux de Coopération Sud-Sud

Aujourd'hui encore, il est difficile d'étudier avec précision les évolutions des flux de Coopération Sud-Sud. Comme il a été expliqué ci-dessus, ses manques d'institutionnalisation, de définition commune, d'une méthodologie partagée pour la comptabiliser et d'un cadre unifié pour la réguler rendent, son analyse problématique. Reconnaître ceci devient un pas obligé pour tous ceux qui s'intéressent au sujet. Paradoxalement, les exercices de quantification réalisés par le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE demeurent les plus précis. A ce titre, cette sous-section décortiquera les estimations les plus récentes réalisées par cette organisation, afin d'exposer l'état des lieux et les montants de cette tradition de coopération.

Tout d'abord, il convient de noter qu'au sein du CAD on utilise le terme « flux globaux de coopération au développement » pour faire référence à la somme de l'Aide Publique au Développement et les montants financiers alloués par 27 fournisseurs de coopération. ⁷⁸ De ces 27 pays, seulement 9 ne soumettent pas leurs statistiques au CAD, dont le Mexique. Cependant, les estimations sont faites à partir des statistiques publiées au niveau

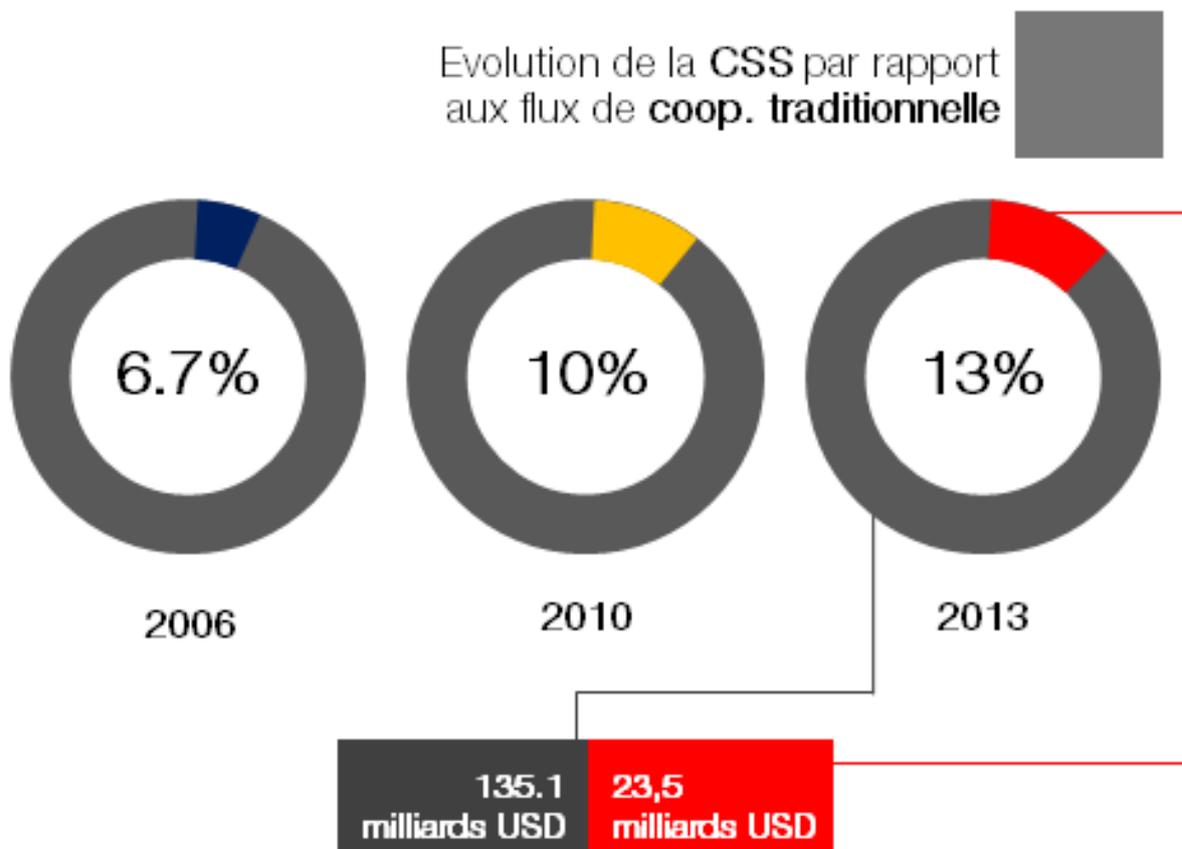
⁷⁷ AGONU. (2009). *Document final de Nairobi adopté par la Conférence de haut niveau des Nations Unies sur la coopération Sud-Sud*. Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies. §18.

⁷⁸ Pays qui soumettent leurs statistiques au CAD: Bulgarie, Croatie, Chypre, Estonie, Hongrie, Israël, Kuwait, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Malte, Roumanie, Russie, Arabie Saoudite, Taiwan, Thaïlande, Turquie et Emirats Arabes Unis.

Pays qui ne soumettent pas leurs statistiques au CAD : Brésil, Chili, Chine, Colombie, Inde, Indonésie, Mexique, Qatar et Afrique du Sud.

national par ces derniers. Appelés « pays au-delà du CAD », ils sont aujourd’hui les fournisseurs non traditionnels de coopération les plus importants, même si du point de vue conceptuel cela semble problématique de qualifier certains d’entre eux comme de « Coopérants du Sud » (la Russie, l’Arabie Saoudite ou la Chine n’en sont que quelques exemples).

C’est ainsi qu’en 2013, les pays au-delà du CAD ont fourni un total de 23,5 milliards de dollars⁷⁹, alors que l’APD globale s’est élevée à \$135,1 milliards de dollars pendant la même année. Ces flux représentent plus de 13% des flux globaux de coopération au développement. De fait, il est possible d’établir une tendance à la hausse de ces flux qui en 2012 ne représentaient que 12,8 milliards de dollars, 14,7 milliards en 2011, et 11,4 milliards en 2010.⁸⁰ Cette tendance a notamment été soutenue par l’augmentation des montants alloués par la Chine, l’Inde, le Qatar, l’Arabie Saoudite, la Turquie et les Emirats Arabes Unis, dont



⁷⁹ OECD. (2015). *Development Co-operation by Countries Beyond the DAC: Towards a more complete picture of international development finance*. The Development Assistance Committee. OECD. P.1.

⁸⁰ Ibid.

les flux de coopération ont dépassé le milliard de dollars en 2013. Dans le domaine financier, il s'agit des Coopérants du Sud les plus importants.

De ce fait, la variation des flux enregistrée en 2012 s'explique par une baisse de la coopération allouée par l'Arabie Saoudite, qui représentait 5 milliards de dollars en 2011 et 1,3 milliards une année après, avant de se relever à 5,7 milliards en 2013. Cette tendance à la hausse peut aussi s'expliquer par l'augmentation du programme de coopération des Emirats Arabes Unis, qui est passé de 1,2 milliards de dollars à 5,5 milliards. Cette augmentation est encore plus importante du côté de la Turquie, qui a offert 967 millions de dollars en 2010, alors que ses montants de coopération ont plus que triplé en 2013, pour atteindre 3,3 milliards. Pour sa part, ces ressources sont composées par sa contribution à la crise de réfugiés en Syrie, plus un prêt d'un milliard de dollars à l'Egypte.⁸¹

L'augmentation des flux de coopération des fournisseurs non traditionnels se confirme avec les statistiques d'un autre groupe de pays. C'est ainsi que la Chine est passée d'offrir 2,5 milliards de dollars en 2010, à 3 milliards en 2013. Par ailleurs, 93% de ces montants ont été fournis bilatéralement. Selon ce rapport, plus de la moitié de cette coopération bilatérale est allée en Afrique, dont 45% a été investi dans des projets d'infrastructure économique et 28% en infrastructure sociale et publique. D'autre part, les montants alloués par l'Inde sont passés de 700 millions de dollars en 2010, à 1,3 milliards en 2013. Les principaux bénéficiaires de la coopération indienne sont ses voisins limitrophes : le Bhutan, le Bangladesh, les Maldives, Myanmar, le Népal et le Sri Lanka. Tandis que les secteurs sur lesquels elle se concentre sont la santé, l'éducation, l'énergie et les technologies de l'information.⁸²

Au sein du continent latino-américain, on peut aussi repérer une tendance à la hausse des flux de Coopération Sud-Sud. En premier lieu se trouve le Brésil, dont le programme de coopération a augmenté de 362 millions de dollars en 2009, à 500 millions en 2010. Or, il faut noter que ces estimations ont été revues à la baisse, car la méthodologie de comptabilisation du CAD exclut certaines ressources qui sont considérées comme coopération par la méthodologie brésilienne. La variation à la hausse entre les deux années répondrait à l'aide humanitaire en faveur d'Haïti après le tremblement de terre en 2010.⁸³

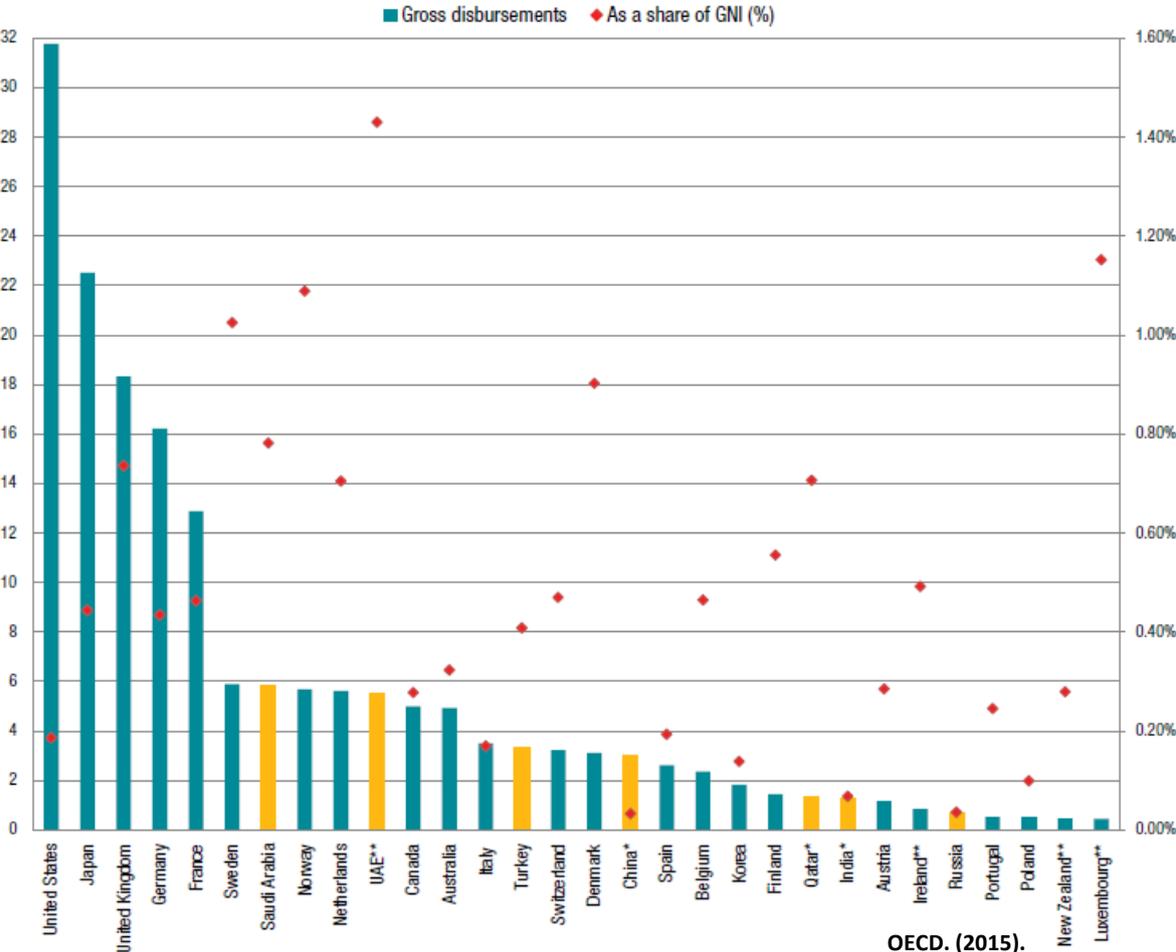
⁸¹ Ibid. P.3.

⁸² Ibid. P.6.

⁸³ Ibid.

En ce qui concerne le Mexique, on peut constater une nette augmentation des montants alloués à son programme de coopération. Toutefois, ce rapport ne répertorie que 99 millions de dollars en 2011, tandis que le rapport publié par l'AMEXCID estime qu'elle s'éleva à 268,6 millions dans la même année. De plus, le document n'expose pas de chiffres pour 2013 alors que selon les sources nationales, la coopération du Mexique a atteint les 551,5 millions de dollars.⁸⁴ Présentées ci-dessus de manière générale, ces statistiques ainsi que la méthodologie utilisée pour sa comptabilisation sont approfondies au sein d'autres documents (en cours de publication) réalisés par l'auteur de ce travail.

GRAPH 1. Estimated development co-operation flows from major providers in 2013 (in gross USD billions and in percentage of Gross National Income)



Deux autres importants Coopérants du Sud méritent d'être cités : l'Afrique du Sud et l'Indonésie. Pour le premier, la tendance à la hausse ne s'est pas confirmée. Les flux sud-

⁸⁴ Cuantificación de la cooperación internacional para el desarrollo de México. URL: <http://amexcid.gob.mx/images/ccid2013/home.html> (consulté le 11/03/2016).

africains sont donc passés de 227 millions de dollars en 2011, à 183 millions en 2013. Or, les fluctuations des taux de change pourraient être à la base de cette diminution. Ces montants sont pour la plupart alloués à travers le Fonds de coopération internationale Renaissance Africaine, établi en 2001. Pour le second, la tendance n'est pas non plus à l'ordre du jour, même si ses ressources sont significativement moins importantes. Ainsi, l'Indonésie a destiné 17 millions de dollars en 2011 et 12 millions en 2013, en passant par un pic de 27 millions en 2012.⁸⁵

En termes strictement financiers, les montants alloués par l'ensemble des Coopérants du Sud ne sont pas comparables aux montants provenant des cinq donateurs traditionnels les plus importants (Etats-Unis, Japon, Royaume Uni, Allemagne et la France). Néanmoins, d'autres rapprochements peuvent d'ores et déjà être identifiés. Par exemple, le fait que la coopération de l'Arabie Saoudite et des Emirats Arabes Unis soit arrivée au même niveau que l'APD des pays suivants : Suède, Norvège, Pays Bas, Canada et Australie. Puis, que les coopérations turque et chinoise aient la même taille que celle de l'Italie, de la Suisse ou du Danemark, et qu'elles soient plus importantes que l'APD espagnole. On peut rappeler également que les ressources de coopération du Qatar et de l'Inde équivalent à celles de la Corée, et de la Finlande mais dépassent celles de l'Autriche.

En fin de compte, l'un des objectifs de ce document est de démontrer que l'importance de la Coopération Sud-Sud ne réside pas dans l'analyse des montants alloués, malgré la tendance à la hausse qui vient d'être exposée. Autrement dit, les Coopérants du Sud qui fournissent les montants de coopération les plus importants, ne sont pas nécessairement ceux qui pèsent davantage dans la redéfinition des règles du jeu. Pour l'auteur de ces lignes, l'augmentation de la Coopération Sud-Sud n'est qu'une des preuves du phénomène dont fait l'objet ce document : l'émergence d'une nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement dans l'après 2015.

⁸⁵ (2015). *Development Co-operation by Countries Beyond the DAC*. P.6.

Conclusion

Au cours de ce document de travail, nous avons exposé différents facteurs à l'origine du délitement de l'architecture classique de l'aide internationale. Ce délitement s'est fait donc, au profit de la nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement post-2015.

Ce cadre d'analyse nous a permis d'étudier la portée de la coopération traditionnelle, limitée par l'activisme croissant des nouveaux acteurs (Coopérants du Sud, ONG, secteur privé, institutions académiques, parlementaires et gouvernements locaux) dans la coopération au développement. Aussi, on a passé en revue de schémas reproduits par l'Aide Publique au Développement : opacité, fragmentation, sélectivité, canaux d'aide inefficaces et bureaucratisation.

D'autre part, nous avons pu analyser le processus de redéfinition de la coopération traditionnelle. Enfin, nous avons analysé comment la Coopération Sud-Sud est devenue une stratégie politique des « pays émergents » pour bousculer le *statu quo* des relations internationales depuis la fin de la guerre froide. À partir de cette étude, nous avons pu saisir la façon dont cette stratégie a permis à ces pays émergents d'augmenter leur marge de manœuvre au sein de la nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement post-2015.