

OCDE : les nouvelles tendances de la coopération au développement

Les fonds publics alloués au développement ne permettent pas, et de loin, d'atteindre les Objectifs de développement durable des Nations unies. L'aide traditionnelle au développement doit davantage s'ouvrir et impliquer de nouveaux acteurs. C'est ce que montrent des travaux de l'Organisation de coopération et de développement économiques. *Christoph Graf*

Abrégé Le contexte de la coopération internationale (CI) a nettement changé ces dernières années. La CI doit faire face à des défis mondiaux importants comme la hausse des inégalités, le changement climatique et les mouvements migratoires. De nouveaux acteurs comme la Chine ou les fondations privées remettent en question l'approche des pays donateurs traditionnels. Les travaux de l'Organisation de coopération et de développement économiques et de son Comité d'aide au développement donnent des indications sur l'orientation de la future CI. Celle-ci se complexifie et se transforme de plus en plus en médiatrice et en bâtisseuse de ponts. La Suisse participe activement à cette refonte de la CI.

Le discours «Nord-Sud» de la coopération internationale (CI) est dépassé. La concentration unilatérale du Nord sur le Sud n'existe plus. Les Objectifs de développement durable des Nations unies (ODD) de 2015 ont nettement modifié la donne. Ils exigent des mesures en faveur d'un monde plus juste dans tous les pays et pas uniquement dans ceux en développement.

Or, le montant gigantesque de 2500 milliards de dollars requis pour atteindre les ODD ne saurait être réuni avec les moyens traditionnels de l'aide publique au développement : cette dernière ne constitue que 6 % du financement nécessaire. La tendance s'oriente donc vers un engagement intelligent de la CI qui déclenche des efforts et des investissements supplémentaires en faveur des pays défavorisés.

La pauvreté absolue, dont l'élimination a été longtemps l'objectif prioritaire de la CI, a quelque peu reculé en termes relatifs, tombant en dessous de 10 % de la population mondiale, un plancher historique. En revanche, les inégalités croissantes, le changement climatique, les mouvements migratoires et les conflits violents sont devenus d'importants défis pour la future CI. En outre, de nouveaux acteurs comme la Chine ou des fondations privées remettent en question la vision du monde des pays donateurs traditionnels.

Dans ce contexte, la question se pose de savoir dans quelle direction la CI évoluera ces prochaines années, et quelles sont les tendances actuelles au sein de

l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

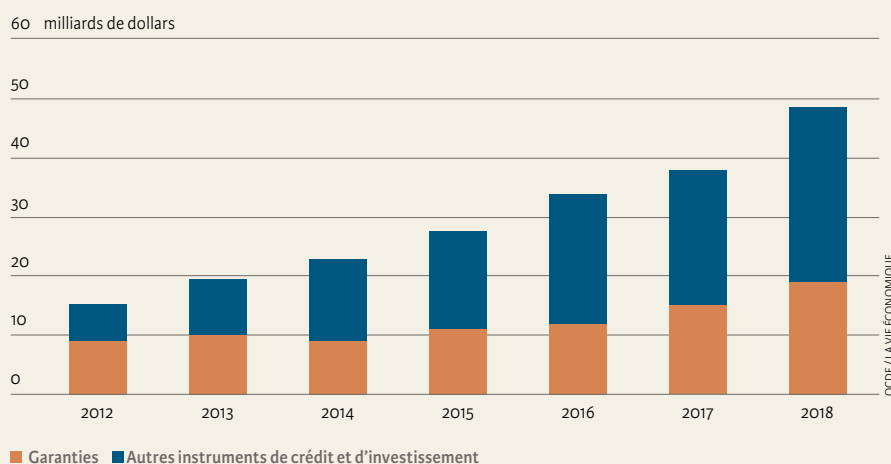
Un plus grand rôle du secteur privé

Le «financement mixte» («blended finance») est actuellement l'un des mots clés de l'OCDE. Un recours habile à des capitaux issus de sources publiques et de fondations philanthropiques devrait inciter le secteur privé à effectuer des investissements supplémentaires dans les pays en développement. Le risque encouru par les investisseurs privés serait réduit au moyen de garanties, de protections de premier niveau («first loss») ou de soutien technique lors de la création de fonds d'investissement.

Autre développement récent, «l'investissement à impact social» («social impact investing») cherche à ce que les investissements privés dans les pays en développement obtiennent un rendement non seulement financier, mais également social et écologique. L'OCDE a émis des recommandations sur la manière dont ces deux instruments peuvent stimuler de tels investissements.

La question de savoir dans quelle mesure on parviendra à attirer sensiblement plus de capitaux privés et à atteindre un développement plus durable au moyen de ces deux véhicules reste actuellement ouverte. La tendance de ces dernières années a cependant été nettement positive. Selon l'OCDE, quelque 49 milliards de dollars supplémentaires de fonds privés ont pu être mobilisés en 2018 (voir *illustration 1*), soit un tiers de l'aide publique au développement fournie par les pays de l'OCDE. Seuls 8 % de ces fonds sont toutefois destinés aux pays les plus pauvres. Le fait que ces ressources supplémentaires débouchent sur de meilleurs résultats dépend en fin de compte des politiques menées ainsi que des capacités des pays en développement et des entreprises.

III. 1. Financement mobilisé par le secteur privé en faveur du développement (2012–2018)



Le changement climatique et la migration gagnent en importance

Environ la moitié des pays de l'OCDE ont révisé ces dernières années leurs stratégies en matière de coopération internationale au développement. Ils pondèrent désormais nettement plus fortement les défis mondiaux comme le changement climatique, la migration et la sécurité. Ce faisant, ils soulignent leurs propres intérêts nationaux. Cette tendance se manifeste également dans le fait que les membres de l'OCDE tendent à investir davantage de moyens dans des organisations multilatérales et des fonds mondiaux, au détriment des budgets bilatéraux par pays.

Les projets de développement compatibles avec le climat et l'environnement bénéficient actuellement d'une forte attention de la part des membres de l'OCDE. Plus d'un tiers des fonds bilatéraux totaux poursuivent des objectifs allant spécifiquement dans ce sens (voir *illustration 2*). Dans un rapport publié récemment¹, l'OCDE recommande à ses membres d'axer encore plus fortement leur coopération au développement sur la durabilité écologique et climatique, d'encourager les énergies renouvelables et d'éviter autant que possible les projets liés aux combustibles fossiles. La coopération internationale peut ainsi assumer un certain rôle de précurseur et de modèle.

L'interaction entre migration et développement gagne également en importance au sein de l'OCDE. Les membres de l'organisation cherchent des possibilités de mieux exploiter le potentiel des migrants en faveur du développement durable en dialoguant avec les pays concernés. Les statistiques



Melinda et Bill Gates au Forum économique mondial de Davos (GR). Leur fondation est un acteur influent dans la coopération au développement.

révèlent l'importance de ce levier: les migrants transfèrent annuellement quelque 450 milliards de dollars à leur famille restée dans les pays en développement, soit le triple de l'aide publique au développement fournie par les pays de l'OCDE. Le pilotage judicieux des flux migratoires internationaux est également abordé sur ces plateformes de dialogue, par exemple concernant la mise en œuvre pratique du «Pacte mondial des Nations unies pour des migrations sûres, ordonnées et régulières» de 2018.

La pondération accrue accordée aux défis mondiaux comme le climat et la migration dans la CI se reflète aussi dans les progrès réalisés au niveau de la saisie, par l'OCDE, des contributions de chaque pays aux biens

publics mondiaux (voir *encadré*). La pandémie de coronavirus devrait encore renforcer la tendance à thématiser les phénomènes mondiaux et les résistances des pays en développement dans le cadre de la CI.

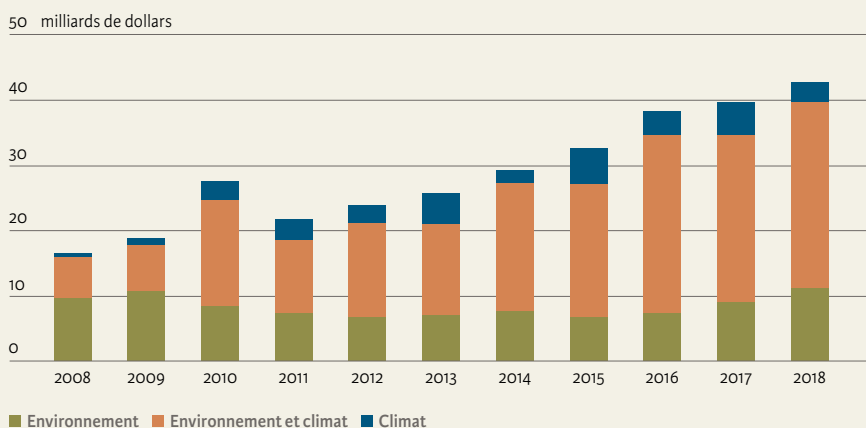
De nouveaux acteurs du développement

L'importance de nouveaux acteurs sur la scène de la CI a nettement augmenté ces dernières années. Ceux-ci comptent non seulement les pays émergents et de nouveaux donateurs comme la Chine et les États du Golfe, mais également des fondations privées influentes et richement dotées comme la Fondation Bill et Melinda Gates. En 2017, les institutions philanthropiques ont au total investi 3,7 milliards de dollars dans des projets de développement liés au domaine de la santé. Elles sont ainsi devenues la deuxième source de financement après les États-Unis.

L'OCDE entretient des échanges systématiques avec ces fondations et mène un dialogue plus régulier avec les pays non-membres de l'OCDE. Les échanges pratiqués au sein du «club» de l'OCDE entre partenaires animés du même esprit ne suffisent plus. L'apprentissage mutuel entre pays émergents et pays en développement passe toujours plus au premier plan. La coopération triangulaire et la coopération Sud-Sud prennent ainsi des formes toujours plus importantes et intéressantes. Contrairement à la coopération bilatérale Nord-Sud, la coopération triangulaire implique des organisations des pays émergents, avec leurs compétences propres. Dans le cadre de la coopération Sud-Sud, plusieurs pays émergents ou en développement se

¹ Voir OCDE (2019), *Aligning development co-operation and climate action: The only way forward*.

III. 2. Aide bilatérale au développement liée à l'environnement et au climat fournie par les membres de l'OCDE (2008–2018)



soutiennent mutuellement par leur savoir et élaborent des projets communs. Ils établissent un terrain d'apprentissage qui favorise les partenariats sur un pied d'égalité. L'OCDE était ainsi représentée par plusieurs contributions à la deuxième conférence des Nations unies sur la coopération Sud-Sud à Buenos Aires en 2019 ; elle a également coorganisé la même année la cinquième rencontre internationale sur la coopération triangulaire à Lisbonne.

La Chine est assurément le plus important des nouveaux acteurs de la CI. Avec sa Nouvelle route de la soie (« Belt and Road Initiative »), elle établit de nouvelles normes et pose des défis aux projets de développement. L'OCDE et certains de ses membres ont noué des contacts réguliers avec la Chine et sa nouvelle agence de développement (CIDCA) en matière de CI – dans une certaine mesure pour s'observer mutuellement. La Chine est pour sa part membre du Centre de développement de l'OCDE, une sous-organisation de l'institution. Les échanges entre ces deux parties concernant la coopération internationale se concentrent actuellement avant tout sur des questions d'ordre statistique et d'évaluation.

Réformer le régime fiscal international

Outre le soutien à l'étranger, la coopération internationale implique également la coordination et la collaboration avec d'autres domaines politiques « à domicile », par exemple dans les questions commerciales et économiques. L'OCDE a récemment rappelé à ses membres de faire preuve de davantage de cohérence en matière de développement durable. Elle voit notamment une nécessité de réformer les régimes fiscaux internationaux, estimant que près de 240 milliards de dollars de recettes fiscales sont perdus chaque année dans le monde à cause de l'évasion fiscale et de l'inégalité des régimes

Une nouvelle méthode de mesure des prestations de soutien

Le système « Tossd » (« Total official support for sustainable development ») est censé saisir tous les flux financiers transfrontaliers (publics et privés, concessionnés ou non) des donateurs traditionnels et nouveaux qui visent à soutenir les biens publics mondiaux et le développement durable dans les pays en développement. Il va donc plus loin que l'aide publique au développement, qui avait longtemps constitué l'étalon statistique de la coopération internationale.

d'imposition, dont une grande partie dans les pays en développement. Cette somme équivaut à une fois et demie le montant global de l'aide publique au développement.

Parallèlement, l'OCDE voit un potentiel en matière de politique d'investissement : il s'agirait par exemple d'améliorer les incitations afin de mieux orienter les régimes d'investissement pratiqués dans les pays en développement sur les ODD. La Suisse soutient des approches transversales prometteuses de ce type, qui vont plus loin que la CI traditionnelle.

Des analyses de l'OCDE montrent encore que les budgets de l'aide publique au développement dans les pays donateurs se répartissent entre un nombre croissant de services publics et privés, ce qui exige une coordination accrue. Il en résulte de nouvelles tâches pour les agences traditionnelles de développement comme la Direction du développement et de la coopération (DDC) ou le Secrétariat d'État à l'économie (Seco). Celles-ci doivent de plus en plus fonctionner comme médiatrices et bâtisseuses de ponts entre les services liés à la CI au sein et en dehors de l'administration publique.

L'OCDE félicite la Suisse

La Suisse a globalement obtenu de bonnes notes lors du dernier examen de sa coopération internationale mené en 2019 par le Comité d'aide au développement (CAD)

de l'OCDE. La CI helvétique est considérée comme novatrice et particulièrement proactive face aux défis mondiaux. Grâce à des contributions de bonne qualité par rapport à sa taille, l'influence de la Suisse dans les organisations multilatérales est souvent jugée disproportionnée.

La Suisse s'implique aussi activement à l'OCDE dans le renouvellement des approches traditionnelles de la CI. Elle joue notamment un rôle de pionnière dans le soutien des projets transversaux de l'OCDE en faveur du développement durable et contribue à un aménagement des politiques internationales en matière d'investissement et de fiscalité qui soit favorable au développement. Elle assume également des responsabilités au niveau international, par exemple au sein du comité directeur du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement, où elle s'engage avec les pays partenaires en faveur d'une politique plus efficace en matière de CI.

L'aménagement de la CI reste encore à faire dans plusieurs domaines en Suisse. La discussion de la nouvelle orientation stratégique 2021–2024 montrera dans quelle mesure la future CI helvétique s'inspirera des tendances internationales esquissées dans cet article. Le Parlement abordera le sujet cette année.



Christoph Graf

Délégué de la Suisse au Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Délégation suisse auprès de l'OCDE, Paris