

Montée en puissance de donateurs peu conventionnels

La relation entre poids économique et pouvoir politique ne cesse d'évoluer, ce qui a des incidences sur la coopération. Depuis dix ans environ, un nombre croissant de pays émergents, comme le Brésil, l'Inde ou l'Afrique du Sud, deviennent des donateurs importants, alors que l'aide était dominée jusque-là par les États membres de l'OCDE. Ils créent de nouvelles dynamiques et bousculent les règles du jeu. De Mirella Wepf.



Le Bangladesh peut compter sur l'aide de l'Inde pour créer son infrastructure de transports, notamment dans la capitale Dhaka.

Depuis 2002, l'Inde fait partie des dix principaux pays donateurs qui réalisent des projets de développement en Afghanistan. Elle finance également des infrastructures de transport au Bangladesh, la construction de maisons pour des réfugiés au Sri Lanka, des centrales hydroélectriques au Bhoutan et bien d'autres activités.

Le Brésil, de son côté, investit au Burkina Faso dans le renforcement du système de santé et la mise en place d'un programme de prévention du sida. En Angola, au Ghana ou au Mozambique, il octroie des crédits pour des projets d'infrastructures dans les transports, les télécommunications et la production d'électricité.

Depuis 2005, l'Afrique du Sud a offert des cours de formation continue à plus de mille diplomates, juges et fonctionnaires originaires du Soudan du Sud. Elle a accordé à la Zambie un crédit de 250 000 dollars pour la construction de cinq routes importantes. Le Swaziland, le Soudan et d'autres pays africains ont reçu de Pretoria une aide dans le domaine éducatif.

La coopération Sud-Sud prend l'ascenseur

Tous ces exemples ne correspondent pas forcément à l'image que le monde occidental se fait des pays émergents. D'autant plus si l'on sait qu'en Inde, près de 30% de la population vit au-dessous du seuil de pauvreté et qu'au Brésil, cette proportion dépasse 20%. L'Afrique du Sud connaît, elle aussi, de sérieux problèmes de pauvreté et des taux de chômage très élevés. Malgré tout, la coopération au développement est de plus en plus pratiquée par des États eux-mêmes considérés jusqu'à récemment comme des pays en développement ou qui avaient atteint depuis un certain temps le statut de pays émergents. Outre les trois pays déjà cités, la Chine et la Russie font également partie des ténors de cette nouvelle donne. En 2011, ces cinq nouvelles puissances économiques se sont regroupées au sein du BRICS (voir en marge, p. 9). Cependant, la Corée du Sud, la Turquie, la Thaïlande et d'autres nations émergentes progressent également. Elles exercent une influence croissante sur la politique économique et de développement à l'échelle mondiale. La part de la coopération Sud-Sud dans l'aide publique au développement augmente à toute allure. Selon un rapport publié en 2010 par le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, elle atteignait 9,5% en 2008. D'autres sources la situent autour de 30%.

Conséquences pour la Suisse

La montée en puissance des pays émergents a aus-

si des répercussions sur le travail de la DDC. « Depuis une dizaine d'années, on sent nettement que ces pays jouent un rôle majeur », explique Michael Gerber, représentant spécial de la DDC pour le développement durable global post-2015.

M. Gerber a participé à la rédaction du message du Conseil fédéral concernant la coopération internationale de la Suisse 2013-2016. Ce texte, adopté l'automne dernier par le Parlement, définit les objectifs stratégiques de la DDC. « Les précédents messages Sud abordaient déjà le rôle des



La Russie consacre plus d'un demi-milliard de dollars par an à l'aide au développement. Un tiers de ce budget finance des projets en Europe de l'Est et en Asie centrale (ci-dessus, l'Ouzbékistan).

Bruno Morand/laif

Jens Schwarz/laif



Sven Tollu/af

Le Brésil soutient le Ghana dans le domaine des télécommunications...

pays émergents, mais beaucoup plus discrètement», observe M. Gerber. Il est persuadé que l'importance de ces pays continuera de croître. La Suisse coopère avec eux à différents niveaux : dans le cadre de programmes globaux, au sein d'organisations multilatérales et par des coopérations tri-latérales, dans lesquelles elle s'associe à un pays émergent pour mener à bien des projets de développement dans un pays tiers.

Programmes stratégiques pour des défis mondiaux

Changement climatique, manque de sécurité alimentaire, pénurie d'eau, migrations et instabilité des marchés financiers sont autant de défis mondiaux que l'on ne peut pas résoudre uniquement par des lois et des mesures au niveau national. Ils requièrent des solutions transfrontalières.

Les pays et les catégories sociales les plus pauvres sont particulièrement exposés aux conséquences de ces risques. C'est pourquoi la DDC a mis sur pied – parallèlement aux formes traditionnelles de coopération au développement – des programmes globaux stratégiques sur ces sujets. Cela l'amène à renforcer sa coopération avec les pays émergents. En raison de leur croissance au-dessus de la moyenne, ces derniers font grossir la demande de matières premières et de denrées alimentaires. Ils entrent ainsi en concurrence avec la production locale de biens de consommation dans les pays en développement. Par ailleurs, leur essor écono-



...et il aide le Burkina Faso à mettre en place un programme de prévention du sida.

mique et leur rapide industrialisation ont un impact toujours plus massif sur le climat.

Coopération multilatérale

L'influence des pays émergents ne cesse de grandir au sein des organisations internationales. Cela tient notamment à la hausse des contributions financières qu'ils versent à ces institutions. Dans la



Tadej Znidaric/Reuters/afp

La sécurité alimentaire est l'un des défis mondiaux qui requièrent des solutions transfrontalières. Ici, un champ de riz au Bangladesh.

Ruée sur les terres fertiles

Les terres agricoles des pays en développement sont devenues un bien convoité et font l'objet d'un commerce international. Les investisseurs viennent principalement de Chine, d'Inde ou d'Arabie saoudite. Cet « accaparement des terres » menace gravement la sécurité alimentaire. Près de la moitié des surfaces étaient déjà cultivées avant d'être vendues, ce qui signifie que les investisseurs étrangers font concurrence aux petits paysans locaux. Ce phénomène peut aussi mettre en péril les réserves d'eau. Afin d'améliorer la sécurité alimentaire, la FAO a adopté en 2012 des directives volontaires sur la gouvernance des régimes fonciers. www.fao.org/chercher « Gouvernance foncière »

mesure où l'on veut obtenir à l'échelle planétaire des décisions durables sur le plan social, écologique et économique, il vaut la peine d'établir avec ces nations une collaboration thématique de qualité. « Même un petit pays, comme la Suisse, peut jouer un rôle marquant dans l'élaboration de tels accords », relève Michael Gerber.

Ce fut le cas récemment, par exemple, des Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale. La Suisse a participé dans une mesure déterminante à la rédaction de cet accord, adopté en mai 2012 à Rome par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale. Les directives sont une première étape vers la maîtrise du commerce mondial de terres agricoles.

Une aide qui sert les intérêts du bailleur de fonds

Toutefois, les pays émergents sont davantage qu'une nouvelle source d'argent. « Ils n'agissent pas comme les acteurs traditionnels de la coopération

au développement et appliquent des normes sensiblement différentes », constate la politologue sud-africaine Elizabeth Sidiropoulos. Spécialiste de la coopération pratiquée par les pays émergents, elle connaît en particulier l'engagement de son pays dans ce domaine. « Les nations occidentales mettent en avant des motifs plutôt altruistes. De leur côté, les pays émergents du Sud et de l'Est ont moins de scrupules à établir un lien explicite entre leur aide et leurs propres intérêts, car il en résulte des situations dans lesquelles chaque partenaire est gagnant. » Michael Gerber confirme ce constat : « Pour un pays émergent qui doit lui-même affronter de sérieux problèmes de pauvreté, un engagement purement humanitaire à l'étranger serait sans doute difficile à défendre face à son opinion intérieure. »

Par ailleurs, ces nouveaux donateurs font moins dépendre leur engagement de conditions portant par exemple sur l'amélioration des structures démocratiques ou le respect des droits humains dans le pays bénéficiaire. « Ils tendent à respecter davantage la souveraineté nationale du pays parte-



La Chine investit beaucoup dans des projets d'infrastructures en Afrique orientale. Elle est l'un des principaux donateurs actifs au Mozambique.

naire », note M^{me} Sidiropoulos. La troisième différence importante concerne la manière d'aborder la transparence, l'évaluation et l'obligation de rendre des comptes dans la coopération au développement. Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE constitue à cet égard un forum important.

Attitudes différentes

Les donateurs traditionnels se regroupent au sein du CAD pour accroître l'efficacité de leurs efforts communs et coordonner leurs travaux. Jusqu'à présent, les membres du BRICS et la plupart des autres pays émergents agissent à l'extérieur de cette structure. Ils le font en partie délibérément, car le CAD leur paraît trop occidental et dominé par les nations riches. « Mais ces nouveaux acteurs n'ont pas tous une attitude identique », constate Elizabeth Sidiropoulos. Certains d'entre eux ont ainsi adopté sans réserve les obligations et les objectifs contenus dans la Déclaration de Paris, élaborée par le CAD, et dans le Programme d'action d'Accra.

Le 4^e Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, qui s'est tenu en 2011 à Busan (Corée du Sud), a marqué un tournant vers une meilleure coopération entre anciens et nouveaux acteurs – parmi lesquels figurent aussi les donateurs privés, comme la Fondation Bill et Melinda Gates. Au terme de trois jours de débats, les participants se sont mis d'accord sur un cadre commun pour l'avenir de la coopération.

Cependant, estime Michael Gerber, « cela restera un défi considérable dans les prochaines années d'orchestrer le plus efficacement possible le travail des différents acteurs sur le plan international et de concilier leurs points de vue ». ■

(De l'allemand)

La conférence de Busan

Appropriation, harmonisation, transparence, orientation sur les résultats et redevabilité mutuelle. Tels étaient les thèmes principaux du 4^e Forum mondial sur l'efficacité de l'aide, qui s'est tenu fin 2011 à Busan (Corée du Sud). Toutes les parties prenantes – donateurs traditionnels, coopérations Sud-Sud, pays émergents, organisations de la société civile et fondations privées – se sont entendues sur une déclaration commune afin d'accroître leur efficacité. La Suisse, comme les autres, doit maintenant élaborer un plan d'action qui lui permettra de remplir ses obligations à l'égard de ce nouveau partenariat mondial.

www.oecd.org/fr/cad,
« Efficacité de l'aide »