

Coopération pour le développement 2020



6 Repenser le financement de la coopération internationale pour une résilience mondiale

Inge Kaul, The Hertie School

La crise du COVID-19 offre aux responsables publics l'opportunité d'adapter le système de la coopération internationale aux défis planétaires d'aujourd'hui et de demain, opportunité qu'il ne faudrait pas gâcher. Ce chapitre propose une nouvelle architecture pour ce système, englobant les mécanismes institutionnels existants pour l'aide au développement axée sur les pays, un nouveau pilier centré sur la fourniture des biens publics mondiaux, et un troisième pilier pensé pour les mesures d'intervention et de stabilisation en cas de crise mondiale. Il traite en détail des biens publics mondiaux et de leurs caractéristiques distinctives, et conclut par des suggestions concrètes pour promouvoir les réformes proposées.

Biens publics mondiaux, aide au développement et interventions en cas de crise mondiale : les piliers d'une nouvelle architecture mondiale

- De nombreux défis planétaires, dont la lutte contre les maladies transmissibles et l'atténuation du changement climatique, relèvent de biens publics mondiaux, qui nécessitent des mécanismes de gouvernance et de coopération internationale spécifiques, et il faut qu'il en soit pris acte.
- Le système actuel de financement de la coopération internationale n'est pas adapté aux défis planétaires d'aujourd'hui. C'est un obstacle de taille à une gestion plus efficace de la crise du COVID-19.
- L'architecture du financement de la coopération internationale gagnerait à être modernisée. Elle s'articulerait alors en trois volets, axés sur trois piliers distincts, mais qui se renforcent mutuellement : l'aide au développement, la fourniture des biens publics mondiaux, et la création et la préservation des capacités d'intervention et de stabilisation en cas de crise mondiale. À l'heure actuelle, ces piliers font l'objet d'un amalgame et sont dépendants des budgets d'aide au développement alloués en faveur des pays en développement.
- Le Secrétaire général des Nations Unies pourrait aider à sortir de l'impasse politique et stratégique qui bloque actuellement toute réforme du financement de la coopération internationale, en encourageant des projets pilotes de réforme liés à des défis mondiaux ciblés. Ces projets pilotes pourraient nourrir le débat en cours à l'échelle mondiale sur la redynamisation du multilatéralisme.

De nombreux analystes qui se sont penchés sur la pandémie de COVID-19 et ses diverses ramifications économiques, sociales, environnementales et potentiellement politiques soulignent, à l'image de Wolf (2020^[1]), que le virus « a mis au jour les dysfonctionnements de la société ». Dans cette lignée, d'autres avancent que la pandémie, pour reprendre les mots de Lopes (2020^[2]), « est une crise trop parfaite pour se permettre de la gâcher » et que l'on devrait l'exploiter comme l'opportunité « d'insuffler des changements qui ont trop souvent été différés ».

Au regard de l'ampleur mondiale du COVID-19, une coopération internationale efficace est à l'évidence essentielle pour mettre fin à la pandémie et relancer une croissance et un développement durables dans le monde. Il est donc crucial de savoir si des changements nécessaires ont été différés, entravant alors le bon fonctionnement actuel du financement de la coopération internationale, défini ici comme l'ensemble des mesures financières et réglementaires nécessaires à la réalisation efficace et efficiente des buts et objectifs de coopération internationale. Si de tels changements différés sont avérés, deux questions se posent. Premièrement, est-ce que des actions correctives commencent, peut-être, à se profiler aujourd'hui, sous la pression de la crise liée au COVID-19 ? Deuxièmement, comment pourrait-on amplifier et accélérer un changement nécessaire s'il est indispensable pour éradiquer la pandémie en cours aussi vite que possible et pour instaurer un meilleur système de financement de la coopération internationale ?

L'analyse ci-après se penche sur ces questions et révèle que les responsables publics risquent de passer à côté de l'opportunité qu'offre la crise du COVID-19. Malgré tous les appels qui se font entendre aujourd'hui en faveur d'une plus grande solidarité et d'une coopération internationale renforcée, aucun signe n'indique que la mise en œuvre des réformes trop longtemps différées soit envisagée. Si elles sont poursuivies, ces réformes devraient viser à créer une nouvelle architecture pour le financement de la coopération internationale, qui serait composée de trois piliers majeurs. Le premier pilier correspondrait aux mécanismes institutionnels existants pour l'aide au développement axée sur les pays ou les régions.

Il serait complété par un nouveau pilier supplémentaire, centré sur la fourniture des biens publics mondiaux (BPM) tels que la lutte contre les maladies transmissibles ou l'atténuation du changement climatique. À l'appui de ces deux premiers piliers, un troisième serait conçu pour garantir un soutien rapide, bien coordonné et décisif en faveur des pays et des BPM en situation de crise. En créant une telle architecture en trois volets, les dirigeants favoriseraient une action publique en phase avec la réalité et façonneraient un système à même de faire face aux différents types de défis qui pèsent aujourd'hui sur le monde.

Aspect important, comme l'analyse le montre ici, la fenêtre ouverte pour induire des changements ne s'est pas encore refermée. Ainsi, ce chapitre suggère trois réformes concrètes à mettre en œuvre sans délai, que complète une proposition désignant ceux qui pourraient aider à faire avancer les choses – et comment.

Les changements différés du système de financement de la coopération internationale

La pandémie de COVID-19 pourrait permettre d'étendre le système de coopération internationale de telle sorte que, aussi bien conceptuellement qu'opérationnellement, il reflète les réalités des défis planétaires d'aujourd'hui et qu'il soit à même d'y faire face.

La pandémie de COVID-19 pourrait permettre d'étendre le système de coopération internationale de telle sorte que, aussi bien conceptuellement qu'opérationnellement, il reflète les réalités des défis planétaires d'aujourd'hui et qu'il soit à même d'y faire face. Bien sûr, le système de financement de la coopération internationale a fait l'objet de réformes constantes. Toutefois, ces ajustements ont en général été isolés, progressifs et intégrés au modèle traditionnel de coopération pour le développement international axé sur les pays. Jusqu'à présent, les réformes de nature plus structurelle ou systémique ont rarement fait partie des priorités des pouvoirs publics, que ce soit à l'échelle internationale ou nationale. C'est par exemple le cas de la façon de gérer les défis qui touchent aux BPM, tels que la lutte contre les maladies transmissibles, l'atténuation du changement climatique, la santé des océans, la stabilité financière internationale ou la paix et la sécurité¹. Pour l'essentiel, la coopération pour le développement international continue d'aborder ces défis comme des questions liées à l'aide, au lieu de les considérer comme des problématiques plus universelles, qui concernent de nombreux pays, voire tous bien souvent, et probablement tous les individus, riches comme pauvres. Pourtant, les études n'ont cessé de démontrer que nombre de ces défis liés aux biens publics mondiaux sont assortis de caractéristiques de gouvernance qui les différencient de façon claire et radicale des autres types de défis auxquels sont confrontés les pouvoirs publics, y compris les affaires étrangères, l'aide au développement pour les pays les plus pauvres, et des objectifs stratégiques plus strictement nationaux.²

Il n'y a bien sûr rien de nouveau dans le décalage entre l'ajustement institutionnel et les réalités changeantes sur lesquelles fonder l'action publique. L'histoire regorge d'exemples, comme l'a démontré North (1997^[3]), parmi beaucoup d'autres. Les verrous institutionnels et le poids du passé, ainsi que des facteurs comportementaux tels que l'aversion au changement figurent parmi les raisons les plus fréquentes de ce décalage (Kahneman et Tversky, 2000^[4]). Le manque de vision claire sur les changements requis et la prise en main de ces changements peut aussi avoir une influence.³

Quel type de changement institutionnel systémique, dans le domaine du financement de la coopération internationale, pourrait-on alors raisonnablement s'attendre à voir *a minima* proposé de façon rhétorique, voire introduit sur le plan pratique ? Trois phénomènes étroitement liés semblent jouer : la reconnaissance tardive des BPM et de la gouvernance spécifique qu'ils requièrent ; le besoin d'une réponse globale renforcée face à la crise et de capacités de soutien ; et la création d'une nouvelle architecture pour le

financement de la coopération internationale, englobant l'aide publique au développement (APD), la fourniture de biens publics mondiaux et les mesures d'intervention et de stabilisation en cas de crise.

Reconnaître les biens publics mondiaux en tant que tels et leurs spécificités sur le plan de la gouvernance

Les principales caractéristiques distinctives des BPM Encadré 6.1. aident à expliquer pourquoi ils ne correspondent pas facilement – ou pour le moins pas pleinement – aux domaines d'action publique existants. De surcroît, les pays en développement exigent de plus en plus de justice, de possibilité de faire entendre leur voix et de représentation au sein de la coopération internationale. En règle générale, leurs demandes ciblent plus explicitement le développement national plutôt que la fourniture de BPM, même si ces deux objectifs distincts mais complémentaires se confondent actuellement. La fourniture des BPM intervient dans la mesure où les intérêts individuels des acteurs étatiques et non étatiques coïncident avec les intérêts mondiaux. Mais souvent, ils ne coïncident que partiellement. De ce fait, dans la plupart des cas, le total de toutes les contributions individuelles est insuffisant pour faire face aux défis concernés, induisant des écarts au niveau de la fourniture dans le monde et multipliant les problèmes de pérennité mondiale⁴. Pour ces raisons, la fourniture adéquate des biens publics mondiaux nécessite un type de domaine d'action publique nouveau et supplémentaire, ou un nouveau critère organisationnel, qui devrait être intégré dans les systèmes de gouvernance existants aux niveaux national (y compris local) et international.

Encadré 6.1. Les caractéristiques distinctives des biens publics mondiaux

Les biens publics mondiaux (BPM) ont une portée transnationale et sont des biens non rivaux en termes de consommation. Dans de nombreux cas, leurs effets s'étendent sur des pays ou régions dépassant les juridictions nationales, n'observant aucune frontière territoriale ou autre délimitation édictée par l'homme ; ils investissent sans obstacle aucun les espaces nationaux et autres, et touchent, pour le meilleur ou pour le pire, la plupart des individus, riches ou pauvres, au Nord comme au Sud. Selon la formule des économistes, ces défis relèvent aussi du domaine public mondial pour leur consommation.

La coopération internationale, tant au-delà qu'à l'intérieur des frontières, est essentielle à la fourniture des BPM. Dans de nombreux cas, les défis stratégiques qui touchent aux BPM relèvent aussi du domaine public mondial pour leur fourniture, autrement dit aucun acteur, aussi puissant soit-il, ne sera à même d'auto-fournir un BPM tel qu'une solution d'atténuation du changement climatique ou de lutte contre le commerce illicite. Au contraire, pour que chacun puisse jouir du bien, tous les pays – ou au moins un grand nombre d'entre eux – doivent être disposés à coopérer et contribuer à sa fourniture adéquate. Ceci implique souvent une action concertée aux niveaux national et régional, complétée par une action collective au niveau international. De telles actions existent déjà, comme le Gavi, l'Alliance du vaccin, le Fonds vert pour le climat ou les opérations de maintien de la paix des Nations Unies (ONU). En d'autres termes, les BPM exigent une prise en compte de la dimension mondiale dans le cadre des choix stratégiques nationaux, régionaux, privés ou personnels.

La fourniture et la protection des BPM peuvent être incompatibles avec le principe de souveraineté. Dans un monde marqué par de fortes disparités, les préférences des différents acteurs concernant la gestion de certains BPM peuvent varier fortement. En tenant compte à la fois de ce fait et des deux caractéristiques précédentes des BPM, il apparaît clairement que dans certaines circonstances, les BPM peuvent être perçus comme allant à l'encontre de la souveraineté, principe fondamental de l'ordre mondial actuel. Il est donc probable que, pour être efficace, la coopération internationale doit être compatible avec le principe de souveraineté – autrement dit, qu'elle soit perçue par toutes les parties concernées comme bénéfique à tous et contribuant à garantir leur souveraineté dans l'action publique.

Améliorer les capacités de stabilisation et de soutien en cas de crise mondiale

L'existence de capacités à l'échelle internationale permettant de proposer un soutien rapide, bien coordonné et décisif en situation de crise – crise menaçant par exemple de submerger les capacités de résilience nationale des pays et/ou de compromettre et potentiellement rendre indisponibles les BPM les plus essentiels – peut être considérée comme un BPM à part entière. Même s'il existe de nombreux mécanismes internationaux de réponse face aux crises, beaucoup d'entre eux ont pour vocation d'appuyer le renforcement des capacités d'adaptation et d'intervention en cas de crise locale ou nationale⁵. Un tel appui est extrêmement important et il doit, lui aussi, être consolidé afin d'encourager des avancées plus poussées en faveur de communautés et de sociétés plus résilientes. Des capacités complémentaires sont toutefois nécessaires pour la stabilisation et le soutien en cas de crise mondiale.

Il est de plus en plus important de disposer d'un tel mécanisme complémentaire au regard de l'ouverture et de l'interdépendance accrues à l'échelle mondiale, de l'empreinte grandissante des hommes sur la nature, du creusement des inégalités, du manque de diversification des modes de production et des chaînes d'approvisionnement et, dernier point mais pas le moindre, du programme à ce jour inachevé de l'aide au développement. Ces quelques exemples parmi d'autres sont autant de facteurs qui contribuent

aujourd'hui à accroître la vulnérabilité mondiale. Goldin (2020^[5]) et le Forum économique mondial (2020^[6]), entre autres, étudient ces facteurs.

Les capacités de soutien aux mesures d'intervention et de stabilisation en cas de crise mondiale s'apparentent à de nombreux égards aux BPM. Il est toutefois utile d'envisager ces capacités comme un axe stratégique. L'une des raisons à cela est qu'elles sont des BPM impurs. Les capacités en place ont probablement un champ d'action limité et, en cas de pandémie ou autre crise mondiale, elles pourraient alors devenir des biens rivaux et, par conséquent, être insuffisantes pour répondre à tous les besoins. Deux autres raisons s'ajoutent au tableau : leur double orientation, à la fois nationale et mondiale, et leur rôle spécifique de proposition d'interventions très diverses et limitées dans le temps.

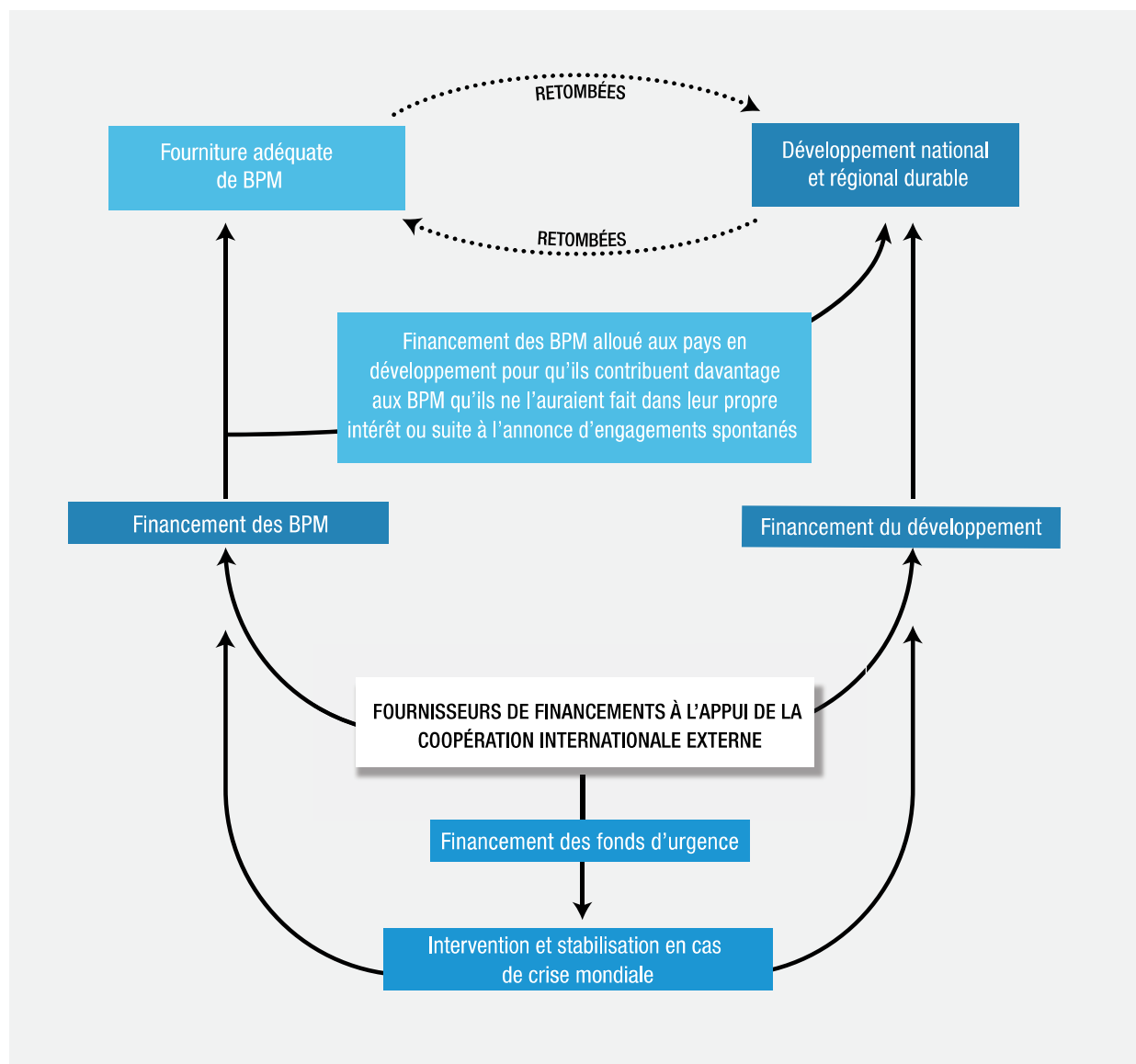
Ainsi, les capacités de soutien aux mesures d'intervention et de stabilisation en cas de crise représentent un type de défi mondial hybride et elles devraient, par conséquent, constituer un flux de financement de la coopération internationale à part entière. Le changement requis dans ce domaine stratégique rappelle celui requis pour la fourniture des BPM – garantissant une démarche de gestion intégrée.

Édifier une architecture en trois volets pour le financement de la coopération internationale

De toute évidence, tous les axes d'action publique nationaux et internationaux traditionnels demeurent utiles, et sont même indispensables pour aborder les défis qui touchent aux BPM ainsi que le défi hybride du soutien et des interventions en cas de crise. Toutefois, s'agissant du financement de la coopération internationale, ces types de défis ne peuvent pas être gérés de façon adéquate s'ils sont envisagés sous l'angle des règles actuelles de comptabilisation de l'APD et que l'on attend qu'ils s'y plient. Le modèle économique de l'APD est principalement axé sur les pays. Dans le cas de la coopération internationale visant la fourniture des BPM, les BPM concernés doivent être au centre des choix d'action. Il en va de même pour le soutien aux mesures d'intervention et de stabilisation. Comme évoqué plus haut, ces différents axes ou composantes de la coopération internationale ne doivent pas être confondus ni faire l'objet d'un amalgame : il convient de les aborder comme des axes stratégiques distincts. Il existe bien sûr de nombreux liens et synergies entre ces axes, mais à l'heure actuelle, ils sont abordés comme s'ils relevaient tous de l'APD, dans sa définition actuelle, et ce au détriment des trois (Kaul, 2017^[7]).

Ainsi, l'édification d'une nouvelle architecture qui sépare les caractéristiques, méthodes et sources de financement de ces trois piliers de la coopération internationale est un autre exemple de réforme différée Encadré 6.1. L'instauration d'une architecture en trois volets pourrait lever la confusion actuelle qui entoure les spécificités et objectifs des trois axes stratégiques. Cette confusion est l'un des principaux obstacles à une meilleure gestion des défis planétaires tels que l'atténuation du changement climatique et, de façon plus globale, à la réponse au besoin urgent d'avancées plus rapides et plus amples en faveur du développement et de la croissance durables à l'échelle mondiale.

Graphique 6.1. Une architecture en trois volets pour le financement de la coopération internationale



La crise du COVID-19 met en évidence notre interconnexion et le besoin de solidarité entre les pays afin de lutter contre une pandémie mondiale. Or, le problème est que la solidarité fait défaut (et transparaît davantage dans les discours que dans les actes), notamment au niveau des pays. Comme l'a relevé Ocampo (2020^[8]), les réponses internationales relativement timides des pays développés contrastent fortement avec leurs mesures d'intervention courageuses et de grande ampleur sur leur territoire respectif face à la crise. Les investissements visant à garantir les stocks de vaccins nécessaires pour leur propre population sont l'une de ces mesures. Ces décisions ont amené plusieurs analystes à s'exprimer et alerter sur un « nationalisme du vaccin » excessif (Bollyky et Bown, 2020^[9] ; Mancini et Peel, 2020^[10]).

La faible solidarité mondiale se manifeste également dans le niveau nettement insuffisant des approvisionnements et du financement dans le cadre des nouvelles initiatives de coopération internationale qui se sont ajoutées aux réponses face à la crise du COVID-19.⁶ Même les initiatives directement liées à la santé subissent un manque de financement.⁷ L'insuffisance des financements publics à l'appui de la coopération internationale était déjà une réalité avant la pandémie.⁸ Pourtant,

contrastant vivement avec les déclarations de solidarité, de nouvelles réductions ont été récemment annoncées (Foresti, 2020^[11]). De plus, différents rapports indiquent que les allocations budgétaires existantes sont en train d'être réorientées vers des initiatives liées au COVID-19,⁹ induisant un risque de double comptabilisation du soutien apporté sous forme de financements publics.¹⁰ En conséquence, le manque de financement pourrait être pire qu'il n'y paraît de prime abord.

Faute d'une décision politique mondiale visant à rendre un vaccin disponible pour l'ensemble des populations et des pays (à titre gratuit ou à un prix abordable), seules pourront être vaccinées les catégories de population qui ont les moyens d'acquérir le vaccin – et celles vivant dans des pays ayant déjà réservé les stocks nécessaires pour leurs propres besoins.

Pour l'essentiel, les réflexions actuelles autour de la question du vaccin reflètent la superficialité de la solidarité mondiale. Plusieurs observateurs plaident pour que le vaccin – ou les vaccins – contre le COVID-19, une fois disponible, soit considéré et géré comme un BPM. Mais un vaccin est un bien privé et, à ce titre, il s'agit d'un bien rival qui peut facilement être présenté comme exclusif. Une dose de vaccin administrée à une personne n'est plus disponible pour d'autres individus. De plus, les connaissances et technologies mobilisées pour la production du vaccin sont probablement brevetées et, de ce fait, en dehors du domaine public mondial. Par conséquent, faute d'une décision politique mondiale visant à rendre un vaccin disponible pour l'ensemble des populations et des pays (à titre gratuit ou à un prix abordable), seules pourront être vaccinées les catégories de population qui ont les moyens d'acquérir le vaccin – et celles vivant dans des pays ayant déjà réservé les stocks nécessaires pour leurs propres besoins.

Une entité de coordination, le Dispositif pour accélérer l'accès aux outils de lutte contre le COVID-19 (Accélérateur ACT), réunit des États et des acteurs non étatiques dans l'optique de développer et de produire des vaccins, des produits de diagnostic et des traitements contre le COVID-19 (OMS, 2020^[12]). Afin d'atteindre l'objectif de rendre un vaccin disponible pour tous, plusieurs éléments sont indispensables. Quelqu'un devrait tout d'abord payer pour toutes les doses nécessaires de sorte qu'elles soient disponibles pour tous, y compris ceux qui n'ont pas les moyens de l'acquérir. Ou il faudrait que la pandémie de COVID-19 soit spécifiquement reconnue par la communauté internationale comme une urgence sanitaire, ce qui permettrait de faire valoir le principe de délivrance de licence obligatoire prévu par l'accord sur les Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC).¹¹ Ceci pourrait aider à rendre le vaccin plus abordable. Chacune des deux options nécessiterait des investissements supplémentaires pour améliorer les systèmes de santé des pays en développement, renforcer les capacités de certains pays en développement à produire le(s) vaccin(s) et mettre en place des chaînes de livraison adéquates afin de garantir la sécurité des injections. Quelque 150 personnalités internationales ont lancé un appel en ce sens dans une lettre ouverte soutenant un « vaccin pour tous » (ONUSIDA, 2020^[13]). Si l'Accélérateur ACT a permis d'enregistrer des progrès, on ne sait pas encore si un vaccin peut véritablement être mis à la disposition de tous grâce à ce mécanisme ou à un autre.

Bien sûr, tous ceux qui rappellent avec insistance que le défi de l'atténuation du changement climatique, et d'autres défis urgents, ne devraient pas être mis de côté à cause du COVID-19 avancent un argument valable. Mais, là encore, cela soulève des questions. Qui calcule la somme des fonds publics qui seraient nécessaires ? Comment éviter de nouvelles réorientations des fonds ? Et qui suit les ressources disponibles et tire la sonnette d'alarme lorsque de telles réorientations surviennent et que d'importants déficits apparaissent dans des domaines sanitaires critiques ?

Il n'existe aucun système cohérent permettant de gérer les problématiques mondiales. Le COVID-19 l'a démontré. L'Organisation mondiale de la santé assure, à un certain degré, une coordination mondiale dans la lutte contre la propagation du virus¹². Mais cette crise est multidimensionnelle, et il est tout aussi important d'aboutir à un développement et une croissance durables à l'échelle mondiale. Le monde a besoin d'un mécanisme ayant vocation à coordonner simultanément les mesures sanitaires et les mesures économiques et sociales.

Le tableau global actuel des interventions publiques face au COVID-19 ressemble donc à celui d'autres BPM, y compris la promotion d'une croissance et d'un développement verts. De nombreux acteurs lancent un nombre incalculable d'initiatives, mais selon des schémas qui manquent souvent de cohérence ou de financements. Les pays pauvres et les individus les plus défavorisés souffrent plus que les autres pays et les autres catégories de population, faute de disposer de ressources suffisantes pour se protéger eux-mêmes contre le défaut de fourniture des BPM et les répercussions qui en découlent et qui, souvent, sont perceptibles bien au-delà de la sphère immédiate des BPM insuffisamment fournis.

Comment s'assurer de ne pas passer à côté des opportunités de réformes engendrées par le COVID-19

Une tâche urgente s'impose aux responsables publics et à leurs électeurs : ces derniers doivent s'efforcer de moderniser le système traditionnel de financement de la coopération internationale selon le principe de l'architecture en trois volets étudiée ici, dans le but de remédier à ses dysfonctionnements actuels les plus fondamentaux.

Vu la complexité de la tâche, il est important de procéder de façon stratégique et de commencer par les changements qui peuvent être réalisés relativement rapidement. Ceux-ci peuvent aider à poser les bases d'un nouveau système de financement. En outre, des réformes immédiates peuvent contribuer à éradiquer la pandémie de COVID-19 au plus vite, aider à rester sous le seuil critique de 1,5-2 °C concernant le réchauffement climatique et empêcher que les efforts internationaux et nationaux en faveur de la croissance et du développement durables à l'échelle mondiale ne reculent sous l'effet d'une crise mondiale.

Les premières mesures innovantes d'une telle stratégie de changement en plusieurs phases pourraient comprendre, entre autres, les mesures ci-après :

- Inclure le COVID-19, l'atténuation du changement climatique (*climate change mitigation* ou CCM), et les mesures d'intervention et de stabilisation en cas de crise (*crisis response and stabilisation* ou CRS) dans la liste des priorités mondiales de haut niveau du Secrétaire général des Nations Unies. De cette manière, ces trois défis stratégiques planétaires bénéficieront de l'attention personnelle du Secrétaire général, qui veillera à ce que les négociations politiques et les mesures opérationnelles y afférentes soient menées à l'échelle et au rythme attendus pour qu'elles soient gérées de façon efficace.
- Pour appuyer le rôle moteur du Secrétaire général des Nations Unies dans ces trois domaines stratégiques, il serait souhaitable de créer trois nouvelles entités dédiées – UNCOVID-19, UNCCM et UNCRS – qui opéreraient alors comme des plateformes de coordination. Dans le cas du COVID-19, cela impliquerait de réunir les acteurs et entités responsables des volets sanitaires de la crise et ceux chargés des questions liées à la relance de la croissance et du développement.
- Inclure la réforme du financement de la coopération internationale dans les réflexions mondiales sur la redynamisation du multilatéralisme. Dans leur déclaration sur la commémoration du 75^e anniversaire de l'ONU, les chefs d'États ou de gouvernements des États membres de l'ONU ont demandé au Secrétaire général de formuler des recommandations sur la redynamisation du multilatéralisme (Nations Unies, 2020_[14]). Les questions de la redynamisation du multilatéralisme

et de la réforme du financement de la coopération internationale étant étroitement liées, ces recommandations pourraient inclure la mise en place d'un panel d'experts indépendants de haut niveau chargés d'étudier comment des réformes telles que celles suggérées ici pourraient contribuer à promouvoir la redynamisation du multilatéralisme. Un suivi et une évaluation rigoureux des résultats et des retombées dans les trois domaines prioritaires que sont le COVID-19, l'atténuation du changement climatique et les mesures d'intervention et de stabilisation en cas de crise pourraient aider à tester et développer la nouvelle architecture en trois volets du financement de la coopération internationale.

Saisir l'occasion d'adapter le financement de la coopération internationale à l'époque actuelle

Qui peut enclencher le processus de transformation du système destiné à l'adapter aux défis planétaires de notre époque, et selon quelles modalités ?

Tout d'abord, la meilleure solution est peut-être d'adopter une démarche à objectif double. Comme évoqué plus haut, le Secrétaire général des Nations Unies est le mieux placé pour amorcer le processus de réforme, au vu de la déclaration à l'occasion du 75^e anniversaire et de « L'ONU75 : une déclaration des peuples & un plan d'action mondial » (UN2020, 2020_[15]). Ensuite, certains des représentants des principaux donneurs du système traditionnel de financement de la coopération internationale, tels que le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE ou la Banque mondiale, pourraient prendre les devants et assurer au grand public et au Secrétaire général des Nations Unies qu'eux aussi reconnaissent que le temps est venu pour un changement. Les représentants des pays que l'on désigne comme bénéficiaires – l'Union africaine, par exemple – pourraient faire de même. Bien entendu, toute autre partie intéressée et concernée, étatique ou non, pourrait aussi vouloir faire connaître son soutien et, ce faisant, encourager dès le départ un processus de changement inclusif, à de multiples niveaux et impliquant divers acteurs.

En réalité, de nombreuses idées de réforme et de changement ont déjà été formulées, et plusieurs initiatives pilotes isolées sont en cours. Mais maintenant, il est urgent de regrouper ces idées pour nourrir une vision cohérente d'une architecture et d'une orientation nouvelles, à même de concrétiser les changements.

De toute évidence, parvenir à un consensus sur les réformes nécessaires demandera du temps. Raison de plus, donc, pour inclure – dès à présent – le COVID-19, l'atténuation du changement climatique et les mesures d'intervention et de stabilisation en cas de crise parmi les priorités mondiales de haut niveau du Secrétaire général des Nations Unies, et pour les considérer comme des essais en vue d'une réforme du financement de la coopération internationale. L'objectif principal serait alors d'éradiquer le COVID-19 dès que possible et de ne pas dépasser le seuil critique visé pour le réchauffement climatique mondial. L'accomplissement de ces deux prouesses nous donnerait à voir de façon plus concrète comment relever les défis planétaires actuels et progresser sur la voie d'une croissance et d'un développement durables à l'échelle mondiale.

Références

Barrett, S. (2007), *Why Cooperate?: The Incentive to Supply Global Public Goods*, Oxford University Press, Oxford, <http://dx.doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199211890.001.0001>. [25]

- Bollyky, T. et C. Bown (2020), « The tragedy of vaccine nationalism », *Foreign Affairs*, [9]
<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-07-27/vaccine-nationalism-pandemic> (consulté le 12 octobre 2020).
- Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes (2020), *Annual Report 2019*, [32]
<https://www.undrr.org/publication/undrr-annual-report-2019> (consulté le 13 novembre 2020).
- CNUCED (2020), *Trade and Development Report 2020*, Conférence des Nations Unies sur le [33]
 commerce et le développement, Genève, https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2020_en.pdf (consulté le 12 octobre 2020).
- Commission européenne (2020), « Questions-réponses : La réaction de l'UE au niveau mondial [28]
 face à la pandémie de coronavirus », https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/qanda_20_606.
- Correa, C. (2020), *Lessons from COVID-19: Pharmaceutical Production as a Strategic Goal*, [24]
 South Centre, Genève, <https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2020/07/SouthViews-Correa.pdf> (consulté le 12 octobre 2020).
- DCAF (2020), *Disaster Risk Reduction, Preparedness and Relief & the Security Sector*, Centre [23]
 pour la gouvernance du secteur de la sécurité, Genève, <https://issat.dcaf.ch/Learn/SSR-in-Practice/Thematics-in-Practice/Disaster-Risk-Response-and-SSR> (consulté le 13 novembre 2020).
- Fonds mondial de prévention des catastrophes et de relèvement (2020), *Who we are (page web, [26]
 en anglais)*, <https://www.gfdr.org/en/global-facility-disaster-reduction-and-recovery> (consulté le 13 novembre 2020).
- Foresti, M. (2020), « What the EU recovery fund means for Europe and international [11]
 development », *ODI blog*, <https://www.odi.org/blogs/17197-what-eu-recovery-fund-means-europe-and-international-development> (consulté le 12 octobre 2020).
- Forum économique mondial (2020), *The Global Risks Report 2020*, [6]
http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf (consulté le 12 octobre 2020).
- Georgieva, K. (2020), « *Opening remarks at a press briefing* », Fonds monétaire international, [34]
 Washington, D.C., <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/03/27/sp032720-opening-remarks-at-press-briefing-following-imfc-conference-call/> (consulté le 12 octobre 2020).
- Gneiting, U., N. Lusiani et I. Tamir (2020), *Power, Profits and the Pandemic: From Corporate [22]
 Extraction for the Few to an Economy that Works for All*, Oxfam International, Oxford,
<https://www.oxfam.org/en/research/power-profits-and-pandemic> (consulté le 12 octobre 2020).
- Goldin, I. (2020), « Rethinking global resilience: The pandemic is straining economic and social [5]
 fault lines - The only remedy is international cooperation », *Finance & Development*, pp. 5-9,
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2020/09/pdf/rethinking-global-resilience-ian-goldin.pdf> (consulté le 12 octobre 2020).
- Hamzah, F. et al. (2020), « CoronaTracker: World-wide COVID-19 outbreak data analysis and [21]
 prediction », *Bulletin de l'Organisation mondiale de la santé*,
https://www.who.int/bulletin/online_first/20-255695.pdf.

- Kahneman, D. et A. Tversky (2000), « Choices, values, and frames », dans Kahneman, D. et A. Tversky (dir. pub.), *Choices, Values, and Frames*, Cambridge University Press, Cambridge, <https://doi.org/10.1017/CBO9780511803475.002>. [4]
- Kaul, I. (2020), « Multilateralism 2.0: It is here – are we ready for it? », *Global Perspectives*, <https://doi.org/10.1525/gp.2020.17639>. [20]
- Kaul, I. (2017), *Providing Global Public Goods: What Role for the Multilateral Development Banks?*, Overseas Development Institute, Londres, <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11724.pdf> (consulté le 12 octobre 2020). [7]
- Kaul, I., D. Blondin et N. Nahtigal (2016), « Understanding global public goods: Where we are and where to next », dans Kaul, I. (dir. pub.), *Global Public Goods*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, <https://www.e-elgar.com/shop/gbp/global-public-goods-9781783472994.html> (consulté le 12 octobre 2020). [19]
- Kharas, H. et M. Dooley (2020), « Sustainable development finance proposals for the global COVID-19 response », Brookings Institution, Washington, DC, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/08/Development-Financing-Options_Final.pdf (consulté le 12 octobre 2020). [35]
- Lopes, C. (2020), « Can a virus accelerate change in Africa? », *Pandemic Discourses*, <https://www.indiachinainstitute.org/2020/05/18/can-a-virus-accelerate-change-in-africa/> (consulté le 12 octobre 2020). [2]
- Mancini, D. et M. Peel (2020), « « Vaccine nationalism » delays WHO's struggling Covax scheme », *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/502df709-25ac-48f6-ae1-aec7ac03c759> (consulté le 12 octobre 2020). [10]
- Nations Unies (2020), « Declaration on the Commemoration of the Seventy-fifth Anniversary of the United Nations », Nations Unies, New York, <https://www.un.org/pga/74/wp-content/uploads/sites/99/2020/07/UN75-FINAL-DRAFT-DECLARATION.pdf>. [14]
- Nations Unies (2020), *United Nations Comprehensive Response to COVID-19*, Nations Unies, New York, https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-09/un_comprehensive_response_to_covid-16_Sep_2020.pdf (consulté le 12 octobre 2020). [18]
- North, D. (1997), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678>. [3]
- Ocampo, J. (2020), *Weak International Economic Cooperation in Response to the COVID-19 Crisis*, Foundation for European Progressive Studies, Brussels, <https://www.feps-europe.eu/attachments/publications/economic%20cooperation%20covid%20-%20web.pdf> (consulté le 12 octobre 2020). [8]
- OCDE (2020), « The impact of the coronavirus (COVID-19) crisis on development finance », *Les réponses de l'OCDE face au coronavirus (COVID-19)*, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-impact-of-the-coronavirus-covid-19-crisis-on-development-finance-9de00b3b/> (consulté le 12 octobre 2020). [27]

- OCDE-CAD (2020), *Pandémie mondiale de COVID-19 - Déclaration : commune du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques*, Éditions OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/fr/cad/comite-d-aide-au-developpement/Pandemie-mondiale-de-Covid-19-declaration-CAD.pdf> (consulté le 12 octobre 2020). [29]
- OCHA (2019), *Global Humanitarian Overview 2020*, Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies, Genève, https://www.unocha.org/sites/unocha/files/GHO-2020_v9.1.pdf (consulté le 13 novembre 2020). [30]
- OMS (2020), « *Allocution liminaire du Directeur général de l'OMS au point presse sur la COVID 19 – 2 octobre 2020* », Organisation mondiale de la santé, Genève, <https://www.who.int/fr/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---2-october-2020>. [36]
- OMS (2020), « « Le point sur l'Accélérateur ACT » », *Organisation mondiale de la santé, Genève*, <https://www.who.int/news/item/26-06-2020-act-accelerator-update>. [12]
- OMS (2020), *COVID-19 Partners Platform (page web)*, Organisation mondiale de la santé, Genève, <https://covid19partnersplatform.who.int/>. [31]
- ONUSIDA (2020), « World leaders unite in call for a people's vaccine against COVID-19 », https://www.unaids.org/en/resources/presscentre/featurestories/2020/may/20200514_covid19-vaccine-open-letter/. [13]
- Sandler, T. (2004), *Global Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge, <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511617119>. [17]
- Stiglitz, J., A. Jayadev et A. Prabhala (2020), « Patents vs. the pandemic », *Project Syndicate*, <https://www2.project-syndicate.org/commentary/covid19-drugs-and-vaccine-demand-patent-reform-by-joseph-e-stiglitz-et-al-2020-04?barrier=accesspaylog> (consulté le 12 octobre 2020). [16]
- UN2020 (2020), *L'ONU75 : Une déclaration des peuples & un plan d'action mondial*, <https://secureservercdn.net/198.71.233.184/b06.41d.myftpupload.com/wp-content/uploads/2020/10/New-French-version-September-2020-PDF.pdf>. [15]
- Wolf, M. (2020), « Opinion: Covid has exposed society's dysfunctions », *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/e3db59e8-8fda-45ed-a99e-f4385168f58a> (consulté le 12 octobre 2020). [1]

Notes

¹ Les économistes distinguent deux catégories principales de biens, les biens privés (comme une tranche de pain) et les biens publics (tels qu'un phare). Les biens privés sont définis comme étant rivaux et exclusifs. Les biens publics sont définis comme assortis des propriétés opposées, donc non rivaux, en termes de consommation ou d'usage, et difficiles voire impossibles à rendre exclusifs. Les biens publics peuvent avoir une portée géographique et temporelle différente. Les biens publics mondiaux (BPM) sont des biens publics dont les bénéfices et les coûts concernent la planète entière ou plusieurs parties du monde (des régions, par exemple). Certains BPM, tels que le réchauffement climatique, peuvent aussi avoir des conséquences qui perdurent et affectent plusieurs générations. Pour des réflexions détaillées sur les concepts de biens publics et de BPM, voir entre autres Barrett (2007^[25]), à l'adresse <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199211890.001.0001> ; Kaul, Blondin et Nahtigal (2016^[19]), à l'adresse <https://www.e-elgar.com/shop/gbp/global-public-goods-9781783472994.html> ; et Sandler (2004^[17]), à l'adresse <https://doi.org/10.1017/CBO9780511617119>.

² Sur ce point, voir notamment le panorama complet de la littérature existante proposé par Kaul, Blondin et Nahtigal (2016^[19]), à l'adresse <https://www.e-elgar.com/shop/gbp/global-public-goods-9781783472994.html>.

³ Sur ce point, voir aussi Kaul (2020^[20]), à l'adresse <https://doi.org/10.1525/gp.2020.17639>.

⁴ Sur ce point, voir aussi Kaul (2017^[7]), à l'adresse <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11724.pdf>.

⁵ À titre d'exemple : le Dispositif mondial de réduction des effets des catastrophes et de relèvement (2020^[26]), le Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes (2020^[32]), le Centre de Genève pour la gouvernance du secteur de la sécurité (DCAF, 2020^[23]) et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU (OCHA, 2019^[30]).

⁶ Kharas et Dooley (2020^[35]) estiment que le monde en développement est confronté à un déficit potentiel de financement de près de 2 000 milliards USD pour faire face à la pandémie et aux chocs économiques qui en découlent. Voir https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/08/Development-Financing-Options_Final.pdf. Leur estimation est proche de celle du Fonds monétaire international et de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), qui tablent sur un déficit de 2 500 milliards USD. Voir, respectivement, (Georgieva, 2020^[34]), à l'adresse <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/03/27/sp032720-opening-remarks-at-press-briefing-following-imfc-conference-call/>, et CNUCED (2020^[33]), à l'adresse https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2020_en.pdf.

⁷ Par exemple, les financements manquent cruellement dans le domaine des produits de santé, y compris pour la formulation et le déploiement des vaccins. Le 26 juin 2020, le Dispositif pour accélérer l'accès aux outils de lutte contre le COVID-19 (Accélérateur ACT) n'avait reçu qu'environ 10 % des 31.3 milliards USD de financements nécessaires au cours des 12 prochains mois, malgré l'obtention de 1 milliard USD supplémentaire en octobre 2020. Voir OMS (2020^[12]), à l'adresse <https://www.who.int/fr/news/item/26-06-2020-act-accelerator-update>, et OMS (2020^[36]), à l'adresse <https://www.who.int/fr/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---2-october-2020>. L'assistance humanitaire liée au COVID-19 souffre de la même insuffisance : le 3 septembre 2020, le Plan de réponse humanitaire global des Nations Unies, conçu en faveur de 63 pays en développement, avait seulement reçu 2.3 milliards USD sur le budget nécessaire de 10.3 milliards USD. Voir ONU (2020^[18]), à l'adresse https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/un_comprehensive_response_to_covid19_french.pdf.

⁸ L'OCDE (2020^[27]) souligne que « le niveau et la dynamique des financements intérieurs et extérieurs » disponibles pour les pays en développement étaient déjà insuffisants au regard des financements nécessaires pour réaliser les Objectifs de développement durable avant la crise liée au COVID-19. En outre, les pays en développement sont confrontés à de vastes fuites des financements privés, à une diminution des débouchés commerciaux sur la scène internationale et à des niveaux d'endettement toujours très élevés en raison de la pandémie – ce qui se traduit par de très fortes pressions sur leurs finances publiques. Jusqu'à présent, les membres du CAD de l'OCDE se sont simplement engagés à « s'efforcer de protéger » les budgets de l'APD (OCDE-CAD, 2020^[29]).

⁹ Voir, par exemple, le communiqué de presse en ligne publié par la Commission européenne (2020^[28]), qui présente les décisions de financement liées au COVID-19 prises par l'Union européenne et ses États membres.

¹⁰ La double comptabilisation de la coopération internationale à l'appui du développement, et peut-être d'autres domaines, survient lorsqu'une entité A mobilise des fonds et les transfère à une entité B, et que les deux entités notifient ces fonds.

¹¹ Pour une réflexion sur la flexibilité des ADPIC et autres questions relatives à la propriété intellectuelle telles que le regroupement des brevets, voir Correa (2020^[24]), à l'adresse <https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2020/07/SouthViews-Correa.pdf>; Reddy et Acharya (2020^[16]), à l'adresse <http://bostonreview.net/science-nature/sanjay-g-reddy-arnab-acharya-economic-case-peoples-vaccine/>; et Stiglitz, Jayadev et Prabhala (2020^[22]), à l'adresse <https://www2.project-syndicate.org/commentary/covid19-drugs-and-vaccine-demand-patent-reform-by-joseph-e-stiglitz-et-al-2020-04?barrier=accesspaylog>. Pour une réflexion sur les obstacles politiques à un accord sur ces questions, voir Gneiting, Lusiani et Tamir (2020^[22]), à l'adresse <https://www.oxfam.org/en/research/power-profits-and-pandemic>.

¹² Outre l'Accélérateur ACT, on notera également la Plateforme des partenaires contre le COVID-19 de l'OMS (2020^[31]), présentée à l'adresse <https://covid19partnersplatform.who.int/>, et le Système de chaîne d'approvisionnement pour le COVID-19 de l'OMS, présenté à l'adresse <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/covid-19-operations/>. Le CoronaTracker, outil mondial présenté par Hamzah et al (2020^[21]) à l'adresse https://www.who.int/bulletin/online_first/20-255695.pdf, constitue un autre exemple d'action coordonnée.