



UNOPS



**Réunion conjointe des Conseils d'administration du
PNUD/FNUAP/UNOPS, de l'UNICEF, d'ONU-Femmes et du PAM
4 février 2013
New York**

Mettre à profit la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire

Document d'information établi conjointement par le
PNUD, le FNUAP, l'UNOPS, l'UNICEF, ONU-Femmes et le PAM

Introduction

1. Le système des Nations Unies a proposé que, dans le cadre de ses travaux sur les questions de fond et de ses activités opérationnelles, la coopération Sud-Sud soit définie comme un “processus par lequel deux ou plusieurs pays en développement visent leurs objectifs nationaux propres ou partagés de développement des capacités en échangeant les compétences, les ressources et le savoir-faire technique, et par des actions régionales et interrégionales collectives, y compris les partenariats mettant en jeu les gouvernements, les organisations régionales, la société civile, les universités et le secteur privé, pour leur avantage individuel ou mutuel dans les régions et entre elles”¹. On entend par coopération triangulaire les accords de coopération Sud-Sud qui bénéficient également de l'appui d'un ou plusieurs pays développés et/ou d'une ou plusieurs organisations multilatérales.

2. La coopération Sud-Sud est une pratique qui existe depuis des décennies; elle a d'abord été étudiée d'un point de vue stratégique lors de la Conférence des Nations Unies de 1978 sur la coopération technique entre les pays en développement, qui a débouché sur le Plan d'action de Buenos Aires. Ces dernières années, la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire ont pris une importance beaucoup plus grande du fait de la croissance économique et du renforcement des capacités des pays du Sud; ces derniers ont de plus en plus fréquemment jugé souhaitable de nouer des partenariats directs entre eux à des fins de développement ou d'action humanitaire, le plus souvent en dehors du cadre traditionnel du développement. La coopération Sud-Sud peut prendre plusieurs formes, telles que “le partage de connaissances et de données d'expérience, la formation, le transfert de technologies, la coopération financière et monétaire et les contributions en nature”². Elle peut intervenir dans le contexte d'une initiative sectorielle, pluridisciplinaire ou humanitaire spécifique, ou être de plus grande envergure, portant sur de multiples secteurs ou questions.

3. La coopération Sud-Sud, qui est une réalité de plus en plus prégnante, offre également de multiples perspectives très encourageantes et de vastes possibilités sur les plans du développement et de l'action humanitaire, lesquelles résultent de plusieurs facteurs: les ressources économiques accrues des pays du Sud, qui sont de plus en plus prospères, l'intérêt que présentent des partenariats pour le développement fondés sur des principes de solidarité, certaines pratiques nationales similaires et la concordance de vues entre les pays en développement au sujet des besoins, qui peut accroître la probabilité de trouver des solutions novatrices convenant aux contextes divers des pays. Les pays du Sud pourraient présenter des points forts particuliers, intéressants dans l'optique de la fourniture d'une assistance en cas de crise humanitaire. Ces atouts peuvent être liés aux caractéristiques géographiques (des frontières communes), à l'expérience directe de crises analogues, au fait d'avoir bénéficié d'une aide humanitaire auparavant, ou au renforcement des moyens économiques et de production, qui permettent aux pays en développement de participer progressivement à l'action menée par la communauté humanitaire mondiale.

¹ Plan-cadre contenant des directives opérationnelles sur l'appui des Nations Unies à la coopération Sud-Sud et à la coopération triangulaire: note du Secrétaire général (SSC/17/3), 12 avril 2012.

² Document final de Nairobi adopté par la Conférence de haut niveau des Nations Unies sur la coopération Sud-Sud, adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 64/222 (2010).

4. Le fait qu'un pays du Sud apporte un appui à d'autres pays du Sud ne signifie pas qu'il a éliminé la pauvreté et les inégalités à l'intérieur de ses frontières; ainsi que des pays en développement l'ont souligné, l'aide au développement Nord-Sud demeure vitale pour appuyer et compléter la coopération Sud-Sud, aux fins de la réalisation des priorités et des objectifs nationaux.

Généralités sur l'appui du système des Nations Unies à la coopération Sud-Sud et à la coopération triangulaire

5. Les divers départements compétents du Secrétariat de l'ONU, les fonds et programmes des Nations Unies s'occupant de développement, les commissions régionales et les institutions spécialisées apportent un appui sectoriel, thématique ou programmatique à la coopération Sud-Sud, dans leur domaine de compétence respectif. Le Bureau des Nations Unies pour la coopération Sud-Sud rend compte tous les deux ans des réalisations et des progrès accomplis dans l'ensemble par les organismes et entités du système des Nations Unies au Comité de haut niveau pour la coopération Sud-Sud et à l'Assemblée générale, par le biais des rapports de l'Administrateur du PNUD et du Secrétaire général de l'ONU.

6. L'appui offert par le système des Nations Unies devrait tenir compte des principes, des objectifs et des priorités énoncés dans les orientations existantes des Nations Unies qui traitent spécifiquement de la coopération Sud-Sud et de la coopération triangulaire, à savoir: le Plan d'action de Buenos Aires sur la coopération technique entre pays en développement (1978); la Stratégie relative aux nouvelles orientations de la coopération technique entre pays en développement (1995); les Directives révisées pour l'examen des politiques et procédures concernant la coopération technique entre pays en développement (2003); et le document final de Nairobi adopté par la Conférence de haut niveau des Nations Unies sur la coopération Sud-Sud (2009). L'ONU formule actuellement un plan-cadre contenant des directives opérationnelles concernant la coopération Sud-Sud, que devrait diffuser le Secrétaire général. Les divers organismes des Nations Unies suivent des orientations qui leur sont propres et correspondent à leur mandat et leur domaine de compétence.

7. Les principes universellement admis applicables à la coopération Sud-Sud sont notamment les suivants: appropriation des priorités en matière de développement par les pays en développement, fondée sur le principe de la solidarité; importance accordée aux résultats; partenariats pour le développement ouverts à tous; et transparence et responsabilité exigées des partenaires.

I. Principaux problèmes et défis

Possibilités de mettre à profit la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire en vue d'atteindre les objectifs de développement convenus à l'échelle internationale

8. La coopération Sud-Sud peut avoir pour effet de multiplier les moyens disponibles pour atteindre les populations et les communautés les plus pauvres et les plus défavorisées. Les pays du Sud arrêtent et mettent en œuvre le programme, et les activités sont appuyées par les organismes des Nations Unies. Il importe de déterminer quels rôles catalyseurs constructifs pourrait jouer l'appui fourni par le système des Nations Unies dans le contexte de la coopération Sud-Sud, en faisant fond sur les avantages comparatifs dudit système, à savoir: le pouvoir de mobilisation, la couverture mondiale et la présence dans les pays des organismes des Nations Unies établis sur le terrain, leurs compétences techniques selon leur mission et leur mandat spécifiques, et leur capacité d'appuyer la réalisation d'évaluations impartiales de l'impact.

9. Un autre avantage comparatif pourrait avoir trait à l'aptitude à favoriser et soutenir la création de systèmes, par exemple pour la protection sociale, les politiques nationales et les cadres réglementaires, la résilience ou les situations de transition sur le plan humanitaire. Un autre pourrait être lié aux avantages offerts par une approche multilatérale venant compléter ou développer des méthodes bilatérales, moyennant la mutualisation des ressources et des risques, le partage des connaissances à plus grande échelle, ou la mise en place de politiques et de normes au niveau régional. Dans ce contexte, il conviendrait d'envisager de renforcer la coopération entre le système des Nations Unies et les organisations régionales. L'importance de la coopération des organismes des Nations Unies dans le cadre des accords régionaux est mise en relief par le fait que la majeure partie des actions de coopération Sud-Sud (mais pas toutes) sont menées entre pays voisins. De même, le rôle des institutions multilatérales dans les pays à revenu intermédiaire devrait être examiné dans l'optique de la coopération Sud-Sud, car ces pays présentent pour certains des taux de croissance économique parmi les plus élevés et seront à l'origine d'une bonne part des échanges.

10. La coopération triangulaire peut être efficace dans des situations où un pays du Sud possède des compétences, de l'expérience ou des ressources utiles à un autre pays du Sud, et où un troisième intervenant (un autre pays ou une organisation multilatérale) peut être en mesure de fournir des moyens supplémentaires pour faciliter leur utilisation. Dans ce contexte, ces moyens peuvent être d'ordre *institutionnel* (la capacité de gérer des projets de coopération pour le développement), *financier* ou *systemique* (la capacité de conceptualiser et de concevoir des solutions à des problèmes sociaux déterminants à l'échelle d'un pays).

11. De nombreux organismes des Nations Unies mènent déjà une grande partie de leurs activités de développement et de leurs travaux sur les questions de fond dans le cadre d'accords qui, de fait, font appel à la coopération Sud-Sud de multiples façons. L'occasion se présente maintenant de systématiser certains de ces accords. Il faudrait examiner attentivement les avantages et les inconvénients éventuels qu'il y aurait à considérer systématiquement ces accords comme rentrant dans la catégorie 'coopération Sud-Sud', au lieu d'utiliser la méthode adaptée à l'objectif visé, quelle qu'elle soit; dans certains cas, cette méthode sera la coopération Sud-Sud, tandis que dans d'autres, elle prendra une autre forme.

12. Dans la plupart des cas, les pays du Sud qui souhaitent s'associer à la coopération pour le développement resteront à cet égard à la fois fournisseurs et bénéficiaires. Les organismes des Nations Unies pourraient avoir la possibilité d'aider, sur le plan technique, les institutions nationales de coopération à concevoir des méthodes tenant compte des normes internationales, notamment du point de vue des droits de l'homme.

13. La coopération Sud-Sud peut s'avérer particulièrement fructueuse dans divers secteurs: la santé, l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes; le changement climatique; les droits de l'homme; la sécurité alimentaire; les innovations scientifiques et technologiques; l'infrastructure; le commerce, la finance et l'investissement; et l'intégration régionale.

Rôles des organismes des Nations Unies établis sur le terrain

14. Les organismes des Nations Unies présents sur le terrain pourraient remplir plusieurs rôles importants:

a) Mobilisation et plaidoyer:

- i) Encourager l'ouverture des pays du Sud à la coopération Sud-Sud ou à la coopération triangulaire;
- ii) Appuyer et encourager les débats actuels sur les principes qui devraient régir la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire.

b) Établissement de partenariats:

- i) Rapprocher l'offre de la demande concernant les ressources (connaissances, formation, technologies, financement, produits) auxquelles la coopération Sud-Sud pourrait permettre d'accéder, à l'échelle régionale ou mondiale;
- ii) Promouvoir, faciliter ou diriger la mise en place d'accords, de structures ou de mémorandums d'entente bilatéraux ou régionaux appropriés, visant à promouvoir la coopération Sud-Sud;
- iii) Faciliter la participation de la société civile et du secteur privé.

c) Partage et transmission des connaissances:

- i) Favoriser le transfert des connaissances et appuyer les systèmes de gestion des connaissances;
- ii) Faciliter le recensement, le recueil et la diffusion des bonnes pratiques.

d) Analyse et suivi des progrès réalisés:

- i) Élaborer et faire appliquer des normes, des critères et des systèmes permettant d'évaluer les effets directs, l'impact et le rapport coût-efficacité des programmes conçus et exécutés dans le contexte de la coopération Sud-Sud ou de la coopération triangulaire;
- ii) Apporter un appui, sur demande, par le biais de la collecte de données fondées sur les résultats, ainsi que du suivi et de l'évaluation des initiatives de coopération Sud-Sud ou de coopération triangulaire.

e) Planification et appui en matière de politiques:

- i) Aider les gouvernements à cerner les questions fondamentales relatives aux programmes ou au développement nécessitant des mesures qui dépassent les frontières nationales;

- ii) Faciliter l'élaboration de politiques et de stratégies multinationales sur des questions de fond.

f) Appui aux programmes et renforcement des capacités:

- i) Valider les résultats pouvant être attendus des solutions offertes par la coopération Sud-Sud ou la coopération triangulaire;
- ii) Servir de référence technique en vue de favoriser l'application des bonnes pratiques reconnues;
- iii) Appuyer et renforcer les organisations régionales qui prennent part à des activités de coopération Sud-Sud ou de coopération triangulaire.

g) Promotion des valeurs et des principes:

- i) Appuyer l'application des droits de l'homme et d'autres principes figurant dans les conventions et les accords internationaux, et dans les textes issus de conférences mondiales, auxquels les partenaires sont parties;
- ii) Mettre à profit la coopération Sud-Sud afin de renforcer la volonté politique et l'engagement à l'égard des cadres de référence internationaux.

Défis

15. Vu l'importance croissante de la coopération Sud-Sud et de la coopération triangulaire, il convient que le système des Nations Unies joue son rôle de facilitateur à l'appui du développement d'une manière à la fois plus efficace et plus rentable, et évalue les conséquences générales de ce rôle dans un contexte international en pleine mutation. L'intensification de la coopération Sud-Sud accentue la complexité – au niveau des activités, en raison des rôles de plus en plus complexes joués par les pays du Sud qui sont maintenant à la fois des fournisseurs et des bénéficiaires de l'appui au développement; et au niveau stratégique, en raison des questions que cette coopération incite les donateurs traditionnels et le système des Nations Unies à se poser, à savoir s'il faut donner la priorité à l'aide publique au développement et, dans l'affirmative, comment et où.

16. Du fait de la participation de nouveaux États qui mettent des connaissances, des moyens ou des fonds au service du développement international, les méthodes et les structures utilisées aux fins de la coopération pour le développement évoluent, de même que la manière dont les politiques sont définies. Plus généralement, on s'interroge sur la conduite et les priorités des activités de développement, et sur la meilleure façon de veiller au respect des droits de l'homme dans ce nouveau contexte. Les États Membres de l'ONU reconnaissent en principe que des normes de transparence et d'efficacité devraient être appliquées dans tous les contextes de développement. Toutefois, il reste difficile pour les organismes des Nations Unies de participer aux actions de coopération Sud-Sud et de les appuyer de manière à faire respecter ces normes et à défendre les intérêts des groupes les plus démunis et les plus marginalisés.

17. Les pays du Sud qui souhaitent partager avec d'autres des connaissances, des technologies ou des ressources très utiles aux fins du développement pourraient ne pas disposer des moyens nécessaires pour ce faire, attendu qu'il faut renforcer les institutions chargées de coordonner la coopération pour le développement hors des frontières nationales. Des données et des analyses supplémentaires sont nécessaires pour comprendre les éventuelles répercussions de cette situation.

18. Plusieurs organismes des Nations Unies ont créé des unités chargées de la coordination et établi des stratégies relatives à la coopération Sud-Sud, mais la majorité d'entre eux ne l'ont pas fait. Il faut apporter les changements institutionnels requis et définir des orientations stratégiques afin d'intégrer de façon satisfaisante l'appui à la coopération Sud-Sud et à la coopération triangulaire aux activités de planification, de gestion et d'évaluation des programmes.

II. Enseignements tirés

19. Quelques enseignements généraux, d'ordre stratégique, se dégagent de l'expérience acquise à ce jour par les organismes des Nations Unies en matière d'appui à la coopération Sud-Sud et à la coopération triangulaire. Parmi les plus importants figurent notamment les suivants:

- a) Si l'on ne dispose pas des moyens nécessaires pour évaluer systématiquement la demande des pays potentiellement bénéficiaires touchant la coopération pour le développement ou l'offre émanant des pays fournisseurs, et pour étudier la meilleure manière de les rapprocher, on court le risque:
 - i) De promouvoir des solutions peu satisfaisantes, surtout en ce qui concerne les normes internationales, notamment les principes relatifs aux droits de l'homme;
 - ii) De rater des occasions d'appliquer une bonne solution à plus grande échelle;
 - iii) D'exclure les pays du Sud plus pauvres et défavorisés des initiatives axées sur la coopération Sud-Sud, car ils sont souvent moins à même d'exprimer leurs besoins et d'accéder à l'information sur les possibilités de coopération.
- b) Il ressort de l'expérience acquise à ce jour en matière d'appui à la coopération Sud-Sud et à la coopération triangulaire que les facteurs suivants sont essentiels pour une participation fructueuse du système des Nations Unies:
 - i) Détermination d'un avantage comparatif clair et pertinent du système des Nations Unies;
 - ii) Instauration de vastes partenariats ouverts à tous permettant au système des Nations Unies d'apporter une valeur ajoutée particulière qui est reconnue par les autres partenaires;
 - iii) Existence de possibilités de favoriser l'innovation;
 - iv) Adoption de dispositions visant à faire en sorte que des efforts suffisants soient déployés dans chaque domaine fondamental (orientations, planification stratégique et ciblage de la coopération pour le développement et pour l'action humanitaire, aspects touchant la programmation, et difficultés liées aux opérations).

- c) Il faut prêter une attention particulière à l'action humanitaire. Les pays du Sud ont coopéré sur le plan humanitaire en accueillant des réfugiés, en appuyant des opérations de paix et en finançant des actions humanitaires; une partie de ce soutien a été assurée de manière multilatérale. Il convient de poursuivre les efforts pour s'assurer que cet appui peut apporter des avantages tels qu'un acheminement efficace de l'aide, un certain retentissement et le renforcement de l'esprit de partenariat.
- d) Au demeurant, l'appui du système des Nations Unies aux initiatives de coopération Sud-Sud dans le domaine de la réduction des risques de catastrophe a permis de remporter des succès notables. Grâce à des mécanismes multilatéraux, des pays du Sud ont pu regrouper, estimer et disperser les risques de manière beaucoup plus efficace qu'ils ne l'auraient fait individuellement. L'examen par les pairs des politiques et plans nationaux de gestion des catastrophes, facilité par la coopération multilatérale, est utile pour renforcer les moyens individuels des pays du Sud face aux crises humanitaires liées au climat. En outre, ces activités ont permis à la coopération Sud-Sud de donner plus rapidement des résultats dans des domaines plus vastes d'intérêt commun, tels que les systèmes de protection sociale et les pratiques de gestion budgétaire à l'échelle nationale.
- e) L'essor de la coopération Sud-Sud offre de grandes possibilités en ce qui concerne les approches nouvelles ou bousculant l'ordre établi, qui peuvent déboucher sur des innovations en matière d'orientations, de programmes ou de technologies. Ces innovations auront des répercussions importantes sur les critères et les normes, le rapport coût-efficacité et les modalités d'exécution des programmes, mais leurs effets sont difficiles à prévoir; si l'on veut opérer des ajustements efficaces, il faudra être constamment vigilant, permettre une certaine souplesse et partager largement les bonnes pratiques au sein du système des Nations Unies et en dehors.

Conclusion

20. Les réponses apportées à plusieurs questions pertinentes serviront de guide pour poursuivre l'élaboration de principes et de normes et la mise en œuvre de l'appui à la coopération Sud-Sud et à la coopération triangulaire.

- a) Un système des Nations Unies véritablement cohérent pourrait contribuer à cristalliser les solutions aux problèmes sociaux mises en œuvre à l'échelle des pays grâce à la coopération triangulaire, tandis qu'un système fragmenté risquerait d'aggraver les problèmes découlant de projets de développement parallèles mal coordonnés. Quelles voies convient-il d'explorer pour renforcer la coordination assurée par le système des Nations Unies dans le contexte de la coopération Sud-Sud et de la coopération triangulaire? Quels autres principes, outre ceux mentionnés au titre des enseignements tirés, pourraient permettre de repérer les circonstances propices à la participation des organismes des Nations Unies aux actions de coopération Sud-Sud?
- b) Quelques-uns des avantages comparatifs évidents que présente le système des Nations Unies pour la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire sont cités dans le présent document, à savoir le pouvoir de mobilisation, la couverture mondiale et la présence dans les pays, les compétences techniques correspondant à la mission et

au mandat spécifiques des organismes, leur impartialité lors de la réalisation d'évaluations de l'impact, et leur capacité à favoriser l'instauration de systèmes nationaux et la mise en place d'accords régionaux et multilatéraux. Plus précisément, s'agissant du PNUD, du FNUAP, de l'UNOPS, de l'UNICEF, d'ONU-Femmes et du PAM, existe-t-il d'autres avantages comparatifs qui pourraient être recensés et mis à profit pour appuyer la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire aux fins du développement et de l'action humanitaire?

- c) Pour poursuivre les progrès dans la mise à profit de la coopération Sud-Sud et de la coopération triangulaire, il est manifestement essentiel de partager les connaissances, les enseignements tirés et les bonnes pratiques. Quel type de mesures conviendrait-il de prendre aux fins du partage des connaissances, axé sur la coopération Sud-Sud, entre les organismes des Nations Unies présents sur le terrain? Comment les pays du Sud peuvent-ils être encouragés et aidés, de manière efficace, à partager des informations précises et détaillées sur la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire?
- d) De l'avis général, des règles et des principes devraient s'appliquer, sous une forme ou une autre, à la coopération Sud-Sud et à la coopération triangulaire, mais la teneur de ces règles n'est pas encore arrêtée. Quel rôle les organismes des Nations Unies devraient-ils jouer dans la promotion et la facilitation de leur élaboration?
- e) Serait-il intéressant d'envisager des stratégies collectives au sein du système des Nations Unies en vue de se rapprocher des sources de financement des programmes venant de pays du Sud?
- f) De sérieux défis concernant le développement humain doivent encore être relevés dans des pays qui commencent à coopérer aux fins du développement, dans le cadre d'accords de coopération Sud-Sud. Comment cette situation influe-t-elle sur la priorité que le système international pourrait donner aux formes traditionnelles de coopération et de financement pour le développement et pour l'action humanitaire? Quels sont les meilleurs moyens de collaborer avec des pays qui sont à la fois bénéficiaires de l'aide traditionnelle et partenaires dans le cadre de la coopération Sud-Sud?
